

## Note sur l'amélioration de la transparence des votes à l'Assemblée nationale

Regards Citoyens

10 janvier 2013

« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* », « *le Parlement vote la loi* » et « *le vote des parlementaires est personnel* » énonce la Constitution<sup>1</sup>. Au vu de ces principes fondateurs, il semblerait normal qu'en France, comme dans l'immense majorité des démocraties représentatives, les décisions prises par les représentants élus le soient en toute transparence vis à vis des citoyens.

Il reste pourtant très difficile en 2013 de connaître les positions exprimées par les députés lors de leurs votes à l'Assemblée nationale, y compris lors des séances plénières en hémicycle. L'immense majorité des votes se déroulant à main levée, notamment en commissions, il serait difficile de consigner chacun de ceux-ci sans ralentir considérablement l'activité législative. Il existe cependant deux types de scrutins électroniques dits « publics » définis par le Règlement de l'Assemblée nationale<sup>2</sup> : les scrutins publics ordinaires (article 65) et ceux décidés en Conférence des présidents, dits « solennels » (article 65-1).

Seuls les scrutins solennels, minoritaires, donnent lieu à la publication effective des votes individuels de chaque député. Par ailleurs, en aucun cas l'Assemblée nationale ne publie la liste des députés physiquement présents en hémicycle au moment du vote ni de ceux qui se sont fait représenter par l'un de leurs collègues via le mécanisme de délégation de vote.

Dans ces conditions, les citoyens français ne peuvent pas savoir quelles sont les prises de positions réelles de leurs représentants au Palais Bourbon. Ces scrutins étant enregistrés électroniquement, des modifications pratiques et réglementaires très simples pourraient pourtant être décidées par le Bureau pour assurer enfin la transparence des votes à l'Assemblée nationale, et remplir ainsi les promesses du Président Bartolone et les engagements du parti majoritaire.

---

1 Articles 3, 24 et 27 de la [Constitution française du 4 octobre 1958](#)

2 [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#P909\\_96872](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#P909_96872)

## **La publication des votes par scrutin public est opaque**

L'Instruction Générale du Bureau (IGB) précise au 6° de son article 13<sup>3</sup>, les conditions dans lesquelles les résultats des scrutins ordinaires et solennels sont publiés : dans le premier cas « *la liste alphabétique des députés* » est bien rendue publique<sup>4</sup>.

Mais contrairement aux scrutins solennels, la publication des votes par scrutin public ordinaire indique uniquement pour chaque groupe « *la position de vote adoptée par le plus grand nombre des membres présents ou ayant délégué leur vote et [...] la liste alphabétique des députés ayant [voté différemment du groupe]* »<sup>5</sup>.

Cette forme de publication restreinte ne peut théoriquement permettre d'identifier les votes individuels que par déduction, et sous la condition expresse, jamais remplie, d'une présence exhaustive de l'ensemble des députés à chaque scrutin. Dans toute autre situation, elle ne permet pas de connaître la liste des députés ayant participé au vote, ni le détail de leurs votes personnels.

## **La nécessaire publication des délégations de vote**

En 1993, l'Assemblée nationale a décidé de se conformer à l'article 27 de la Constitution en rendant le vote des députés effectivement personnel, par l'application stricte de la règle d'une délégation de vote au plus par délégué<sup>6</sup>. Malgré cette avancée, son application manque cruellement de transparence.

Il convient de rappeler le caractère « *exceptionnel* » conféré par l'article 27 alinéa 3 de la Constitution au principe des délégations de vote. Sans une vraie transparence publique sur le recours aux délégations, il est impossible pour quiconque, citoyen, chercheur ou même député, de savoir quels parlementaires ont participé physiquement au scrutin ou se sont fait représenter. Il faut donc que, pour chaque scrutin public et chaque député, soit rendu public le détail de l'utilisation ou non du mécanisme de délégation ainsi que le nom du délégué associé à chaque déléguant. C'est une condition essentielle pour permettre à tous de retracer l'empreinte législative des décisions publiques.

De plus, plusieurs députés nous ont fait remonter un désir de valoriser leur participation aux travaux en séance plénière grâce à leur « *relevé individuel des scrutins publics* » prévu au 7° de l'article 13 de l'IGB<sup>7</sup>. Mais à défaut de publier l'usage des délégations, cette information est inexploitable.

