



L'HÉTAIRIE

Le combat des idées à gauche

Vade-mecum d'une révision constitutionnelle : pourquoi et comment réduire le nombre de parlementaires ?

Romain de
LESSALY*

*Pseudonyme,
spécialiste de droit
constitutionnel

Dans son discours du 3 juillet 2017 devant le Parlement réuni en Congrès, Emmanuel Macron identifiait les grandes étapes d'une réforme des institutions lancée pour la fin du premier semestre de l'année 2018.

Selon lui, deux mesures devraient, par un effet combiné, aboutir à une modification profonde du régime parlementaire de la V^{ème} République : la réforme des modalités du scrutin (par l'ajout d'une « dose de proportionnelle ») et la réduction d'un tiers des membres des « trois assemblées constitutionnelles¹ », soit l'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Outre le fait que placer le CESE sur le même plan que les deux autres chambres législatives a de quoi surprendre², l'on peine à saisir les arguments profonds qui justifient l'impérieuse nécessité de réduire le nombre de parlementaires. Le Président de la République lui-même est peu disert sur ce point, comme si l'évidence s'imposait d'elle-même.

Le candidat Emmanuel Macron, se contentait, dans son programme, d'invoquer la modernité mais aussi une question de représentativité : « *Au Parlement, un député représente sept fois plus de personnes aux États-Unis qu'en France*³ ». D'une manière générale, il stigmatisait un Parlement lent, inefficace, non représentatif de la société, dépassé. Mais une fois encore, les étapes du raisonnement qui conduisent à la diminution du nombre de parlementaires font défaut, l'évidence se dérobe à qui veut la saisir.

Il convient donc de chercher ces « étapes manquantes » d'un raisonnement supposé déboucher sur une révision constitutionnelle dont, au demeurant, la nécessité pour atteindre le but recherché semble, elle aussi, douteuse.

¹ <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>

² L'expression utilisée prête à confusion. Or, la Constitution française distingue le Parlement, qui comprend, d'après l'article 24 de la Constitution, l'Assemblée nationale et le Sénat, et un certain nombre d'autres institutions telles que le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel, la Cour des Comptes ou encore le CESE.

³ <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique>

Une réforme pour quoi faire ?

A défaut de parole claire du Président de la République pour justifier sa proposition, il convient d'étudier les arguments mobilisés par le candidat. Ceux-ci, bien que peu explicites, s'articulaient autour d'un impératif de représentativité et d'efficacité.

Une représentativité atypique (1) ? Éléments de droit comparé

Comme évoqué plus haut, Emmanuel Macron, dans son programme, s'appuyait sur l'exemple américain pour critiquer un Parlement français pléthorique. Cette traversée de l'Atlantique afin de prendre pour modèle un Etat fédéral, doté d'un régime constitutionnel différent du nôtre, se justifiait sans doute par la difficulté à trouver une comparaison européenne pertinente tant la France s'inscrit dans les standards des démocraties parlementaires, quand elle n'est pas moins bien lotie que nos voisins.

La France s'inscrit déjà dans les standards des démocraties parlementaires, quand elle n'est pas moins bien lotie que nos voisins

Actuellement, un parlementaire français représente en moyenne 73 000 habitants puisqu'il existe 925 parlementaires (577 députés et 348 sénateurs) pour près de 67,5 millions d'habitants⁴. Néanmoins, si l'on s'en tient aux membres de l'Assemblée nationale, censément représentants du peuple, un député représente alors 116 000 habitants. En effet, doit-on rappeler que la combinaison des articles 3 et 24 de la Constitution fait de cette chambre l'un des canaux de la souveraineté. Il est donc plus juste de s'attacher à celle-ci, seule représentante du peuple français, et non pas des collectivités territoriales de la République comme le précise l'article 24 pour le Sénat.

