

**TOULOUSE
CAPITOLE**
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de
l'Université Toulouse 1 Capitole.

Pour la réduction du nombre de parlementaires

Esplugas-Labatut Pierre

Professeur de Droit public à Toulouse 1

Université Toulouse 1 Capitole

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Pour la réduction du nombre de parlementaires

Par Pierre Esplugas-Labatut, professeur de droit public à l'Université Toulouse I Capitole, Institut Maurice Hauriou

Le professeur Christian Laviolle est une personnalité intellectuellement curieuse et ouverte. J'ai pu le constater au cours de nos échanges deux fois par an que nous avons depuis près de 20 ans de manière quasi-métronomique, au moment des vacances de Noël et à la fin de chaque année universitaire. N'étant pas comme lui un spécialiste du droit de la propriété publique, il ne m'en voudra donc pas de traiter un thème éloigné a priori de son champ de spécialité mais qui, je n'en doute pas, comme constitutionnaliste qu'il est aussi, l'intéressera.

Dans un article provocateur, un des amis de Christian Laviolle, le doyen Henry Roussillon, s'était déclaré en faveur d'une mini-Assemblée nationale d'une centaine de membres seulement¹. Cette proposition, certes radicale, rejoint l'idée exprimée par le président Emmanuel Macron devant le Congrès le 9 juillet 2018 de réduire le nombre de parlementaires en France et reprise par deux projets de loi organique dits « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace »² et « pour un renouveau de la vie démocratique »³.

Y-a-t-il vraiment de trop de parlementaires en France ? Les dangers d'une telle étude seraient naturellement de céder, dans un pays où il existe toujours un sentiment d'antiparlementarisme latent, à une tentation populiste selon laquelle les parlementaires couvriraient trop d'argent. L'évaluation du coût d'un parlementaire ainsi que l'impact financier d'une réduction de leur nombre relèveraient d'une recherche fine de finances publiques qui n'est pas l'objet de cette étude. Tout au plus, peut-on observer que, si l'on se fie aux lignes budgétaires des « charges parlementaires » inscrites dans les lois de finances annuelles et incluant notamment les indemnités des parlementaires, les charges de secrétariat, de déplacement et « l'aide à l'exercice de mandat parlementaire », le coût d'un député par an serait autour de 520 000 € et celui d'un sénateur de 815 000 €. Le gain qu'impliquerait une réduction du nombre de parlementaires serait encore plus approximatif à calculer car il ne serait que de type marginal du fait de dépenses fixes persistantes quel que soit le nombre de parlementaires. En toute hypothèse, quel que soit ce coût, sans doute non neutre au plan symbolique dans un contexte d'exemplarité et de toujours plus grande maîtrise des dépenses publiques, il reste résiduel à l'échelle du budget de l'Etat.

La question est en réalité plus profonde et consiste à s'interroger si le nombre de parlementaires français est trop important au regard du bon exercice des fonctions classiques de tout parlement qui sont l'adoption de la loi, le contrôle du gouvernement, auquel on doit ajouter aujourd'hui l'évaluation des politiques publiques et l'organisation du débat politique. Nous soutenons la thèse que la réponse est positive (I) mais qu'une réduction n'est pas sans soulever des difficultés a priori techniques, en réalité de fond (II).

I. L'intérêt d'une réduction du nombre de parlementaires

¹ H. Roussillon, « Pour une mini-Assemblée nationale », *Pouvoirs* n° 64, 1993, p. 123.

² Projet de loi organique adopté en conseil des ministres le 23 mai 2018 « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », art. 1^{er} (INTA1809391L).

³ Projet de loi organique adopté en conseil des ministres le 29 août 2019 « pour un renouveau de la vie démocratique », art. 1^{er} (INTX1915527L).

L'intérêt d'une réduction du nombre de parlementaires doit s'apprécier en tenant compte de critères de comparaison permettant de mettre en perspective la solution retenue (A). Au regard de ces critères, il est alors possible de se prononcer en opportunité sur une réduction effective (B).