L'abandon en 1993 de la pratique anticonstitutionnelle du vote dit « *de groupe* »<sup>8</sup> par l'Assemblée s'était accompagnée d'un bras de fer entre le président Seguin et les groupes politiques de l'époque. L'opacité dont souffrent aujourd'hui les scrutins est la simple conséquence des négociations de couloirs d'alors. Vingt ans plus tard, il semble désormais temps d'assurer enfin la transparence démocratique essentielle des votes.

## **Aucune barrière à la mise en œuvre technique**

Procéder à la publication des votes personnels des parlementaires ainsi que des délégations pour les scrutins publics ordinaires et solennels serait une mesure aisée ne souffrant d'aucune difficulté technique, organisationnelle ou réglementaire.

Ces scrutins se déroulent à l'aide d'un système de vote électronique capable d'identifier le nom des votants présents et d'y associer ceux qui se font représenter pour le décompte total. Ces informations sont donc déjà disponibles en interne au sein de l'administration du Palais Bourbon.

L'exploitation de ces informations permet notamment à l'Assemblée de proposer aux députés de faire corriger leur vote à posteriori, grâce à la consultation de leur « *relevé individuel des scrutins publics* » évoqué précédemment.

3 [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/instruction.asp#igb\\_13](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/instruction.asp#igb_13)

4 IGB, article 13, 6°, 1er alinéa

5 IGB, article 13, 6°, 2d alinéa

6 [http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches\\_synthese/septembre2012/fiche\\_44.asp](http://www.assembleenationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_44.asp)

7 Voir copie reproduite en annexe

8 Voir à ce sujet notre note sur le « vote de groupe » toujours en application au Sénat :

<http://www.regardscitoyens.org/documents/notes/20111212-RegardsCitoyens-Sénat-vote-de-groupe.pdf>

## **Une évolution réglementaire simple**

En application du III de l'article 66 du règlement, « *les modalités du vote électronique et de l'exercice des délégations de vote sont réglées par une instruction du Bureau* ». Aucune résolution proposant réforme du règlement de l'Assemblée n'est donc nécessaire pour assurer la transparence des votes : une simple décision du Bureau est suffisante.

Comme évoqué précédemment, la situation actuelle est régie par la section 6° de l'article 13 de l'Instruction Générale du Bureau<sup>9</sup> : le premier alinéa indique le contenu des informations publiées pour les scrutins solennels, tandis que le second précise le cas des scrutins ordinaires.

Il conviendrait donc, pour assurer a minima la publicité de tous les scrutins de l'Assemblée nationale, de supprimer le second alinéa et d'élargir le premier alinéa à l'ensemble des scrutins réalisés électroniquement.

Pour assurer une réelle transparence, le premier alinéa pourrait par ailleurs être complété en précisant que la liste des députés mentionne le détail des usages de délégations, tels que définis à la première section de l'article 13 de l'IGB, et indique les noms des délégués correspondants.

Dans l'esprit de l'article 27 de la Constitution<sup>10</sup> et dans le respect des dispositions constitutionnelles consacrées par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 encadrant strictement le mécanisme des délégations de vote<sup>11</sup>, un gage fort de transparence pourrait être de compléter cette publication d'une mention des conditions dans lesquelles la délégation s'exerce, en indiquant, par exemple, quel alinéa à l'article 1 de l'ordonnance est invoqué comme motif autorisant la délégation.

Au vu de l'importance prise par les débats en commission depuis la réforme constitutionnelle de 2008, il serait enfin judicieux d'étendre ces dispositions aux votes « *par scrutin* » organisés en commissions<sup>12</sup>.

## **Un engagement du PS et une promesse de transparence du Président Bartolone**

L'accès au détail des votes des députés est une demande régulièrement soulevée par la société civile comme par les chercheurs. Dans de nombreux pays, les politologues mènent ainsi de passionnantes études à partir de ces données démocratiques centrales.

Le Parti Socialiste a inscrit dans son programme de réforme des institutions (publié en février 2011) un engagement à « *Renforcer le suivi individuel de l'action parlementaire* » en « *assurant la publicité des délégations de vote* » et « *garantissant la publicité des votes individuels lors des scrutins publics* »<sup>13</sup>.

