

MODIFICATION DE LA COMPOSITION DU PARLEMENT : QUELS ENJEUX ?

Marc Marienval

07/11/2017

La nouvelle majorité souhaite réduire le nombre de parlementaires et instaurer une dose de proportionnelle. Quels sont les enjeux de ces modifications ? Quelles pistes de réforme dégager des pistes pour augmenter les capacités de contrôle du Parlement et moderniser la procédure législative ?

Lors de son intervention devant le Congrès le 3 juillet dernier, le président de la République a très clairement affirmé sa volonté de réformer le Parlement, tant dans sa composition que dans ses procédures. Et le nouveau président de l'Assemblée nationale, fin connaisseur de l'institution, a emboîté le pas en annonçant un vaste chantier afin de créer « une nouvelle Assemblée nationale » (expression quelque peu présomptueuse mais en ligne avec la volonté macronienne de tourner la page de l'ancien monde), plus transparente, efficace et plus ouverte dans son fonctionnement. Sept groupes de travail ont depuis été constitués.

Même si des avancées sont possibles dans le cadre constitutionnel existant, il est aujourd'hui acquis que seule une révision constitutionnelle permettra de mener une réforme quelque peu ambitieuse du Parlement. Compte tenu des résultats des élections sénatoriales, l'issue d'une telle révision est aujourd'hui incertaine puisque, hors un référendum toujours périlleux, l'accord du Sénat est impératif ; incertaine mais pas impossible car le Sénat peut voir un intérêt à ne pas apparaître comme le facteur bloquant d'une telle entreprise.

Encore faut-il être lucide sur les enjeux d'une telle réforme. Contrairement à ce qui est parfois avancé, la défiance qui frappe aujourd'hui l'ensemble de nos institutions et qui se traduit par des taux d'abstention record, symptômes d'une maladie démocratique profonde, ne sera pas réduite par des réformes de procédure rendant ces institutions plus « efficaces », plus « transparentes » et plus « ouvertes ». Les raisons de cette défiance sont avant tout à chercher dans le déclin de la parole politique et l'incapacité d'améliorer le quotidien des gens ; dans cette perspective, renouveler cette offre politique en procédant à une refondation idéologique semble, à long terme, beaucoup plus efficace que toute réforme procédurale.

Renforcer la légitimité

Lors de son discours devant le Congrès, le président de la République a annoncé trois réformes fondamentales concernant l'élection des parlementaires : la limitation à trois mandats successifs ; la réduction d'un tiers du nombre de députés et de sénateurs ; et l'introduction d'une dose de proportionnelle pour l'élection des députés.

La limitation dans le temps du cumul des mandats est une ancienne revendication qui correspond au souhait des Français de ne pas faire de la politique un métier mais, au contraire, de l'ouvrir à la société civile. Encore faut-il ne pas surestimer l'impact de cette mesure : il est probable que l'on assistera dans le futur à des allers-retours entre exécutifs locaux et mandat parlementaire sans pour autant que les « carrières » politiques ne disparaissent.

La réduction du nombre de parlementaires est probablement plus discutable mais elle s'inscrit néanmoins dans le prolongement de la forte restriction au cumul des mandats opérée sous la précédente législature. À partir du moment où les parlementaires ne sont plus simultanément à la tête d'exécutifs locaux, ils disposent, presque automatiquement, de plus de temps à consacrer à leur mandat parlementaire. Or, même si les missions des députés et des sénateurs se sont significativement renforcées ces vingt dernières années, il semble assez raisonnable de considérer qu'un nombre plus réduit de parlementaires sera tout à fait à même de mener à bien les missions que leur confie la Constitution.

Dernier volet de cette trilogie, l'instauration d'une dose de proportionnelle pour l'élection des députés. Véritable serpent de mer de la précédente législature, cette réforme semble aujourd'hui indispensable pour corriger l'effet excessivement déformant du scrutin majoritaire qui est aujourd'hui pratiqué. Il semble envisagé d'élire une centaine de députés à la proportionnelle soit, compte tenu de la réduction d'un tiers de leur nombre, près de 25% des effectifs.

De nombreuses questions doivent encore être tranchées sur les modalités d'élection de ces députés : à quel niveau, national ou régional, se situera la circonscription d'élection ? Fixera-t-on un seuil d'éligibilité ? Quelle sera la méthode de répartition des sièges ? De combien de bulletins disposeront les électeurs ? Tous ces paramètres auront un impact important sur l'issue finale de la réforme.