A. Les critères de comparaison

Un des critères qui vient immédiatement à l'esprit pour apprécier l'opportunité d'une réduction du nombre de parlementaires est de comparer la situation française avec les expériences étrangères (1). Il est également logique d'apprécier cette réforme au regard de l'histoire et de l'évolution constitutionnelles françaises (2).

1. La comparaison avec les expériences étrangères

Le critère pour apprécier l'opportunité d'une réduction du nombre de parlementaires avec les expériences étrangères doit en fait être pris avec une extrême précaution. Il est ainsi habituel de comparer en fonction du nombre de parlementaires par habitants. En l'état, la France compte 925 parlementaires pour près de 67 millions d'habitants, soit 1 parlementaire pour 72 432 habitants. Toutefois, toute comparaison avec d'autres Etats est rendue difficile compte tenu des structures différentes de chacun des Etats visés. A ce titre, il serait un peu vain d'observer qu'un Etat comme la Russie, dont le caractère démocratique peut être sujet à caution, compte moins de parlementaires au nombre d'habitants que la France (1 pour 232 000). Une comparaison pertinente ne peut également être qu'avec des Etats de même niveau de population. En effet, il est naturel que des Etats peuplés comme les Etats-Unis (un parlementaire pour 600 000 habitants) aient moins de représentants par habitant que ceux moins peuplés comme l'Islande (1 parlementaire pour 5 300 habitants). La comparaison avec des Etats monocaméraux doit être encore limitée au nombre de députés (par exemple, au Portugal, on compte un député pour 45 000 habitants contre 1 pour 116 000 en France). La comparaison ne vaut pas non plus avec des Etats fédéraux pour lesquels on devrait ajouter le nombre de parlementaires dans chaque Etat fédéré (par exemple, en Allemagne, 1821 élus siègent dans les assemblées des länder). De surcroît, le recours au droit comparé peut être rendu compliqué par le fait que le nombre de parlementaire dans un Etat est variable selon les périodes. Ainsi, le nombre de membres du Bundestag allemand offre la singularité de fluctuer, en application de la loi électorale, selon les législatures tandis que celui de la Chambre des Lords au Royaume-Uni évolue en fonction des nominations.

Finalement, seule une comparaison du cas français avec des Etats démocratiques (encore que le critère soit complexe et subjectif), de population approximativement équivalente, bicaméraux (ce qui supposerait toutefois que les pouvoirs des deux chambres concernées soient comparables avec ceux de l'Assemblée nationale et du Sénat, ce qui en fait n'est pas le cas) et décentralisés ou régionaux (ce qui est discutable tant les Etats régionaux peuvent se rapprocher dans leur nature des Etats fédérés) semble être possible. De ce point de vue à prendre ainsi avec prudence, on observera que la France compte moins de parlementaires par habitants qu'au Royaume-Uni (1 pour 44 000 mais avec un nombre élevé de membres de la Chambre des Lords – près de 850 -) ou qu'en Italie (1 pour 64 000 avec mais un nombre élevé de députés – 630 -) et à peu près autant qu'en Espagne (1 pour 75 000 mais sans compter les membres des assemblées des Communautés autonomes).

Indépendamment de ces précautions qui signifieraient en l'espèce que « comparaison n'est pas raison », la France est le troisième pays de l'Union européenne à compter, en valeur absolue, le plus de parlementaires (925) derrière le Royaume-Uni (1410) et l'Italie (950) et devant l'Allemagne (778) et l'Espagne (616). Une diminution de 30 % ou 25 % du nombre de parlementaires, comme l'envisagent les projets de loi organique concernés, doterait le Parlement français respectivement de 648 (404 + 244) ou 694 (433 + 261) membres. Cela ne serait donc pas si drastique en ne faisant reculer la France dans ce classement que d'un rang et la rapprocherait de l'Allemagne aussi bien en valeur absolue qu'en termes de représentativité par habitants⁴.