La promesse de Claude Bartolone lors de son allocution comme Président de la 14<sup>ème</sup> législature de faire de l'Assemblée nationale « *une maison de verre* »<sup>14</sup> ne saurait être réellement tenue si les votes, un pan majeur de l'activité parlementaire et de la vie démocratique, conservaient ce degré d'opacité.

---

9 [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/instruction.asp#igb\\_13](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/instruction.asp#igb_13)

10 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html#article27>

11 <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069198>

12 Article 44 du règlement : [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#rgt\\_44](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#rgt_44)

13 Point 10 de « Pour une république nouvelle : les propositions pour nos institutions » ; Parti Socialiste ; Février 2011 <http://www.parti-socialiste.fr/static/10140/pour-une-republique-nouvelle-les-propositions-pour-nos-institutions-87988.pdf>

14 Allocution du Président Claude Bartolone le 26 juin 2012 à l'Assemblée nationale : [http://www.nosdeputés.fr/14/seance/1#table\\_9](http://www.nosdeputés.fr/14/seance/1#table_9)

## **Annexes**

## **Propositions de modification de l'Instruction Générale du Bureau**

Voici une modification possible de l'Instruction Générale du Bureau qui permettrait d'atteindre un niveau de transparence des scrutins organisés à l'Assemblée nationale satisfaisant :

### **Article 13**

#### **6° Présentation des résultats des scrutins.**

Pour les scrutins **publics** mentionnés ~~au 3° de~~ à l'article 44, à l'article 65 et à l'article 65-1 du Règlement, il est établi un document comportant, pour chaque groupe ainsi que pour les députés n'appartenant à aucun groupe, au regard de chaque position de vote, la liste alphabétique des députés ayant adopté cette position. **Lorsqu'un député a délégué son vote en application des 2° et 3° de l'article 62 du Règlement, le cas visé par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée et le nom du délégué sont associés au nom du déléguant.**

~~Pour les autres scrutins, il est établi un document mentionnant, pour chaque groupe ainsi que pour les députés n'appartenant à aucun groupe, la position de vote adoptée par le plus grand nombre des membres présents ou ayant délégué leur vote et comportant, pour les autres positions de vote, la liste alphabétique des députés ayant adopté cette position.~~

S'il y a lieu, il est indiqué pour le Président de l'Assemblée ainsi que pour les présidents de séance, qu'ils n'ont pas pris part au vote.

Les documents ci-dessus sont affichés et mis en ligne. Ils sont distribués à la presse ainsi qu'aux personnalités et services intéressés.

**Exemple de relevé de votes proposé à un député  
par les services de l'Assemblée nationale**

Type de scrutin		ordinaire					
<b>Scrutin n° : 781</b>		ordinaire		<b>Séance n° : 1</b>			
<b>Libellé :</b>		l'ensemble de la proposition de loi visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique (texte de la commission mixte paritaire).					
Date	Nb de votants	NB suffrages exprimés	Type de majorité	Pour	Contre	Position de vote	Mise au point
21/06/2011	142	142	absolue	96	46		
<b>Scrutin n° : 782</b>		ordinaire		<b>Séance n° : 2</b>			
<b>Libellé :</b>		la motion de rejet préalable, présentée par M. Jean-Marc Ayrault, du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.					
Date	Nb de votants	NB suffrages exprimés	Type de majorité	Pour	Contre	Position de vote	Mise au point
21/06/2011	122	122	absolue	40	82		
<b>Scrutin n° : 784</b>		ordinaire		<b>Séance n° : 2</b>			
<b>Libellé :</b>		l'article 9 du projet de loi relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.					
Date	Nb de votants	NB suffrages exprimés	Type de majorité	Pour	Contre	Position de vote	Mise au point
29/06/2011	49	40	absolue	35	5		
<b>Scrutin n° : 787</b>		ordinaire		<b>Séance n° : 1</b>			
<b>Libellé :</b>		la motion de rejet préalable opposée par M. Ayrault au projet de loi de finances rectificative pour 2011.					
Date	Nb de votants	NB suffrages exprimés	Type de majorité	Pour	Contre	Position de vote	Mise au point
06/09/2011	378	378	absolue	153	225		