À titre de comparaison, le parlement allemand est actuellement composé de 778 membres⁵ pour une population de 82,5 millions d'habitants. Chaque parlementaire allemand représente donc environ 106 000 habitants. L'écart avec la France est assez conséquent, sauf si l'on compare à nouveau, et uniquement, le Bundestag à l'Assemblée nationale. Dans ce cas, la

⁴ D'après les données publiées par l'INSEE telles qu'elles ressortent du décret de recensement n° 2017-1873 du 29 décembre 2017 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et de Saint-Pierre-et-Miquelon.
https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000036341854

⁵ Le Bundestag (l'équivalent de l'Assemblée nationale) était composé, en octobre 2017, de 709 membres tandis que le Bundesrat (l'équivalent du Sénat) comprenait 69 membres.

représentativité est identique entre les deux chambres puisque les 709 membres du Bundestag représentent également 116 000 habitants.

S'agissant de pays voisins, à démographie équivalente, le cas de l'Italie est également intéressant : le pays compte 61 millions d'habitants pour 950 parlementaires⁶. Chaque parlementaire représente environ 64 000 habitants⁷. Et si l'on s'attache uniquement aux membres actuels de la chambre des députés, chacun représente environ 97 000 habitants.

Le Royaume-Uni fait, à première vue, figure d'exception : l'île compte actuellement 1444 parlementaires⁸ pour une population de 66 millions d'habitants. Les parlementaires y représentent donc près de 46 000 habitants chacun. Mais les membres de la chambre des Communes, à eux seuls, représentent près de 101 500 habitants chacun.

3

On le constate, la France se situe déjà dans la moyenne haute de ses voisins européens. Pourtant, si l'on prend en compte la baisse du nombre de parlementaires telle qu'annoncée par le Président de la République, à savoir une baisse d'un tiers, alors notre pays risque de faire figure d'exception notable. Cette réduction supprimerait 110 sièges de sénateurs et 190 sièges de députés, pour aboutir à un parlement composé de 635 membres (387 députés et 248 sénateurs). Chaque parlementaire représenterait alors à lui seul 105 000 citoyens français.

De prime abord, ce résultat nous placerait à la hauteur de l'Allemagne (mais très loin devant l'Italie ou le Royaume-Uni). Il s'agit pourtant d'un chiffre en trompe-l'œil puisque l'Assemblée nationale ferait largement figure d'exception dans le concert de ses voisins européens. En effet, la réforme reviendrait à hypertrophier – et donc à neutraliser – sa fonction représentative puisqu'elle conduirait, en pratique, à faire de chaque député **le représentant d'environ 173 000 habitants** soit près de deux fois plus que son collègue italien et une fois et demie plus que son collègue allemand. L'argument de droit comparé ne paraît guère pertinent si l'on demeure dans le contexte européen.

Si l'on prend en compte la baisse du nombre de parlementaires telle qu'annoncée par le Président de la République, alors notre pays risque de faire figure d'exception notable

⁶ La Chambre des députés est composée de 630 députés et le Sénat de 320 sénateurs.

⁷ À noter que le projet de réforme constitutionnelle porté par Matteo Renzi et rejeté en décembre 2016 prévoyait la réduction d'un tiers du nombre de sénateurs, en portant le nombre de ses membres à 100. Dans ce cas, chaque parlementaire aurait alors été représentant d'environ 83 500 habitants.

⁸ 650 membres de la Chambre des Communes et 794 membres de la Chambre des Lords.

	Nombre de parlementaires	Représentativité	Représentativités des députés ou équivalents
France	925	1 pour 73 000 habitants	1 pour 116 000 habitants
France après la réforme prévue	635	1 pour 105 000 habitants	1 pour 173 000 habitants
Allemagne	778	1 pour 106 000 habitants	1 pour 116 000 habitants
Italie	950	1 pour 64 000 habitants	1 pour 97 000 habitants
Royaume-Uni	1 444	1 pour 46 000 habitants	1 pour 101 500 habitants

Une représentativité atypique (2) : le précédent bonapartiste

Le Président de la République pourrait convoquer les mânes du général de Gaulle - comme il aime à le faire régulièrement - pour critiquer la hausse du nombre de parlementaires depuis 1958. Mais l'argument oublierait tant le précédent des élections législatives de 1958 que la faible proportion concernée (variation maximale de 95 députés).