Le questionnement suivant concerne les députés qui seront encore élus au scrutin majoritaire, scrutin pour lequel un nouveau découpage des circonscriptions sera évidemment nécessaire. Dans l'hypothèse où à peu près 300 députés resteraient élus avec ce mode de scrutin, l'idée de fusionner

les circonscriptions deux par deux semble séduisante. Mais elle aura pour conséquence de créer des circonscriptions interdépartementales, dispositif inédit dans notre histoire électorale.

Plus fondamentalement, on voit bien que le fait de diviser par deux le nombre de circonscriptions va aboutir à un écart gigantesque entre les circonscriptions urbaines d'une part et celles situées dans les territoires ruraux d'autre part. Cet écart existe bien sûr déjà et le quotidien, en circonscription, d'un député élu dans une métropole n'a rien à voir avec celui du député issu d'un territoire rural, et pas seulement à cause des questions qui lui sont soumises. Mais cet écart sera rendu presque intolérable en cas de doublement des circonscriptions. Est-il bien raisonnable de demander à des députés de représenter des citoyens (près de 250 000 si l'on reprend, en la doublant, la tranche utilisée lors du redécoupage de 2010) répartis sur des territoires qui peuvent être extrêmement étendus ?

L'on constate donc que la réduction du nombre de députés associée à l'introduction d'une dose de proportionnelle aboutit à une Assemblée dans laquelle cohabiteront trois types de députés : ceux élus à la proportionnelle, sans rattachement à un territoire (dans l'hypothèse où la circonscription est nationale), des députés élus dans des circonscriptions urbaines et des députés élus dans des circonscriptions rurales extrêmement étendues.

Ne serait-il dès lors pas plus pertinent de basculer complètement vers un scrutin proportionnel intégral ? Selon des modalités qui permettent à la fois de dégager une majorité parlementaire stable (en prévoyant une prime majoritaire à la liste arrivée en tête) et de conserver un certain ancrage territorial (en prévoyant, par exemple, dans le cadre d'une circonscription nationale unique, des sections régionales pour la répartition des sièges).

Autre piste de réflexion dans ce débat complexe, celle du calendrier électoral. L'instauration d'une dose de proportionnelle a pour objet, on l'a vu, de rapprocher la composition de l'Assemblée de ce qui est perçue comme la véritable structuration politique du pays. Or, à quel moment cette structuration apparaît-elle le plus clairement si ce n'est au moment de l'élection présidentielle et, en particulier, au premier tour de celle-ci ?

Pourquoi ne pas étudier le rapprochement des élections législatives et de l'élection présidentielle en prenant acte du fait que c'est cette dernière qui mobilise les Français et qui structure la vie politique pour les cinq années suivantes. S'arc-bouter sur l'autonomie des élections législatives, en vertu d'une nostalgie d'un régime parlementaire ancien, n'aboutit qu'à délégitimer ces élections avec des taux de participation extrêmement, et de plus en plus, faibles. Imaginer un vote simultané pour ces élections permettrait une augmentation massive de la participation aux élections

législatives et aurait en outre l'avantage de lier ensemble ces deux légitimités démocratiques, celle du président de la République et celle de l'Assemblée nationale.

Car, finalement, l'enjeu n'est-il pas de recréer un dialogue entre le président de la République, véritable détenteur, hors cohabitation, du pouvoir exécutif, et le Parlement, et plus spécifiquement l'Assemblée nationale ? La déclaration du président de la République devant le Congrès, en application de l'article 18 de la Constitution, pourrait constituer l'embryon de cet indispensable dialogue, si, à tout le moins, le débat qui suit cette déclaration se faisait en sa présence et non après qu'il eût, tel un monarque ayant délivré sa bonne parole, quitté l'hémicycle. Mais cette question, pourtant essentielle, dépasse très certainement le champ, déjà large, de ce modeste papier.

Augmenter les capacités de contrôle et les pouvoirs budgétaires du Parlement

Voter la loi, contrôler l'action du gouvernement et évaluer les politiques publiques, telles sont les trois missions que la Constitution confie au Parlement en son article 24. Il est désormais fréquent de considérer que le Parlement consacre trop de temps à sa première mission et pas assez aux deux suivantes. Perception assez discutable sur laquelle on reviendra et qui se base essentiellement sur le temps consacré en séance publique à chacune d'entre elles, critère finalement assez peu pertinent.