## Exemple de scrutin public ordinaire publié sur le site de l'Assemblée nationale

Malvoyants



**ASSEMBLÉE NATIONALE**

OK

Accueil > Travaux en séance > Liste des scrutins

### Analyse du scrutin n° 81 - Première séance du 07/12/2012

#### Scrutin public sur

**l'amendement n° 8 rect. de M. Gilles Carrez après l'article 15 du projet de loi de finances rectificative pour 2012 (rapport sur l'évolution des départs et retours de contribuables français).**

Nombre de votants : **51**  
Nombre de suffrages exprimés : **49**  
Majorité absolue : **25**  
Pour l'adoption : **47**  
Contre : **2**

**L'Assemblée nationale a adopté.**

#### Groupe socialiste, républicain et citoyen (296)

Pour: **37**

membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Abstention: **2**

Mme Florence **Delaunay** et M. Jérôme **Lambert**.

Non-votant: **1**

M. Claude **Bartolone** (Président de l'Assemblée nationale).

#### Groupe de l'union pour un mouvement populaire (121)

Pour: **6**

membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

Non-votant: **1**

Mme Catherine **Vautrin** (Président de séance).

#### Groupe rassemblement-union pour un mouvement populaire (73)

Pour: **2**

membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

#### Groupe de l'union des démocrates et indépendants (29)

Pour: **2**

membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

#### Groupe écologiste (17)

Contre: **2**

membres du groupe, présents ou ayant délégué leur droit de vote.

#### Groupe radical, républicain, démocrate et progressiste (16)

#### Groupe de la gauche démocrate et républicaine (15)

#### Non inscrits (7)

## **Éléments juridiques de référence**

### **Constitution française de 1958**

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-de-1958.5074.html>

#### **Article 3, alinéa 1**

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

#### **Article 24, alinéa 1**

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

#### **Article 27**

Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

### **Ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote**

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069198>

#### **Article 1**

Les membres du Parlement ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas suivants :

- 1) Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ;
- 2) Mission temporaire confiée par le Gouvernement ;
- 3) Service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ;
- 4) Participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat ;
- 5) En cas de session extraordinaire, absence de la métropole ;
- 6) Cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées.

Il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

#### **Article 2**

La délégation doit être écrite, signée et adressée par le délégant au délégué. Pour être valable, elle doit être notifiée au président de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels l'intéressé ne peut prendre part. La notification doit indiquer le nom du parlementaire appelé à voter au lieu et place du délégant ainsi que le motif de l'empêchement. La délégation ainsi que sa notification doivent, en outre, indiquer la durée de l'empêchement. A défaut, la délégation est considérée comme faite pour une durée de huit jours. Sauf renouvellement dans ce délai, elle devient caduque à l'expiration de celui-ci.



Toute délégation peut être retirée, dans les mêmes formes, au cours de sa période d'application.

En cas d'urgence, la délégation et sa notification peuvent être faites par télégramme, sous réserve de confirmation immédiate dans les formes prévues ci-dessus.

### **Article 3**

La présente ordonnance sera publiée au Journal officiel de la République française et exécutée comme loi organique.

## **Règlement de l'Assemblée nationale**

[http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#P909\\_96872](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#P909_96872)

### **Article 44**

Les votes en commission ont lieu à main levée ou par scrutin.

Le vote par scrutin est de droit lorsqu'il est demandé soit par le dixième au moins des membres d'une commission, soit par un membre de la commission s'il s'agit d'une désignation personnelle.

Sous réserve des dispositions de l'article 38, les commissaires ne peuvent déléguer leur droit de vote dans les scrutins qu'à un autre membre de la même commission et seulement dans les cas et les conditions prévus par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée. Les délégations doivent alors être notifiées au président de la commission. Les dispositions de l'article 62 leur sont applicables.

### **Article 62**

- 1) Le vote des députés est personnel.
- 2) Toutefois, leur droit de vote dans les scrutins publics peut être délégué par eux dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée.
- 3) La délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommé désigné. Elle peut être transférée avec l'accord préalable du délégant à un autre délégué également désigné. Elle doit être notifiée au Président avant l'ouverture du scrutin ou du premier des scrutins auxquels elle s'applique.