4

Elections législatives	1958	1962	1967	1968	1973	1978 et 81	1986	1988	Depuis 1993
Nbre de députés	579	482	486	487	490	491	577	575	577

Et remonter avant la Cinquième République ne serait guère plus pertinent d'un point de vue logique comme numérique : l'histoire constitutionnelle française rappelle en effet qu'à travers les diverses assemblées organisées et les différents systèmes représentatifs retenus, les parlementaires ont toujours été bien plus nombreux que le plafond prévu par la réforme du Président Macron.

- Ainsi, l'Assemblée nationale législative de la monarchie constitutionnelle française (Constitution du 3 septembre 1791) comprenait-elle 745 représentants (un tiers réparti géographiquement, un tiers en proportion de la population active et un tiers en proportion du produit de la contribution fiscale directe) pour une population d'environ 27 millions d'habitants⁹. Le rapport est de 36 000 habitants pour un représentant.

- La Convention nationale issue de la Constitution du 21 septembre 1792 conservera le même nombre.

- Sous le régime du Directoire (Constitution du 5 fructidor an III¹⁰), le Conseil des Cinq-Cents, comme son nom l'indique, ne comprend plus que 500 membres.

- Sous la Restauration, si la Chambre des députés des départements ne sera composée que de 258 députés en 1817, ce nombre sera porté à 430

⁹ C. LANGLOIS, « 1790 : la révolution de vingt-huit millions de français ? », *Annales de démographie historique*, 1976, p. 215- 248, notamment p. 216.

¹⁰ 22 août 1795 en calendrier grégorien.

députés par la loi électorale du 29 juin 1820¹¹ – auxquels il faut ajouter près de 200 pairs de France¹².

- Après les « Trois glorieuses », la Monarchie de Juillet conserve une chambre des députés composée de 459 députés.

- Il faut attendre la Deuxième République et les deux assemblées qui seront successivement élues – constituante puis législative – pour que les effectifs augmentent. Ils seront portés respectivement à 900 membres pour l'Assemblée nationale constituante de 1848-1849 et 750 membres pour l'Assemblée nationale ordinaire. La France compte alors près de 36 millions d'habitants.

- Par la suite, l'Assemblée nationale de 1871 - chambre unique élue en application de la convention de paix signée entre la France et l'Empire allemand - sera composée de près de 768 représentants. Puis, la chambre des députés qui sera formée à l'aube de la Troisième République, en 1876, sera composée dans un premier temps d'un nombre de 534 députés et verra ce chiffre monter à 618 députés lors des élections de 1936.

- Les deux assemblées nationales constituantes successives, préalables à la Constitution de la Quatrième République seront toutes les deux composées du même nombre de représentants, soit 586 députés¹³. Et après l'adoption de la Constitution, l'Assemblée nationale comprendra initialement 619 députés puis 626 députés pour les élections législatives du 9 mai 1951 et enfin 596 députés aux élections de 1956, auxquels il faudrait ajouter les représentants du « Conseil de la République ».

Seuls deux régimes se sont caractérisés par une baisse drastique du nombre de représentants : ceux instaurés par les Constitutions « bonapartistes » du 13 décembre 1799 (dont les sénatus-consultes successifs conserveront l'architecture) et du 14 janvier 1852.

S'agissant plus précisément du Second Empire, Louis-Napoléon Bonaparte portera ce nombre entre 261 et 292 députés et vantera, dans le préambule de la constitution, « *une première garantie du calme des délibérations, car trop souvent on a vu dans les Assemblées la mobilité et l'ardeur des passions croître en*

Seuls les régimes bonapartistes se sont caractérisés par une baisse drastique du nombre de représentants

¹¹ 258 députés devaient être nommés par des collèges d'arrondissement qui élisaient également un collège supérieur chargé de nommer 172 députés. Voir sur le sujet M. LE BRETON et D. LEPELLEY, « Une analyse de la loi électorale du 29 juin 1820 », *Revue économique*, 2014, n°3, p. 469-518, notamment p. 474.