2. La comparaison au regard de l'histoire et l'évolution constitutionnelles

Le nombre de parlementaires n'a en France jamais été fixe au fil des régimes et a eu tendance à subir une inflation au fil des législatures. Ainsi, sous la III^{ème} République, la Chambre des députés a comporté entre 520 et 618 députés et le Sénat entre 300 et 315 sénateurs. Sous la IV^{ème} République, l'Assemblée nationale a oscillé entre 593 et 627 députés et le Conseil de la République entre 315 et 320 conseillers.

Dans un souci de rationalisation, le nombre de parlementaires sous la V^{ème} République est diminué à l'origine mais a encore évolué au fil des législatures. Il convient cependant de mettre à part le cas de la 1^{ère} législature pour laquelle on dénombrait 579 députés et 301 sénateurs mais en incluant les représentants des anciens territoires d'Outre-mer ainsi que des départements algériens et du Sahara. De la 2^{ème} à la 8^{ème} législature, le nombre de députés a augmenté à quatre reprises en passant de 482 députés à 577. De 1959 à nos jours, le nombre de sénateurs a été porté de 301 à 348. Cette croissance a été justifiée par une augmentation de la population. Si l'on prend effectivement ce critère, l'on aboutit, dans un pays en croissance démographique comme la France, à une augmentation sans fin du nombre de parlementaires.

C'est pourquoi la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a institué un plafond du nombre de parlementaires en le limitant à celui actuellement en vigueur, soit 577 pour l'Assemblée nationale et 348 pour le Sénat⁵. Ce premier pas peut être interprété comme une prise de conscience destinée à stopper la croissance continue du nombre de parlementaires observée au fil des mandatures. Un second pas consisterait à s'interroger sur l'opportunité d'une réduction du nombre de parlementaires.

B. L'opportunité d'une réduction du nombre de parlementaires

Une réduction du nombre de parlementaires pourrait être opportune si celle-ci avait pour effet de rendre le parlement français plus efficace. L'appréciation de « l'efficacité » d'une institution est, d'un point de vue strictement juridique, naturellement très aléatoire. On peut toutefois observer qu'il y aurait un rapport inversement proportionnel entre le nombre de membres au sein d'une assemblée parlementaire et son pouvoir ou influence. Pour ne prendre que deux exemples étayant cette idée, chacun à l'autre bout de l'échelle : le Congrès des Etats-Unis d'Amérique comprend 535 représentants (435 pour la Chambre des représentants, 100 pour le Sénat) ; l'Assemblée nationale populaire de Chine comprend près de

⁴ Avec une diminution de 30 %, la France compterait 1 parlementaire pour 103 000 habitants et avec une diminution de 25 %, 1 pour 96 000 contre 1 pour 116 000 habitants en Allemagne.

⁵ Const. 1958, art. 24, al. 3 et 4.

3000 représentants. Sans doute, des considérations propres à chacun de ces deux Etats (systèmes libéral avec régime présidentiel ou communiste, Etat fédéral ou unitaire) expliquent la nature du pouvoir des chambres indépendamment de la question du nombre de parlementaires. Pour autant, il est un fait que le nombre limité de membres du Congrès américain est un des facteurs qui permet un contrôle plus concentré sur le pouvoir exécutif que ne peut le faire l'Assemblée nationale populaire de Chine qui n'est pour sa part qu'une chambre d'enregistrement. Ce rapport de force distinct correspond à l'idée toute simple que plus le pouvoir est dilué, moins il est exercé. Au contraire, le pouvoir pourrait mieux être exercé si le travail ou le débat parlementaires étaient suivis par des spécialistes en mesure de suivre en continu les dossiers. La réduction du nombre de parlementaires serait encore plus avantageuse dans les commissions permanentes où est censé se faire l'essentiel du travail parlementaire. Celles-ci ont en effet aujourd'hui des effectifs que l'on peut juger pléthoriques⁶ empêchant un travail et un débat sérieux. Il est un fait en revanche que cette évolution aurait pour effet d'engendrer une concentration peut-être excessive du pouvoir entre ces parlementaires spécialistes. Au demeurant, compte tenu des appétences de chacun des membres des assemblées et du fait aussi de l'absentéisme, telle est déjà la pratique en vigueur.

