

Pour une mini-Assemblée nationale

Proposer une révision de la Constitution est devenu un jeu très en vogue dans le milieu universitaire et politique français à tel point qu'il est rare de passer plus d'une semaine sans trouver un nouveau projet dans les colonnes de nos journaux. Malgré l'imagination des uns et des autres, force est de constater que l'on tourne un peu en rond et François Mitterrand, lors de son intervention télévisée du 9 novembre 1992 « complétée par sa lettre aux présidents des Assemblées du 30 novembre », n'a pas échappé à la règle ; en effet, il a ressorti, parmi ses « six ou sept propositions de réforme », des projets qu'on ne saurait considérer comme incontrournables pour la seule raison qu'ils sont anciens, ainsi en est-il pour ceux relatifs à la durée du mandat présidentiel, ou qu'ils ont été déjà soumis à un début de procédure qui a mal tourné comme c'est le cas pour l'élargissement du champ référendaire (1984) ou de la modification du mode de saisine du Conseil constitutionnel (1990) ; la seule nouveauté étant, d'une part, l'idée de modifier le système de la mise en cause de la responsabilité pénale des gouvernants et, d'autre part, la création d'un comité consultatif constitutionnel, procédure inspirée du modèle de 1958 mise en place à un moment où il ne s'agissait pas, malgré les apparences, de réviser mais bien d'élaborer une nouvelle Constitution, ce qui peut dévoiler bien des non-dits. Quant à la cohérence des différentes propositions présidentielles, il y aurait beaucoup de réserves à présenter mais pour cela il conviendrait de s'interroger sur la démarche intellectuelle qui est à l'origine de l'initiative révisionniste. En effet, une révision n'a de sens que si l'on définit, préalablement, le but poursuivi qui ne peut être que de porter remède à des défauts graves des

institutions en place ; réviser pour le plaisir de réviser ne pouvant, en aucune façon, constituer une raison valable.

Autrement dit, il faut commencer par porter un diagnostic sur la situation actuelle ; précisément, ce diagnostic semble pouvoir faire l'objet d'un consensus : c'est le déséquilibre évident, qui n'a fait que s'accroître ces dernières années, entre un Président tout-puissant et un Parlement condamné à un rôle de figurant ; tout le malaise actuel se ramène à ce constat, et il est clair que ce ne sera pas en réduisant la durée du mandat présidentiel à six ou cinq ans ou en rendant le septennat non renouvelable que l'on apportera une solution, au contraire vraisemblablement ; ce ne sera pas, non plus, en élargissant le champ de la démocratie semi-directe ou en facilitant la contestation de la loi présente, au nom de la loi passée, par les justiciables, fût-ce sous le contrôle du Conseil constitutionnel, que l'on donnera à l'acte parlementaire par excellence qu'est la loi la place qui doit être la sienne dans un ordonnancement juridique démocratique.

Notre Parlement est malade et c'est lui que l'on doit soigner en priorité. Le mal est ancien, il n'est que de relire la très belle analyse faite dans les années soixante par le président Chandernagor qui se demandait déjà : « Un Parlement pour quoi faire ? » Les symptômes sont connus : le Parlement « fait » de moins en moins la Loi, les progrès de la construction européenne et de la décentralisation n'ont fait qu'aggraver le mal. La conséquence, c'est le désintérêt des parlementaires pour leur fonction nationale et un absentéisme considérable qui nourrit tout naturellement l'antiparlementarisme, vieille maladie de notre vie politique. C'est cet absentéisme qui peut servir de point de départ à une réflexion sérieuse.

Devant les bancs désespérément vides de nos assemblées parlementaires, les citoyens s'interrogent sur l'intérêt même de leur vote et on ne doit pas s'étonner qu'ils réagissent en désertant, à leur tour, les lieux où naît la démocratie, à savoir les bureaux de vote. Lorsqu'ils apprennent, par le *Journal officiel*, qu'avec dix députés présents en séance, il y a eu plus de 500 suffrages exprimés pour adopter une loi, alors que l'article 27 de la Constitution interdit un vote par procuration d'une telle ampleur, comment ne seraient-ils pas perplexes ? Si le Conseil constitutionnel, dans une décision du 23 janvier 1987, a donné de cet article 27 une interprétation pour le moins non conforme à sa lettre, en autorisant le jeu des petits boîtiers de vote électronique, c'est, tout simplement, parce qu'avec une majorité automatique, qu'elle soit absolue ou même simplement relative, le vote personnel n'aurait rien changé. Alors, à quoi

bon, pour le député de base, se déranger ? Mieux vaut rester dans sa circonscription pour serrer des mains et inaugurer des banquets plutôt que d'occuper les bancs inconfortables d'une Assemblée qui n'a pas besoin de lui.