¹² <https://www.senat.fr/histoire/restauration.html>

¹³ Cette similitude s'explique par le fait que l'article 7 de la loi du 2 novembre 1945 portant organisation provisoire des pouvoirs publics comportait cette particularité qu'au « cas où le corps électoral rejeterait la Constitution établie par l'Assemblée, ou au cas où celle-ci n'en aurait établi aucune dans le délai fixé à l'article 6, il serait procédé aussitôt, et dans les mêmes formes, à l'élection d'une nouvelle Assemblée constituante jouissant des mêmes pouvoirs ».

*raison du nombre*¹⁴ ». Par-dessus tout, ce nouveau Corps législatif remanié, s'il « discute librement la loi, l'adopte ou la repousse » n'a pas vocation à y introduire « à l'improviste de ces amendements qui dérangent souvent toute l'économie d'un système et l'ensemble du projet primitif ».

L'argumentation est troublante d'une modernité quinto-républicaine et l'on s'interroge si ces mots ne pourraient pas aisément justifier la réforme promue par Emmanuel Macron. Car l'on peine toujours à comprendre comment faire mieux avec moins.

À la recherche de l'efficacité... à budget constant

Le sujet de la faiblesse structurelle du parlement de la Cinquième République n'étonne plus. Le thème de la revalorisation de son action est désormais une antienne. Et si l'objectif fixé semble celui de l'efficacité du Parlement, pour autant la réforme interroge. Car le raisonnement bute toujours sur ce paradoxe : comment *mieux* représenter et mieux agir avec *moins* de représentants. Sauf à s'accorder sur l'idée qu'un *trop* grand nombre de représentants nuit inévitablement à la représentation, les motifs de la réforme sont, en l'état, difficilement convaincants.

Le raisonnement bute toujours sur ce paradoxe : comment mieux représenter et mieux agir avec moins de représentants

Ils le sont d'autant moins que demeure irrésolue la question de ce que signifie l'amélioration de l'efficacité du Parlement. Est-ce :

- Dans son rapport à l'exécutif avec plus de contrôle ou plus d'indépendance ?
 - Dans le vote de la loi avec des textes de plus grande qualité et adoptés plus vite ?
 - À l'égard des citoyens avec une meilleure prise en compte de leurs préoccupations ? une meilleure représentativité de l'ensemble de la société ?
- Or tous ces objectifs, indubitablement indispensables, passent :
- Soit par des changements de mœurs politiques (des députés qui contrôlent, une opposition revalorisée, un Parlement respecté),
 - Soit par des modifications des règlements des assemblées en ce qui concerne par exemple la procédure législative,
 - Soit par un accroissement des pouvoirs constitutionnels du Parlement,
 - Soit par une évolution des modes de scrutin et de participation continue des citoyens au travail législatif,
 - Soit encore par une revalorisation des moyens budgétaires octroyés aux Assemblées parlementaires.

¹⁴ <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1852-second-empire.5107.html>

Précisément, le Président de la République semble écarter un accroissement des prérogatives parlementaires (qui seul justifierait une révision constitutionnelle) ou négliger les autres voies de réforme. Il préfère se concentrer sur la question des moyens financiers : « *Je n'ignore rien des contraintes qui pèsent sur vous, le manque de moyens, le manque d'équipes, le manque d'espace contrarient en partie les impératifs d'efficacité que je vous sou mets. [...] Un Parlement moins nombreux mais renforcé dans ses moyens c'est un Parlement où le travail devient plus fluide, où les parlementaires peuvent s'entourer de collaborateurs mieux formés et plus nombreux, c'est un Parlement qui travaille mieux*¹⁵ ».

L'équation s'éclaire : il convient de revaloriser les moyens financiers du Parlement sans les accroître en raison du caractère impopulaire de cette perspective tant la perception des rapports de la classe politique à l'argent apparaît désormais biaisée. Pour agir à budget constant, la seule solution consiste donc à réduire le nombre de bénéficiaires. L'argument est à la fois simpliste, démagogique et antiparlementariste. Il rappelle les propos de Louis-Napoléon Bonaparte.

Il propose une solution considérablement biaisée sur un sujet déterminant quand on sait que, en la matière et au regard de ses voisins européens, la France est loin de faire la course en tête.