L'opportunité d'une réduction du nombre de parlementaires peut être par ailleurs appréciée au regard de la fonction essentielle de représentation inhérente à tout parlement. Celle-ci est tout d'abord d'ordre politique en exigeant que toute chambre permette une représentation des différents courants d'opinion s'exprimant dans un pays. De ce point de vue, ce n'est pas tant la question du nombre de parlementaires qui se pose, sous réserve sans doute de ne pas descendre en deçà d'un certain seuil, mais plutôt celle du mode de scrutin.

Juridiquement, le principe de souveraineté nationale sur lequel est bâti notre régime représentatif ne fait nullement obstacle à une diminution du nombre de parlementaires. Ces derniers sont censés exercer de manière indivisible la souveraineté nationale et non reproduire une photographie de la population ou représenter telle ou telle fraction d'individus. L'augmentation du ratio « 1 représentant pour X habitants » qu'induit mécaniquement une diminution du nombre de parlementaires n'est donc pas d'un point de vue théorique, au contraire, une difficulté. Plus concrètement, pour ne prendre que l'exemple du département de la Haute-Garonne, dont l'auteur de ces lignes est originaire, leurs habitants se sentiraient-ils moins bien représentés avec 8 députés au lieu de 10 (comme ce fut le cas lors des élections législatives de 1986 à 2007) et 4 sénateurs au lieu de 5, comme c'était le cas avant 2011 ? Dans le cas particulier du Sénat, ce dernier représente les « collectivités territoriales »⁷, non exactement les territoires ou leurs habitants. On peut donc pour ces raisons théoriques aussi réduire le nombre de sénateurs sans craindre de fragiliser leur représentativité.

Si la réduction du nombre de parlementaires en France nous paraît donc opportune, cela suppose toutefois de lever un certain nombre de difficultés dont la résolution aura un impact sur la viabilité de la réforme.

II. Les difficultés d'une réduction du nombre de parlementaires

Afin de réduire le nombre de parlementaires, une première question, d'ordre méthodologique, consiste à s'interroger sur les voies formelles auxquelles il convient

⁶ Par exemple, 73 membres pour la « commission des lois » à l'Assemblée nationale et 49 pour celle du Sénat.

⁷ Const. 1958, art. 24, al. 4.

de recourir (A). En outre, si le principe d'une réduction est acté, la proportion dans laquelle celle-ci est envisagée pose la question de la représentativité de certains territoires et plus fondamentalement celle de la « déterritorialisation » des parlementaires (B).

A. Les voies pour procéder à une réduction du nombre de parlementaires

La question des modalités juridiques pour procéder à une réduction du nombre de parlementaires n'est pas que formelle tant les différentes procédures et seuils de majorité propres à chaque type de texte conditionnent la réussite de la réforme. En l'état, la Constitution ne fixant qu'un nombre de maximum de parlementaires, une diminution ne passe pas nécessairement par une loi constitutionnelle mais peut être opérée par une loi organique ainsi que le précise la Constitution⁸. Si l'on excepte le cas, non exclu en l'occurrence, du recours à la procédure référendaire, cette loi devra donc adoptée à la majorité exigeante des membres de l'Assemblée nationale en cas d'absence, possible, d'accord du Sénat. Toutefois, si l'on devait accompagner logiquement la réforme de la réduction du nombre de parlementaires par une baisse du seuil de saisine du Conseil constitutionnel, par exemple de 60 à 40 députés ou sénateurs, l'accord du Sénat resterait impératif pour adopter le texte de loi constitutionnelle.

