



31 janvier 18
Aurélie PEREIRA
Marion ROTH

PROJET DE REFORME CONSTITUTIONNELLE

Devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 3 juillet 2017, Emmanuel MACRON a annoncé son intention de procéder à une révision de la Constitution.

Plusieurs pans de l'organisation de la République sont concernés par ce projet de réforme, à commencer par le **Parlement** :

- **Réduction du nombre de parlementaires** : « 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 » ;
- **Dose de proportionnelle** dans le scrutin législatif : « pour que toutes les sensibilités y soient justement représentées » ;
- **Réforme du travail parlementaire** : souhaitant « mettre un terme à la prolifération législative », Emmanuel MACRON veut aboutir à « une évaluation complète de tous les textes importants » dans les deux ans qui suivent leur mise en application. Le « rythme de conception des lois doit savoir répondre aux besoins de la société », pour cela il entend simplifier la navette parlementaire.

Le **Conseil économique, social et environnemental** (CESE) sera repensé pour **redevenir « un trait d'union » entre la société civile et les instances politiques**. Le nombre de ses membres sera lui aussi réduit d'un tiers. Pour devenir « la grande instance consultative qui fait aujourd'hui défaut » à l'Etat, ses règles de représentativité seront-elles aussi repensées « de fond en comble ».

Autre instance concernée par cette réforme : la **Cour de Justice de la République**. Emmanuel MACRON a en effet annoncé son intention de **supprimer cette juridiction** qui juge les actes des ministres commis dans leurs fonctions. « Les ministres doivent devenir comptables des actes accomplis dans leurs fonctions ordinaires ... nos concitoyens ne comprennent plus pourquoi seuls les ministres pourraient encore disposer d'une juridiction d'exception ». Dans cette même logique, il souhaite **renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature** « en limitant l'intervention de l'exécutif dans les nominations des magistrats du parquet ».

Un **projet de révision devrait être présenté dans les semaines qui viennent et la réforme devrait passer avant juillet 2018**.

Article 89 ou article 11 ?

Une révision de la Constitution nécessite, en théorie, de **recourir à son article 89**. Celui-ci suppose un vote du texte, dans les mêmes termes, par l'Assemblée nationale et Sénat. Le Congrès est ensuite réuni et la majorité aux 3/5^e est alors nécessaire pour faire passer la révision. Le référendum est obligatoire si la proposition de réforme émane d'un parlementaire mais pas si elle émane du Président de la République sur proposition de son Premier ministre.

Face aux réticences du Sénat, le Gouvernement pourrait vouloir esquisser cette procédure en **mobilisant l'article 11** de la Constitution. Celui-ci permet **l'adoption d'un texte directement par référendum sur « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics » de nature non-constitutionnelle**.

Pour mémoire, le général de GAULLE a recouru deux fois à l'article 11 :

- En 1962, il convoque un référendum relatif à l'élection au suffrage universel direct du Président de la République. La réforme est approuvée à 62,25% mais la méthode est vivement contestée : le Conseil d'Etat rend un avis défavorable tandis que le Conseil constitutionnel se déclare incompétent tout en y étant officieusement hostile.
- En 1969, la création de régions et la réforme du Sénat font l'objet d'un référendum. Le non l'emporte alors à 52,58%.

Le recours à l'article 11 fait cependant l'objet d'analyses contradictoires de la part des constitutionnalistes puisqu'il ne permettrait pas de recourir à un référendum sur des sujets de nature constitutionnelle. Or, **si la réduction du nombre de parlementaires peut relever de la loi organique depuis la « révision Balladur » après accord du Sénat, la question de la limitation du cumul des mandats dans le temps nécessite bien une révision constitutionnelle puisqu'elle porte atteinte au principe constitutionnel de liberté de choix des électeurs**.

En ce qui concerne le recours à l'un ou l'autre de ces articles, **Nicole BELLOUBET**, ministre de la justice a déclaré « quand on diminue le nombre de parlementaires on n'est pas obligé de réviser la Constitution. De la même manière, on n'est pas obligé de réviser la Constitution pour changer de mode de scrutin ». Elle a complété son propos en précisant **« je ne**

pense pas qu'il y ait de risque politique à consulter les Français. » Gérard LARCHER, président du Sénat a d'ores et déjà prévenu de son opposition à l'usage d'un référendum via l'article 11 : « on ne résout pas une crise de confiance par un coup politique ».

Pour mener à bien cette réforme, le Président de la République a aussi sollicité Gérard LARCHER et François de RUGY, respectivement Président du Sénat et Président de l'Assemblée nationale afin qu'ils formulent des propositions d'enrichissement. Leurs conclusions ont été rendues entre décembre et janvier.

Pour une nouvelle Assemblée nationale

François de RUGY, a entamé une **réforme de l'Assemblée nationale**. Conduite sur l'ensemble de la législature, cette démarche s'organise autour de séquences de travail semestrielles. « L'objectif est de **bâtir une Assemblée nouvelle, en complément de la réforme institutionnelle** lancée par le Président de la République ».

Pour mener à bien ce projet, **sept groupes de travail** ont été constitués :

- Le statut des députés et leurs moyens de travail ;
- Les conditions de travail à l'Assemblée nationale et le statut des collaborateurs parlementaires ;
- La procédure législative et l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition ;
- Les moyens de contrôle et d'évaluation ;
- Le développement durable dans la gestion et le fonctionnement de l'Assemblée ;
- La démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne ;
- L'ouverture de l'Assemblée nationale à la société et son rayonnement scientifique et culturel.

Les groupes de travail sont composés de **dix députés issus de chacun des groupes politiques** de l'Assemblée. Les membres sont désignés pour une durée d'un an renouvelable.