Devant une telle situation, toute réforme sérieuse du travail parlementaire doit avoir pour objectif prioritaire de le rendre plus efficace et donc plus attractif. Mais il faut bien reconnaître que les propositions actuelles de réforme tiennent surtout du gadget, comme l'informatisation des amendements ou la limitation des séances de nuit, ou sont largement inadaptées, comme l'allongement des sessions ordinaires... déjà désertées ou le regroupement des votes certains jours à certaines heures... A quoi bon, par ailleurs, prévoir que des séances pourraient être consacrées à l'examen des propositions de lois présentées par l'opposition dès lors que celles-ci n'ont aucune chance d'être adoptées, toujours à cause de l'existence d'une majorité automatique ?

Certes, on pourrait imaginer, afin de remédier à cet absentéisme chronique, de recourir à des incitations financières ou à des mesures disciplinaires. Faudrait-il, alors, opérer des retenues sur les indemnités de fonction des députés absents, avec pointage en début et, peut-être aussi, en cours de séance ? Ou bien récompenser par des sortes de « jetons de présence » ceux qui, en définitive, ne feraient que ce pour quoi ils ont voulu être élus ? Bien sûr, le Parlement européen a dû se résoudre à ce genre de stimulants, mais comment ne pas voir leur caractère dérisoire et, encore plus, indigne, s'agissant des représentants de la Nation dans un régime démocratique ? Et, quel travail « forcé » accompliraient ceux qui, présents physiquement, auraient, toujours, conscience de n'être que des figurants de luxe dans un théâtre d'ombres ?

A ce stade de l'analyse, une question se pose avec force : pourquoi vouloir contraindre 577 personnes à se rassembler là où quelques dizaines, peut-être moins, font le même travail ? Les spécialistes du management auraient leur mot à dire. En effet, la question fondamentale est la suivante : le travail parlementaire serait-il de meilleure qualité si tous nos députés étaient, en permanence, présents au Palais-Bourbon ? Une réponse très claire a été donnée lors de la journée d'études de l'Association française des constitutionnalistes, du 15 mars 1991, consacrée à « la réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale ». Cette réponse est « non » ! Nous la devons à deux spécialistes particulièrement connaisseurs de la réalité parlementaire, Didier Maus, ancien directeur de cabinet d'André Rossinot, ministre, UDF, des relations avec le Parlement

(1986-1988), et André Billardon, alors vice-président, PS, de l'Assemblée nationale et président d'une commission de réflexion sur le sujet qui nous retient. Tous deux sont persuadés, et ils l'ont dit, qu'il n'est pas nécessaire que tous les parlementaires soient présents dans l'hémicycle pour que les assemblées remplissent convenablement leurs fonctions ; au contraire, même, une assemblée au complet ne pourrait pas bien travailler, ni débattre. C'est le même point de vue que défend un autre spécialiste de la question, le député PS Jean-Michel Belorgey, dans un ouvrage récent (*Le Parlement à refaire*) : « ... on voit mal comment raisonnablement soutenir que la séance publique, tant qu'elle demeurera ce qu'elle est, une pure représentation, le plus souvent de médiocre qualité, d'une problématique et de choix dégagés ailleurs, requiert la présence de plus d'une dizaine de parlementaires... » MM. Maus et Billardon étaient moins stricts sur le seuil minimum nécessaire, puisqu'ils semblaient considérer que le travail pouvait s'effectuer de façon très correcte avec la présence d'environ un dixième de l'effectif réel, soit une soixantaine de députés. Faut-il tirer toutes les conséquences d'une telle constatation et souhaiter par conséquent une diminution drastique du nombre de nos députés ? Bien des facteurs peuvent intervenir pour moduler le chiffre idéal. Mais, pourquoi ne pas réfléchir sérieusement sur une telle problématique qui a le grand mérite de sortir des sentiers battus et de faire progresser le débat, puisque débat il y a. L'hypothèse de travail serait donc la mise en place de ce qu'on pourrait appeler une « mini-assemblée » d'une centaine de membres environ. Une telle solution est moins choquante qu'il n'y paraît, si on veut bien remarquer que par le monde les assemblées paraissent obéir à la règle suivant laquelle leur efficacité est inversement proportionnelle à l'importance de leurs effectifs : le Parlement soviétique rassemblait des milliers de membres et ne servait à rien, alors que le Sénat américain, avec seulement 100 membres, est considéré par tous comme l'une des assemblées politiques les plus performantes du monde ; on pourrait ajouter que la Chambre des représentants américaine, pour un pays cinq fois plus peuplé que le nôtre, n'a que 435 membres, ce qui, transposé chez nous, donnerait une assemblée de moins de 120 membres ! Que des facteurs complexes interviennent pour expliquer ces différences de situation est certain, mais cela n'enlève rien au sens général de la remarque. Par contre, une telle solution pose un problème en ce qui concerne le mode d'élection de cette assemblée ; c'est là qu'une réflexion complémentaire s'impose sur le mode de scrutin et nous allons voir que cela devrait contribuer à faire des propositions ve-