Depuis quinze ans en effet, le Parlement a multiplié de manière considérable ses activités de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques ; le nombre de missions d'information et de commissions d'enquête a très sensiblement augmenté (en particulier avec l'instauration d'un droit de tirage pour les groupes minoritaires et d'opposition) et de nouveaux outils ont été créés (on pense ici bien sûr, pour l'Assemblée nationale, au Comité d'évaluation et de contrôle et aux Missions d'informations créées par la Conférence des présidents). Est-il possible d'aller plus loin aujourd'hui ? Au-delà d'un meilleur suivi des préconisations des missions de contrôle, toujours souhaitable, la solution la plus structurelle serait de rattacher la Cour des comptes au Parlement.

La Cour des comptes s'y oppose évidemment farouchement et met en avant ses activités juridictionnelles, incompatibles avec un rattachement au Parlement. L'argument est pertinent mais il ne semble pas insurmontable et une séparation de ces activités de celles de contrôle et d'évaluation des politiques publiques est tout à fait possible. Cela semble être la seule solution pour

permettre au Parlement de disposer de ressources intellectuelles et matérielles lui permettant de franchir une nouvelle étape, décisive, dans le développement de ses missions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Le renforcement des pouvoirs du Parlement en ce domaine passe également par une réflexion sur ses pouvoirs budgétaires, encore aujourd'hui extrêmement faibles. Trois volets peuvent être significativement améliorés : le contenu des lois de finances, le bilan de la Loi organique relatives aux lois de finances (LOLF) et la recevabilité financière des initiatives parlementaires (le fameux article 40).

S'agissant des lois de finances, le Parlement a certes échappé au pire et préservé sa capacité d'amendement en rejetant les tentatives du gouvernement de lui imposer le monopole fiscal des lois de finances. Mais l'on constate néanmoins que la loi de finances initiale reste le véhicule naturel et privilégié pour faire passer les grandes réformes fiscales, ce au détriment du pouvoir d'amendement des parlementaires et, *in fine*, de la qualité de la loi. Rappelons que l'examen des lois de finances est dérogatoire à la procédure parlementaire de droit commun, à la fois en termes de délais, extrêmement contraints, et parce que c'est encore le texte du gouvernement qui est examiné en séance publique, et non, comme pour les autres textes, celui de la commission. Ce caractère dérogatoire peut se justifier par la nécessité d'autoriser, avant le 31 décembre, le prélèvement des impôts et l'ouverture des crédits finançant les politiques publiques.

Mais rien ne justifie que les réformes fiscales importantes, et souvent complexes, bénéficient d'un tel régime dérogatoire alors que cela peut conduire à des vraies malfaçons juridiques : on pense par exemple à la réforme de la taxe professionnelle, ou plus récemment à celle de la dotation globale de fonctionnement ; on peut également citer le prélèvement à la source : est-il raisonnable d'examiner une réforme d'une telle ampleur dans le calendrier extrêmement contraint d'une loi de finances ? Certes, le gouvernement, et Bercy en particulier, a tout intérêt à défendre ce modèle ; l'intérêt du Parlement est à l'opposé : il serait probablement beaucoup plus raisonnable d'examiner les grandes réformes fiscales au premier semestre de l'année dans un projet de loi dédié.

Si une telle évolution ne nécessite pas de modification de la LOLF mais « juste » une volonté politique ferme de la majorité parlementaire, faire un bilan de près de quinze ans d'application de la loi organique relative aux lois de finances semble aujourd'hui nécessaire. S'il ne s'agit évidemment pas de préconiser un retour à l'antique ordonnance de 1959, force est de constater que les promesses de la LOLF sont loin d'avoir été tenues. La lisibilité des politiques publiques a certes été améliorée mais le périmètre des missions et des programmes reste très insatisfaisant et la multiplication, à côté d'eux, d'autres outils budgétaires (on pense au Programme d'investissement

d'avenir ou au rôle budgétaire croissant de la Caisse des dépôts et consignations) rend certaines politiques (et non des moindres) totalement illisibles.

On peut par ailleurs s'interroger sur l'organisation de trois textes différents chaque année : la loi de règlement, la loi de finances initiales et le collectif budgétaire de fin d'année. La structuration de la loi de financement de la sécurité sociale qui, dans un même texte, traite de l'année N-1, de l'année N et de l'année N+1, semble beaucoup plus pertinente.

Le droit d'amendement des parlementaires sur le volet dépenses des lois de finances reste par ailleurs trop marginal. La possibilité pour les parlementaires d'amender la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission avait alors été présentée comme une innovation majeure dans un cadre constitutionnel extrêmement contraint. Malheureusement, cette innovation n'a que très peu prospéré.