Les députés français disposent en effet d'un crédit affecté à la rémunération des collaborateurs d'un montant mensuel de 9618 euros supposé permettre le recrutement de trois personnes en moyenne¹⁶. À cette enveloppe s'ajoute un certain nombre d'autres moyens matériels :

- Les députés bénéficient ainsi d'une « indemnité représentative des frais de mandats »¹⁷ de 64 000 euros bruts annuels, soit 5372 euros mensuels net ;
- S'y ajoute une dotation pluriannuelle de 15 500 euros pour l'équipement informatique, soit 3100 euros par an ;
- Ainsi qu'un forfait annuel de communication de 4200 euros ;
- Un forfait courrier de 12 000 euros par an ;

Pour agir à budget constant, la seule solution consiste à réduire le nombre de bénéficiaires. L'argument est à la fois simpliste, démagogique et antiparlementariste

¹⁵ Discours précité devant le Parlement réuni en Congrès, 3 juillet 2017.

¹⁶ Assemblée nationale, Fiche de synthèse n°17 : la situation matérielle du député, mise à jour le 17 novembre 2017.

<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/la-situation-materielle-du-depute>

¹⁷ Pour plus de précisions sur ce que cette indemnité recoupe, se reporter au récent arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale n° 12/XV relatif aux frais de mandat des députés du 29 novembre 2017 :

http://www2.assemblee-nationale.fr/static/12_XV_Bureau_frais%20de%20mandat.pdf

- Et un forfait taxi plafonné annuellement à 2750 euros¹⁸ ;
- À cela s'adjoignent les dépenses de transport couvertes par l'Assemblée nationale, notamment en matière de circulation, puisque l'institution peut délivrer sur demande une carte de circulation sur le réseau métropolitain SNCF et sur le réseau parisien RATP. Elle prend également en charge un maximum de 80 voyages aériens nationaux entre Paris et la circonscription du député et 12 voyages aériens internationaux.

L'énumération peut paraître conséquente ; elle est néanmoins très en-deçà de la situation de nos voisins. Elle masque l'essentiel : l'incapacité des parlementaires français à se constituer des équipes susceptibles de les accompagner dans leurs missions de contrôle du Gouvernement et d'élaboration de la loi.

Et sur ce point, l'Allemagne peut faire référence. En effet, les députés y disposent chacun d'un crédit bien plus important pour le recrutement : environ 20 000 euros par mois¹⁹, soit deux fois plus que celui des députés français. Ils peuvent l'utiliser pour recruter jusqu'à six assistants parlementaires et s'assurer ainsi le concours d'une véritable équipe politique. Concernant la rémunération des collaborateurs parlementaires, la législation allemande²⁰ précise qu'elle est effectuée directement par le service d'administration du Bundestag, à l'inverse de la France où prévaut le principe du « député-employeur »²¹, source directe de certains abus.

Apparaît l'incapacité des parlementaires français à se constituer des équipes susceptibles de les accompagner dans leurs missions de contrôle du Gouvernement et d'élaboration de la loi

¹⁸ Depuis 2014, les députés ont la possibilité de rehausser leurs forfaits respectifs par compensation entre les forfaits taxi-courrier-communications.

¹⁹ 20 870 euros d'après les données du Bundestag

https://www.bundestag.de/blob/272532/c7e8d88a438c6342ed36957e166a6665/kapitel_17_04_mitarbeiter_der_abgeordneten-pdf-data.pdf

²⁰ Voir à ce sujet la Section IV - § XII – (3) de la Loi relative aux députés – Loi relative aux députés européens. Disponible en français sur le site du Bundestag.

<https://www.bundestag.de/blob/365142/4a8330a3b33c082379ffddc0bc3f69e/abgeordneten-gesetz-data.pdf>

²¹ Art. 18 al. 2 Règlement Assemblée nationale : « Les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les seuls employeurs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs ».

Pour un usage du terme, voire la fiche de synthèse n°17 précitée :

<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/la-situation-materielle-du-depute>

Voir également la fiche de synthèse n°80 : les collaborateurs de députés.