Lorsque la durée de la délégation n'est pas précisée, elle expire de plein droit à l'issue d'un délai de huit jours francs à compter de sa réception.

### **Article 63, alinéa 1)**

Les votes s'expriment, soit à main levée, soit par assis et levé, soit au scrutin public ordinaire, soit au scrutin public à la tribune.

### **Article 65**

Le vote par scrutin public est de droit :

- 1) Sur décision du Président ou sur demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ;
- 2) Sur demande écrite émanant personnellement soit du président d'un groupe, soit de son délégué dont il a préalablement notifié le nom au Président. Toute nouvelle délégation annule la précédente ;
- 3) Lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée ou lorsqu'il est fait application des articles 49 et 50-1 de la Constitution.

Il est procédé au scrutin public en la forme ordinaire lorsqu'il a lieu en application des 1° et 2° ci-dessus et de l'article 65-1. Il est procédé au scrutin public à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances, sur décision de la Conférence des présidents, lorsqu'il a lieu en application du 3° ci-dessus.

#### **Article 65-1**

Le scrutin public peut être décidé en Conférence des présidents qui, sous réserve des dispositions de l'article 48 de la Constitution, en fixe la date.

#### **Article 66**

I. - Pour un scrutin public ordinaire, le vote a lieu par procédé électronique

[...]

III. - Les modalités du vote électronique et de l'exercice des délégations de vote sont réglées par une instruction du Bureau.

### **Instruction Générale du Bureau**

<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/instruction.asp>

#### **Article 13 - Modes de votation**

1° Délégation du droit de vote.

- Les députés ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que s'ils déclarent par écrit se trouver dans l'un des cas visés par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée.
- Conformément à l'article 62, alinéa 3, du Règlement, les délégations doivent être rédigées au nom d'un seul député nommément désigné. Elles peuvent être notifiées sur des supports informatiques compatibles avec le système de vote électronique. Sous réserve de l'appréciation du président de séance, les délégations cessent d'être enregistrées dès l'annonce du scrutin.
- S'il s'élève une contestation sur la délégation, le Bureau est appelé à statuer.
- Les délégations du droit de vote ne peuvent avoir effet pour un scrutin secret.
- Le transfert d'une délégation de vote par un délégué à un autre membre de l'Assemblée est toujours personnel ; il doit être rédigé au nom d'un seul député nommément désigné et accompagné de l'accord écrit du délégant ; il doit être notifié dans les mêmes conditions que la délégation.
- Dans les scrutins publics ordinaires, le vote du député titulaire d'une délégation entraîne la comptabilisation, dans le même sens, du vote de son délégant. En cas de défaillance de l'appareil électronique, chaque délégué dépose un bulletin au nom de son délégant.
- Dans les scrutins publics à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances, le vote par délégation est exercé par le délégué au moyen du bulletin de vote du délégant.

[...]

6° Présentation des résultats des scrutins.

- Pour les scrutins publics mentionnés au 3° de l'article 65 et à l'article 65-1 du Règlement, il est établi un document comportant, pour chaque groupe ainsi que pour les députés n'appartenant à aucun groupe, au regard de chaque position de vote, la liste alphabétique des députés ayant adopté cette position.

- Pour les autres scrutins, il est établi un document mentionnant, pour chaque groupe ainsi que pour les députés n'appartenant à aucun groupe, la position de vote adoptée par le plus grand nombre des membres présents ou ayant délégué leur vote et comportant, pour les autres positions de vote, la liste alphabétique des députés ayant adopté cette position.
- S'il y a lieu, il est indiqué pour le Président de l'Assemblée ainsi que pour les présidents de séance, qu'ils n'ont pas pris part au vote.
- Les documents ci-dessus sont affichés et mis en ligne. Ils sont distribués à la presse ainsi qu'aux personnalités et services intéressés.

#### 7° Publication des résultats des scrutins.

- Les résultats des scrutins publics sont publiés au Journal officiel à la suite du compte rendu de chaque séance dans la présentation mentionnée au 6° du présent article.
- Est également mentionné le nom des députés qui, présents lors d'un scrutin, ont fait connaître au cours de la séance pendant laquelle celui-ci a eu lieu leur intention de ne pas y prendre part.
- Chaque député peut obtenir un relevé individuel des scrutins publics auxquels il a participé.