L'article 40 de la Constitution reste en effet aujourd'hui une restriction excessive à l'initiative parlementaire. Son impact varie selon les domaines : il est quasi-nul pour le législateur pénal ou civil ; il est massif pour le législateur qui s'occupe de protection sociale. Il a en outre pour effet pervers de privilégier la dépense fiscale, outil de politique publique pas forcément adapté à tous les domaines. Si une suppression pure et simple de l'article 40 n'est pas souhaitable, une modification de la procédure semble possible : il s'agirait de supprimer l'irrecevabilité au dépôt mais de laisser la possibilité au gouvernement de s'opposer à des mesures qu'il considérerait comme excessivement coûteuses ; les initiatives parlementaires, même coûteuses, pourraient ainsi être débattues tout en laissant au gouvernement la possibilité d'éviter un vote dont l'issue lui semblerait incertaine ; cela permettrait une réelle revalorisation des pouvoirs du Parlement, en particulier de la majorité parlementaire.

Moderniser la procédure d'élaboration des lois

À cette augmentation des capacités de contrôle et des pouvoirs budgétaires du Parlement, il semble indispensable d'ajouter une modernisation et un renforcement du pouvoir d'élaboration de la loi. D'aucuns considèrent pourtant que le Parlement consacre déjà trop de temps à cette fonction, temps qui, selon eux, devrait plutôt être consacré au contrôle, et que les lois sont aujourd'hui trop nombreuses et trop bavardes. Cette affirmation, répétée article après article et colloque après colloque, particulièrement populaire dans la sphère techno-administrative, est malheureusement parfois reprise par certaines paroles politiques, dans un étonnant exercice d'auto-castration.

Et pourtant, cette extension du domaine de la loi n'est-elle pas simplement la réponse à la complexité croissante de nos sociétés et à la nécessité pour celles-ci de disposer de normes les régulant ? Car, après tout, quelle est l'alternative à la norme législative ? Soit l'absence de norme, rarement souhaitable, soit une norme d'un niveau inférieur, en particulier réglementaire. Or, ce qui distingue la loi du règlement, c'est bien son mode d'élaboration : d'un côté, une procédure publique et transparente, que ce soit en commission ou en séance publique, de l'autre, une procédure opaque et confinée aux réunions interministérielles.

Il ne s'agit évidemment pas de nier que certaines dispositions législatives aient une portée normative trop faible ou qu'elles relèvent, compte tenu de leur technicité, du pouvoir réglementaire. Mais, il semble essentiel d'avoir un regard équilibré sur cette extension du domaine législatif, à bien des égards inévitable, et surtout positive et protectrice, car donnant la primauté au pouvoir politique, légitime, face au pouvoir techno-administratif.

Autre critique récurrente, issue des mêmes sphères décidément peu en harmonie avec les exigences de la démocratie représentative, celle concernant la durée excessive de la procédure parlementaire. Ici encore, il convient de relativiser : lorsqu'il y a nécessité d'aller vite, le Parlement en est tout à fait capable ; en outre, le temps moyen d'adoption d'une loi d'un certain volume se situe entre six et neuf mois, ce qui ne semble pas excessif quand il s'agit de toucher à une norme législative. Prendre un certain temps pour élaborer la loi, c'est aussi permettre aux acteurs concernés les moins puissants, qui ne disposent pas forcément des mêmes capacités de veille parlementaire que les grands groupes d'intérêt, d'alerter les parlementaires sur tel ou tel point du texte en discussion.

Ce qui peut en revanche être aujourd'hui reproché à la procédure d'élaboration des textes, en particulier depuis la révision constitutionnelle de 2008 et le passage au texte de commission, c'est la répétition excessive de lectures successives : dans le cas le plus extrême (deux lectures dans chaque chambre et échec de la CMP, donc nouvelles lectures et lecture définitive), on aboutit à l'élaboration de onze textes successifs en plus du texte, projet ou proposition, initial. Ce qui n'est assurément pas raisonnable, les mêmes discussions se répétant lecture après lecture.