En fait, si l'on s'en tient à l'hypothèse de l'adoption d'une seule loi organique, tout l'enjeu est alors de savoir si celle-ci est « relative au Sénat » pour laquelle il est exigé un vote en termes identiques par les deux assemblées⁹. La majorité politique du moment au Sénat appelé à voter le projet de loi organique incluant la réduction du nombre de parlementaires paraît en effet réservée sur le principe même d'une diminution du nombre de parlementaires¹⁰.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a sur ce point été infléchie en considérant désormais que des dispositions applicables conjointement aux deux assemblées parlementaires ne sont pas « relatives au Sénat »¹¹. Ainsi, par exemple, les dispositions de la loi organique sur l'interdiction du cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de député et rendant applicable cette interdiction aux sénateurs ne sont pas jugées relatives au Sénat¹². De même, les dispositions relatives au texte de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution créant une « commission indépendante » chargée notamment de donner un avis sur la répartition des sièges de députés *ou* de sénateurs ont été validées sans que ne soient vérifiées si elles étaient relatives au Sénat¹³. On peut donc penser que si le texte porte sur une diminution concomitante du nombre députés et de sénateurs, il ne peut être considéré comme propre au Sénat ce qui n'impliquerait pas une adoption en termes identiques et faciliterait ainsi son adoption. Il pourrait cependant en être autrement dans l'hypothèse d'une réforme d'une diminution de députés et de sénateurs dans des proportions différentes et qui serait alors propre au Sénat.

B. La déterritorialisation des parlementaires

⁸ Const. 1958, art. 25, al. 1^{er}.

⁹ Const. 1958, art. 46, al. 4.

¹⁰ Le rapport sénatorial sur les « 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France » rédigé par un groupe de travail présidé par le président du Sénat Gérard Larché dont les travaux ont été publiés le 24 janvier 2018 énonce que « la rénovation démocratique ne passe pas, en principe par une baisse du nombre de parlementaires ».

¹¹ Cons. const. n° 2009-576 DC, 3 mars 2009.

¹² Cons. const. n° 2014-698 DC, 13 févr. 2014.

¹³ Cons. const. n° 2008-572 DC 8 janv. 2009.

En augmentant le ratio « 1 représentant pour X habitants », la réduction du nombre de parlementaires élargit nécessairement le territoire dans lequel ils sont élus. La conséquence supposée nuisible serait que les parlementaires deviendraient des représentants « hors-sol », éloignés de leur territoire et donc des habitants de celui-ci. On peut toutefois faire remarquer que la déterritorialisation des parlementaires a d'autres causes comme l'interdiction de cumul avec une fonction exécutive locale ou le caractère bien souvent artificiel du découpage des circonscriptions législatives qui ne correspondent pas toujours à une réalité sociologique.

Il reste que la proportionnelle intégrale avec une circonscription nationale n'ayant jamais été en vigueur sous la Vème république, le choix a donc toujours été fait d'élire un parlementaire dans une circonscription locale et donc de lui conserver une assise territoriale. Il est ainsi un fait qu'il se comporte en pratique, contrairement à la fiction juridique selon lequel il exerce la souveraineté nationale, comme le représentant de ce territoire. Dans ce contexte, il faut avoir conscience qu'une réduction notable du nombre de parlementaires priverait un certain nombre de territoires de représentants. En effet, une réduction du nombre de parlementaires de 30 % ou 25 % ferait qu'un député représenterait respectivement environ 165 000 ou 154 000 habitants et un sénateur 274 000 ou 256 000. Ainsi, les départements dont la population est inférieure à ces seuils n'auraient plus de représentants (en l'état de la population française, cela concernerait pour les élections législatives tout de même 7 à 8 départements et pour les élections sénatoriales 20 à 23). Le nombre de départements privés de représentation serait en outre encore plus nombreux si parallèlement une fraction de députés était désignée au scrutin proportionnel au sein d'une circonscription nationale comme l'envisagent les réformes portées. Il convient également de tenir compte de la part réservée à la représentation des français établis hors de France qui limite celle des départements.