<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-autres-structures-de-soutien-a-l-activite-parlementaire/les-collaborateurs-de-deputes>

En Angleterre, la logique est la même : d'après les données de l'autorité indépendante des normes parlementaires (IPSA), qui surveille et établit le régime des dépenses des députés, les parlementaires (MP's) disposent, pour l'année 2017-2018²², d'un budget allant de 150 000 à 160 000 livres pour le recrutement de leur personnel²³ (soit entre 170 000 et 180 000 euros). Grâce à cela, la plupart des membres du parlement emploient trois à quatre collaborateurs²⁴.

Comme évoqué, cette indispensable revalorisation des moyens des parlementaires français aurait pour principal effet de renforcer l'indépendance du député en rehaussant logiquement ses capacités d'expertise et de contrôle et, à travers lui, les capacités de sa commission de rattachement. Elle lui permettrait ainsi de mieux faire face à la technicité requise par certains aspects de sa fonction et de renforcer proportionnellement son indépendance vis-à-vis de l'expertise gouvernementale sur laquelle il tend trop souvent à s'appuyer intégralement. De même, elle rendrait plus imperméable l'action du député vis-à-vis des lobbys de toute sorte (à condition que l'on s'accorde sur l'idée selon laquelle plus un bureau politique est faible, plus celui-ci est poreux face aux pressions des lobbyistes).

La revalorisation des moyens du Parlement suppose également d'accroître le nombre d'administrateurs du Parlement dont les missions ne cessent d'augmenter et de les accaparer. Le dispositif de contrôle de l'état d'urgence adopté par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en 2016 a ainsi saturé les capacités de contrôle d'autres pans de l'action gouvernementale. Une meilleure activité de contrôle et une plus grande qualité législative passent donc par des fonctionnaires des assemblées parlementaires plus nombreux, en parallèle d'équipes politiques elles-aussi plus nombreuses et travaillant dans une plus grande harmonie avec les premiers.

La revalorisation des moyens du Parlement suppose également d'accroître le nombre d'administrateurs

En définitive, on le constate, toutes les voies d'amélioration passent *a minima* par un accroissement des moyens du Parlement auquel se refuse le Président de la République. En outre, mal envisagée, la réforme pourrait même se révéler contre-productive en confortant un antiparlementarisme latent tout en diminuant les capacités d'action de députés débordés car moins nombreux.

²² <http://www.theipsa.org.uk/mp-costs/>

²³ Voir plus précisément art. 7.12 et 7.13 Scheme of MP's business costs and expenses, 2017-2018, p. 30-31.

<http://www.theipsa.org.uk/media/184560/scheme-2017-18-version-41-post-8-june-election.pdf>

²⁴ House of Commons, *Members of Parliament as employers – A good practice guide*, Novembre 2012, p. 9.

Il faut encore que la réforme puisse se réaliser dans les meilleures conditions. Sur ce point précis, des interrogations demeurent.

Les voies efficaces de la réforme des institutions : une révision constitutionnelle superflue

Si le choix des fins interroge, il en va de même pour celui des moyens d'y parvenir. A ce titre, la voie d'une révision constitutionnelle, si elle est à première vue autant symbolique que pratique, se justifie difficilement. En effet, la réforme des modes de scrutin emprunte traditionnellement la voie législative tandis que la diminution du nombre de parlementaires pourrait se contenter d'une loi organique.

Malgré cela, le Président de la République semble préférer un chemin inutilement escarpé puisque, d'après l'article 89 de la constitution, le projet de révision doit être voté par l'Assemblée nationale et le Sénat en termes identiques. De fait, le président de la seconde chambre dispose, grâce à cette procédure, d'un véritable verrou politico-juridique²⁵, utilisable à l'envi et susceptible de peser notamment dans le cadre de la procédure de négociation actuellement en cours avec le gouvernement Philippe. Gérard Larcher a, par exemple, d'ores et déjà rappelé sa « *méfiance vis-à-vis de la proportionnelle* ».