Les responsabilités sont partagées sur ce point. Le constituant n'a lui-même peut-être pas suffisamment anticipé les conséquences du passage au texte de la commission en ne modifiant pas l'article 45 de la Constitution qui régit la procédure parlementaire. Il y avait par ailleurs une ambiguïté quant à l'objectif du constituant lorsqu'il a décidé de passer au texte de la commission : s'agissait-il de redonner du pouvoir au Parlement en faisant en sorte que la discussion s'engage sur le texte élaboré, seule, par la commission, dans la droite ligne de la tradition parlementaire

française malheureusement interrompue en 1958 ? Ou bien, conformément à une vision technique plus que politique de l'élaboration de la loi, d'alléger le travail de la séance publique en transférant l'essentiel de l'élaboration du texte à la commission ?

Le gouvernement, probablement effrayé par sa propre audace d'avoir proposé une telle réforme, a assurément tranché en faveur de la deuxième solution et a très vite décidé qu'il devait, autant que possible, être présent lors de l'examen des textes en commission, afin de s'assurer que cette dernière ne transformât pas excessivement son projet de loi. Ce faisant, le gouvernement a incontestablement contribué à la transformation de l'examen en commission en mini-séance publique et au caractère répétitif des lectures successives, dont il se plaint amèrement aujourd'hui. Cette solution n'allait pourtant pas de soi et, de fait, sous la dernière législature, les pratiques ont beaucoup varié selon les chambres et les commissions qui la composent.

Ces précisions étant apportées, une évolution de la procédure parlementaire, et plus précisément de la « navette », est certainement souhaitable et possible. La première piste, souvent évoquée, serait de faire de la règle d'une lecture par chambre avant la possible convocation de la CMP, la règle de droit commun. Des deuxième lectures seraient évidemment toujours possibles si elles apparaissent utiles et on pourrait même imaginer que les Conférences des présidents des deux assemblées puissent, sur un texte particulièrement important, conjointement demander des deuxième lectures. Cette limitation du nombre de lectures devrait néanmoins être compensée par un respect plus strict des délais instaurés en 2008, voire leur allongement, afin de donner plus de temps au Parlement pour examiner sereinement les textes dont il est saisi ; il conviendrait donc de limiter le nombre de fois où le gouvernement pourrait, par session, recourir à la procédure accélérée.

Autre simplification possible, celle du dernier mot conféré à l'Assemblée nationale en cas d'échec de la CMP. Procédure complexe, souvent mal comprise des parlementaires, elle se déroule en trois temps : l'Assemblée nationale réaffirme d'abord sa position au cours d'une nouvelle lecture (ce qui l'amène parfois à réexaminer son propre texte lorsqu'elle fut la dernière assemblée saisie avant la convocation de la CMP) ; le Sénat examine ensuite ce texte avec la possibilité de l'accepter (ce qui n'arrive évidemment jamais, le désaccord politique ayant fait échouer la CMP n'ayant évidemment pas disparu entre-temps) ou d'adopter des amendements, mais pas d'élaborer un nouveau texte (subtilité incompréhensible pour les sénateurs) ; enfin l'Assemblée adopte de nouveau son texte, éventuellement modifié par des amendements du Sénat (ce qui n'arrive quasiment jamais, hormis pour corriger des points techniques) au cours d'une lecture cette fois définitive.

Procédure excessivement complexe qui arrive au bout d'un processus déjà souvent considéré

comme trop long, cette phase de la « navette » accumule les critiques. D'autant qu'elle est le fruit d'un compromis institutionnel ancien : lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, le projet initial du gouvernement prévoyait, en cas d'échec de la CMP, qu'il soit directement demandé à l'Assemblée nationale d'adopter définitivement un texte. Mais le Sénat, craignant que cette bascule trop simple vers le dernier mot de l'Assemblée ne réduise les chances de succès des CMP et, partant, sa capacité d'influence sur le texte final, a demandé que soit complexifiée la procédure de dernier mot pour augmenter les chances de succès des CMP. Ce qui a abouti au système actuel.

Force est pourtant de constater que cette complexité n'a pas atteint son objectif et que lorsque le Sénat et l'Assemblée divergent sur un point politique majeur, ce qui est fréquent lorsque les majorités diffèrent, la CMP échoue tout simplement, nonobstant la multiplicité des lectures découlant de cet échec. Il serait probablement beaucoup plus efficace, y compris pour le Sénat, de prévoir la possibilité d'un accord partiel en CMP, dont la transparence pourrait d'ailleurs être améliorée, et de sortir de la logique du tout ou rien qui prévaut aujourd'hui. Ainsi, les deux assemblées pourraient-elles se mettre d'accord sur les points les moins clivants et les plus techniques tout en constatant leur désaccord sur les points les plus politiques, le dernier mot étant alors directement donné à l'Assemblée, sur ces points exclusivement.