Politiquement, on pourrait cependant trouver de bon sens, comme le suggère le rapport sénatorial précité sur les propositions de révision de la Constitution, de préserver l'élection d'au moins 1 député et 1 sénateur par département, collectivité territoriale à statut particulier ou collectivité d'Outre-mer¹⁴. Pour le département, même si ce ne fut pas le cas lors de leur création en 1789, leur ancienneté fait que ce sont des territoires aujourd'hui bien identifiés par leurs habitants. Il en est a fortiori de même pour une collectivité à statut particulier ou d'une collectivité d'outre-mer qui par nature ont une identité propre. S'agissant des élections sénatoriales, cette solution, d'ailleurs retenue par le projet de loi organique « pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », est même opportune dès l'instant où le Sénat représente les collectivités territoriales et pose d'autant moins de difficultés techniques que le département est déjà la circonscription retenue. En revanche, en maintenant un seuil de représentation d'un député et un sénateur au moins pour chacune des collectivités précitées, elle aurait pour effet d'aggraver mathématiquement la déterritorialisation des parlementaires dans les autres collectivités plus peuplées en creusant le ratio du nombre de parlementaires au regard du nombre d'habitants. Cette déterritorialisation serait cependant pire si n'était pas retenu le cadre départemental et lui était préféré, par exemple, soit un cadre « bi-départemental », soit régional d'ailleurs spécialement étendu depuis l'instauration en 2015 de « grandes régions ». A cet égard, l'expérience peu concluante, un temps en

¹⁴ Rapport sénatorial du 24 janvier 2018 sur les « 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France », proposition n° 8 ; le projet de loi organique « pour un renouveau démocratique » habilite également le gouvernement à retenir un seul minimum d'un député, mais non d'un sénateur, par département (art. 6).

vigueur pour le scrutin européen, de circonscriptions électorales à l'échelle de grandes régions ne plaide pas pour ce cadre territorial.

Un seuil minimum de représentation par département, collectivité territoriale à statut particulier ou collectivité d'outre-mer n'est pas non plus sans poser de difficultés juridiques. Le Conseil constitutionnel n'exige pas un nombre minimum de parlementaires représentant individuellement les collectivités concernées. Il a d'ailleurs censuré une représentation minimale de deux députés par département qui ne peut être justifiée par aucun impératif d'intérêt général. Il a également affirmé que ce type d'impératif n'imposait pas qu'une collectivité d'Outre-mer constitue une circonscription électorale sauf si la population de cette collectivité est très faible et en raison de son particulier éloignement¹⁵. Toutefois, on sait que le Conseil impose que les parlementaires, spécialement les députés soient désignés sur des « bases essentiellement démographiques » ce qui a pour conséquence de proscrire des écarts de représentation entre circonscriptions trop importants. Or, avec la réforme de la réduction du nombre de parlementaires, de tels écarts existeraient mécaniquement entre les départements moins peuplés auxquels on aurait appliqué ce seuil minimal de représentation et les autres départements plus peuplés. Le législateur serait donc « coincé » entre exclure certains départements de représentation par un député ou un sénateur ou risquer d'être censuré par le Conseil constitutionnel pour non-respect de la règle de représentation en fonction des « bases essentiellement démographiques » en cas de seuil minimal de représentation par département.

Enfin, pour les départements qui ne seraient dotés que d'un seul député ou sénateur, le pluralisme politique s'en trouverait affaibli car ils seraient nécessairement représentés par un parlementaire relevant d'une seule et même sensibilité politique.

En définitive, la diminution du nombre de parlementaires ne constitue certainement pas une recette miracle contre la défiance vis-à-vis des élus. Sans qu'il n'y ait non plus en réalité un « nombre d'or » de représentants composant une assemblée ou de ratio a priori idéal pour assurer une représentation correcte, une réforme visant à réduire le nombre de parlementaires resterait pour autant juridiquement acceptable et, à notre sens, institutionnellement souhaitable.

¹⁵ Cons. const. n° 2008-573 DC, 8 janv. 2009.