Le Président de la République semble préférer un chemin inutilement escarpé

La réforme des modes de scrutin par voie législative

En France, à la différence de nos voisins européens²⁶, la Constitution ne fait étonnamment pas mention du mode de scrutin. À peine l'article 24 de la Constitution mentionne-t-il en son alinéa 3 que « *les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct* » ; tandis que l'alinéa 4 dispose : « *le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect* ». La détermination des modes de scrutin propres à la désignation des

²⁵ Sur ce sujet et les (im)possibilités de le dépasser, voir J-Ph. DEROSIER, M. TROPER, « Quelle voie pour la réforme constitutionnelle ? Échanges autour du référendum constitutionnel direct », *L'Hétairie*, Livret n° 5 – Série « La réforme des Institutions » (1), 12 décembre 2017. <https://www.lhetairie.fr/single-post/referendum-constitutionnel-direct>

²⁶ Il en va ainsi, de façon non exhaustive, de la Belgique (art. 62), l'Espagne (art. 68), l'Irlande (art. 16 al. 2), le Luxembourg (art. 51 al. 5), les Pays-Bas (art. 53) ou encore le Portugal (art. 149).

membres de chacune des deux assemblées est par conséquent renvoyée à la loi ordinaire :

- Concernant l'Assemblée nationale, l'article L.123 du Code électoral énonce : « *les députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours* ».

- Pour le Sénat, il s'agit des articles L.294 du code électoral et L.295 qui énoncent respectivement : « *dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours* » alors que « *dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel* ».

D'après l'impératif juridique du parallélisme des formes et des compétences – qui implique que « *la compétence pour abroger un acte appartient à l'autorité qualifiée pour prendre l'acte initial*²⁷ » –, la réforme du mode de scrutin, sous réserve qu'elle préserve le principe constitutionnel du suffrage universel direct pour l'Assemblée nationale et du suffrage universel indirect pour le Sénat, peut emprunter la seule voie législative.

La réforme du mode de scrutin, sous réserve qu'elle préserve le principe constitutionnel du suffrage universel direct pour l'Assemblée nationale et du suffrage universel indirect pour le Sénat, peut emprunter la seule voie législative

La diminution du nombre des parlementaires par une loi organique

Comme pour le mode de scrutin, la Constitution française de 1958 est relativement silencieuse sur la question du nombre de parlementaires dans chacune des deux chambres du Parlement. En effet, seul son article 24 y fait référence : il se contente de fixer le nombre *maximal* de représentants dans chacune des deux chambres du Parlement (577 députés et 348 sénateurs).

Il ne faudrait pourtant pas déduire, de ce relatif silence de la Constitution, une habilitation implicite à réduire ce nombre par une loi ordinaire. En effet, toute réforme du nombre de parlementaires au sein de chaque assemblée doit passer *a minima* par une loi organique en application de l'article 25 de la Constitution, lequel énonce qu'une « *loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités* ».

Cette exigence s'est d'ailleurs concrétisée par l'article LO 119 du Code électoral qui énonce : « *le nombre des députés est de cinq cent soixante-dix-sept* » ; ainsi que par l'article LO 274 de ce même code qui énonce : « *le nombre des sénateurs élus dans les départements est de 326* ».

²⁷ J.-M. AUBY, « L'abrogation des actes administratifs », *AJDA*, 1967, p. 131., notamment p. 133.

Conformément au principe du parallélisme des formes et compétences précédemment évoqué, la réforme du nombre de parlementaires doit donc passer par l'abrogation ou la modification de ces articles par la loi organique. Or, en droit constitutionnel français, les lois organiques empruntent une procédure législative spéciale, pour ne pas dire originale, prévue à l'article 46 de la Constitution²⁸. Elles supposent dans leur généralité :

- Un contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel
- Ainsi qu'un renforcement de la majorité exigée (majorité absolue des membres)
- De même, l'article 46 de la Constitution prévoit que les « *lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées* ». Cette disposition s'inscrit dans une logique de bicaméralisme strictement égalitaire où chaque chambre dispose d'une sorte de *veto* opposable à l'autre. Elle rend impossible toute mise en œuvre de la procédure dite du « dernier mot » attribué à l'Assemblée nationale et implique d'obtenir nécessairement l'accord du Sénat sur le bien-fondé, comme sur les modalités, de cette réduction.