nant renforcer le rééquilibrage, recherché par tous, entre l'exécutif et le législatif, puisque s'imposerait un mode de scrutin mettant fin à l'existence d'une majorité automatique, source de bien des malheurs actuels, on l'a déjà dit.

VERS LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Il est évident qu'on ne peut pas élire une assemblée d'une centaine de députés de la même manière que celle en regroupant plus de 500 ; le scrutin majoritaire uninominal actuel ne saurait être conservé, non seulement pour des raisons tenant au découpage territorial qui ne permettrait pas d'assurer une représentation équitable des différents départements, mais surtout parce que la logique d'une telle mini-assemblée est incompatible avec un système qui laisse une trop grande place au hasard dans la composition finale. Une assemblée à effectif réduit n'est acceptable que si on a des chances sérieuses de trouver parmi ses membres sinon les meilleurs représentants de la Nation, ce qui est après tout difficile à juger, mais de bons spécialistes dans les différents domaines sur lesquels elle est censée devoir se prononcer, en particulier en votant des lois. Ceci conduit donc à confier aux partis politiques, trop systématiquement critiqués ces temps-ci, un rôle de sélection des candidats pour la constitution des listes.

Dans ces conditions, seule la représentation proportionnelle nationale paraît pouvoir être retenue. En effet, un tel mode de scrutin résout le problème du découpage territorial, puisqu'il y aurait une circonscription unique. De plus, dans la mesure où les « lois de Maurice Duverger » produiraient leurs effets, la représentation de tous les courants de la vie politique, c'est-à-dire l'instauration d'un multipartisme indépendant, rendrait très peu probable, pour ne pas dire impossible, l'existence d'une majorité automatique, ce qui n'aurait pas le caractère désastreux qu'on lui prête parfois dès lors que seraient maintenus toutes les dispositions constitutionnelles désignées habituellement sous l'expression de « parlementarisme rationalisé », avec, en particulier, le fameux article 49, alinéa 3, injustement décrié ; inutile, alors, de brandir l'épouvantail du retour à la IV^e République ! On peut ajouter que la nécessité pour le Gouvernement d'obtenir par le dialogue et la négociation, au meilleur sens du terme, l'appui d'une majorité non acquise d'avance donnerait au Parlement tout son sens qui est d'être un lieu où l'on débat des problèmes fondamentaux de la société.

Bien entendu, élus pour « faire », enfin, les lois et contrôler, effectivement, le Gouvernement, ces élus de la Nation ne sauraient, en aucune façon, assurer d'autres fonctions, électives ou non ; ceci résoudrait l'épineux problème du cumul des mandats. Quant à tous les députés actuels qui perdraient, par hypothèse, leur mandat, et qui seraient plusieurs centaines, ils pourraient très naturellement se consacrer à la vie politique locale, de plus en plus absorbante, et continuer à être, ce qu'ils sont le plus souvent déjà, à savoir des sortes « d'assistantes sociales ».

À ceux qui penseraient qu'il s'agit là de propositions par trop utopiques, on répondra seulement que le monde politique français traverse une crise de grande ampleur et qu'il a, sans doute, besoin d'une sorte d'électrochoc ; que, par ailleurs, ce qui compte c'est de provoquer un débat à partir d'une proposition qui n'est qu'un point de départ ; qu'il ne s'agit pas d'une proposition beaucoup plus révolutionnaire pour notre pays que celle qui consiste à envisager l'adoption d'un régime de type présidentiel ; et qu'enfin, à quoi servirait la doctrine si elle se contentait de faire l'exégèse de textes adoptés souvent dans la précipitation ?