**Projet de réforme des institutions : l’essentiel a-t-il été oublié ?**

**Par Pierre Esplugas-Labatut et Stéphane Mouton, Professeurs de droit public à l’Université Toulouse 1 Capitole, Institut Maurice Hauriou**

La discussion parlementaire sur les projets de réforme des institutions dits « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace » devrait reprendre à l’issue du « grand débat national » voulu par le gouvernement et faisant à la crise dite des « gilets jaunes ».

L’attention se focalise, comme les auteurs de cette tribune l’ont constaté lors d’une audition d’une délégation de l’Institut Maurice Hauriou par la commission des lois du Sénat, sur la réduction du nombre de parlementaires. Le Sénat a du mal à entendre que cela pourrait permettre un contrôle plus concentré et efficace du Parlement. Dans certains départements, la représentativité des parlementaires n’en serait pas pour autant affectée. Pour ne prendre que l’exemple de la Haute-Garonne, ses habitants se sentiraient-ils moins bien représentés avec 8 députés au lieu de 10 (comme ce fut le cas de 1986 à 2012) et 4 sénateurs au lieu de 5 (comme c’était le cas avant 2011) ? Une des raisons premières d’un parlement est d’assurer une représentation politique des diverses sensibilités s’exprimant dans un pays, non d’assurer une photographie de la population. Cependant, subsiste une vraie difficulté : une réduction de 30 % du nombre de parlementaires induirait qu’un nombre non négligeable de départements ne soit pas représenté par un député ou un sénateur. On peut donc trouver de bon sens le souci sénatorial d’imposer une représentation minimale d’un député ou sénateur par département (Rapp. sénatorial du 24 janv. 2018 sur les *40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France*, prop. n° 8).

Il n’est toutefois pas certain que le Sénat impose ses vues car si le projet de loi organique porte sur une diminution concomitante du nombre députés et de sénateurs, il ne peut pas être considéré comme propre au Sénat et peut donc être adopté en dernière lecture par l’Assemblée nationale. Le Conseil constitutionnel a ainsi validé la loi organique relative à la création de la « commission indépendante » fixée à l’article 25 de la Constitution sans vérifier si elle était relative au Sénat, alors que cette commission est chargée de donner un avis sur la répartition des sièges de députés *et* de sénateurs (Cons. const., n° 2008-572 DC, 8 janv. 2009).

Il reste qu’il est sans doute procédé, à l’occasion de cette réforme, à un travail d’ingénierie constitutionnelle appréciablevisant à tirer les leçons de la rationalisation du parlementarisme et à prendre en compte deux impératifs modernes que sont la qualité de la loi et l’amélioration du contrôle du gouvernement. Il en est ainsi, par exemple, de l’irrecevabilité qui serait systématiquement opposée aux propositions de loi et amendements de nature règlementaire, à ceux dépourvus de caractère normatif et sans lien direct avec le texte discuté, de la diminution du nombre de lectures devant chaque chambre en cas d’échec devant la commission mixte paritaire, du renforcement de la maîtrise de l’ordre du jour par le gouvernement et de la non évocation en séance publique de dispositions adoptées en commissions.

Pour autant, quelle que soit la valeur technique de ces propositions, il est à craindre que l’essentiel ne soit pas là. A l’occasion de toutes les dernières réformes constitutionnelles, comme celle en cours, le pouvoir exécutif fait figure de « grand oublié ». On peut en effet réformer tant que l’on veut le parlement, si l’on ne (re)pense pas la légitimité, la définition et les fonctions du pouvoir exécutif, toute tentative de rééquilibrage des pouvoirs sera vaine. En particulier, les difficultés actuelles viennent du fait que le gouvernement est « coincé » dans une « zone grise constitutionnelle » entre le président de la République et le Parlement. Une véritable réforme tendant à rééquilibrer les pouvoirs passerait ainsi sans doute par une réécriture des articles 5 et 20 de la Constitution sur les pouvoirs respectifs du président de la République et du gouvernement. A cette seule condition là, on sortira de l’ambiguïté dans laquelle est actuellement la Vème République.