Dans cette perspective, le Président du Sénat a d'ores et déjà lié sa potentielle acceptation de la réforme au maintien de l'équilibre entre l'Assemblée nationale et le Sénat et notamment au respect du ratio membres du Sénat/membres de l'Assemblée nationale à hauteur de 0.6 (soit le ratio existant aujourd'hui).

C'est à cette logique que renvoie par ailleurs le terme de « loi organique relative au Sénat » de l'article 46 de la Constitution. Si ce terme a longtemps été sujet à discussions, le Conseil constitutionnel l'interprète désormais comme signifiant, pour le Sénat, une loi « *qui lui est propre*²⁹ ». D'après Jean-Pierre Camby, il faut entendre cette dernière notion comme s'appliquant aux lois modifiant l'équilibre des pouvoirs entre les deux chambres. Pour l'auteur, « *il faut donc lire 'relative au Sénat' comme 'concernant la place relative du Sénat par rapport à l'Assemblée', donc la situation du Sénat au sein du Parlement ou celle des sénateurs spécifiquement* »³⁰. Cette conception, partagée par le Conseil

²⁸ J. GICQUEL et J-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 31^{ème} éd., 2017, p. 818-819.

²⁹ Commentaire autorisé de la décision n°2011-628 DC du 12 avril 2011, loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, p. 2.

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2011628DCccc_628dc.pdf

³⁰ J-P. CAMBY, « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, 2013, p. 160.

constitutionnel, figure dans un *obiter dictum* au cœur d'une décision du 3 mars 2009³¹ ainsi que dans une décision du 12 avril 2011³².

En conséquence, une loi dont les dispositions concerneraient les deux assemblées pourrait ne pas être lue comme une loi organique relative au Sénat. Or, la réforme de la réduction du nombre de parlementaires s'inscrirait précisément dans un mouvement d'ensemble similaire aux deux chambres : la réduction dans la même proportion du nombre de députés et de sénateurs. Il serait donc juridiquement possible – même si politiquement risqué – pour le Gouvernement de réduire le nombre de parlementaires au Sénat et à l'Assemblée nationale par une unique loi organique à laquelle le Sénat ne pourrait pas fondamentalement s'opposer et pour laquelle l'Assemblée nationale disposerait du dernier mot offert par la procédure de l'article 45 de la Constitution.

Il serait donc juridiquement possible de réduire le nombre de parlementaires par une unique loi organique à laquelle le Sénat ne pourrait pas fondamentalement s'opposer et pour laquelle l'Assemblée nationale disposerait du dernier mot

*

* *

En définitive, la réforme des institutions proposée par Emmanuel Macron ne manque pas d'étonner tant par son contenu et que par sa méthode : animée par une volonté d'efficacité et de représentativité que rien ne vient étayer concrètement, elle peine à trouver de réelle justification à la réduction du nombre de parlementaires. En effet, loin d'accroître les moyens ou les prérogatives du Parlement, cette réforme affaiblira la représentativité des députés et devra réussir la gageure de faire mieux avec moins d'acteurs.

Dans ces conditions, plutôt que de diminuer d'un tiers les membres du Sénat, de l'Assemblée nationale et du CESE, la suppression pure et simple de cette dernière instance et de ses 233 membres permettrait de réaliser des économies substantielles. Au demeurant, elle viendrait clarifier un paysage institutionnel au sein duquel le CESE ne parvient à justifier sa réelle plus-value voire même son utilité. Ce faisant, Emmanuel Macron se rapprocherait plus

³¹ Décision n°2009-576 DC du 3 mars 2009, Loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, cons. 1.

³² Décision n°2011-628 DC du 12 avril 2011, Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs.

encore de l'orthodoxie gaullienne puisqu'il reprendrait en partie les termes de la révision constitutionnelle avortée de 1969.

D'autant que, quarante-neuf ans après cet échec, l'actuel chef de l'Etat s'est engagé sur un chemin escarpé en envisageant la voie d'une révision constitutionnelle par l'article 89 alors même que les objectifs poursuivis se satisferaient d'une réforme par simple voie législative ou par loi organique.

Tout cela jette un réel trouble sur la réforme de nos institutions qui méritent mieux que des stratégies de communication.