La méthode de travail est commune à l'ensemble des groupes. Elle s'articule autour de **période de six mois** et se déroule de la façon suivante :

- Au début de chaque période : transmission d'une feuille de route à chaque groupe ;
- Puis définition par ces groupes de leur plan d'action pour les six mois à venir ;
- A l'issue de chaque période : arbitrage par le bureau, sur proposition du Président de l'Assemblée, des mesures retenues.

Les réflexions issues de ces travaux **pourront donner lieu à des propositions de lois ou d'amendements** aux projets de loi à venir, notamment dans le cadre de la réforme constitutionnelle.

Le **premier cycle de travail** a eu lieu de septembre à décembre 2017 avec pour ambition de préparer la réforme constitutionnelle du Président de la République.

Cent propositions ont été formulées et compilées dans un rapport de 430 pages. Les premières pistes pour améliorer la fabrique de la loi et moderniser l'institution ont été présentées par François de RUGY le 13 décembre dernier :

- Réduction du nombre de parlementaires ;
- Limitation du cumul des mandats dans le temps à trois mandats successifs ;
- Création d'une Agence des moyens parlementaires pour le contrôle de l'utilisation des fonds ;
- Sur les missions de contrôle, possibilité de recourir à l'expertise d'organismes publics, académiques ou privés ;
- Instauration d'un contrôle obligatoire de la loi six mois après son entrée en vigueur ;
- La procédure accélérée doit devenir la norme (une seule lecture par chambre) ;
- Parmi les autres propositions : développement de l'open data, mise en place de partenariats avec les écoles, renforcement du droit de pétition, intervention citoyenne sur l'ordre du jour de l'Assemblée, etc.

➔ **La plupart des propositions reprennent, pour l'essentiel, les promesses de campagne d'Emmanuel MACRON.**

Les thèmes de travail pour le premier semestre 2018 ont été établis lors de la réunion du Bureau du 24 janvier 2018 :

- Statut des députés : **Suspension et reprise de la carrière professionnelle des députés** ;
- Conditions de travail à l'AN : **prise en compte du handicap dans le fonctionnement de l'AN** ;
- Procédure législative, etc. : **Organisation de la semaine parlementaire** ;
- Moyens de contrôle et d'évaluation : **Format et compétences pour un organe d'expertise propre au Parlement**
- Développement durable : **Comment impliquer tous les acteurs de l'AN dans une démarche de développement durable ?**
- Démocratie numérique/nouvelles formes de participation citoyenne : **Peut-on développer une dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget ?**
- Ouverture de l'AN/rayonnement scientifique et culturel : **Accueil du public à l'AN.**

Sénat : Mieux faire la loi, mieux contrôler l'action du Gouvernement, réconcilier les citoyens avec le Parlement

Pour répondre à la sollicitation du Président de la République demandant aux parlementaires d'enrichir le projet de réforme constitutionnelle, Gérard LARCHER a constitué **un groupe de travail** composé de quinze membres.

Pour élaborer l'ensemble de ces propositions, **quatre axes de travail** ont été retenus :

1. Assurer la **représentation** au Parlement **de tous les territoires** de la République ;
2. **Rénover le travail parlementaire** au service de la qualité de la loi et de la lutte contre l'inflation normative ;
3. **Renforcer la fonction de contrôle et d'évaluation** du Parlement au service d'une démocratie plus exigeante ;
4. Adapter le **fonctionnement de certaines institutions**, judiciaires notamment.

Les principales propositions émises consistent à :

- Préserver le lien entre les parlementaires et les territoires à travers l'élection d'au moins un député et un sénateur par département, par collectivité à statut particulier et par territoire d'outre-mer ;
- Encadrer la procédure accélérée en rendant obligatoire une deuxième lecture dans la première assemblée saisie, sauf décision contraire lors de la Conférence des présidents ;
- Lutter contre l'inflation des normes en inscrivant dans la Constitution le principe de « nécessité normative » ;
- Consacrer le rôle du Parlement en matière de contrôle de l'exécution des lois ;
- Permettre au Parlement de saisir le Conseil d'Etat en cas de non publication des textes réglementaires ;
- Fixer un nombre maximum de membres du Gouvernement ;
- Garantir une composition paritaire du Gouvernement.

Lors de la restitution des travaux, le 24 janvier dernier, il a tenu à rappeler que « si cette réforme devait se résumer, in fine, à un artifice politique sans lendemain qui affaiblirait la représentation des territoires, ce serait contraire aux principes qui guident [son] engagement ».

Au cours de cette restitution le Président du Sénat n'a pas témoigné d'opposition en faveur de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, de la suppression de la Cour de justice de la République ou encore de l'abrogation de la présence des anciens présidents au Conseil constitutionnel. En revanche, il a clairement énoncé **« ses lignes rouges »** :

- La **limitation du nombre des mandats dans le temps**, vue comme une « atteinte à la liberté de choix des électeurs » ;
- La **normalisation de la procédure accélérée** comme méthode d'examen des textes.

Sur la **réduction du nombre de parlementaires**, s'il juge **qu'elle « n'est pas la condition d'un meilleur fonctionnement démocratique »** il précise néanmoins que « s'il faut en accepter le principe, **quelques conditions doivent être posées** ». Il s'agit notamment de **conserver l'ancrage territorial** des députés et des sénateurs et d'assurer une **juste représentation des territoires**. Il précise « qu'il ne faut rien céder à la vague d'antiparlementarisme et à la montée du populisme qui abîment notre modèle républicain ».

Un Conseil Economique et Social et environnemental (CESE) acteur de sa propre réforme

A la suite des annonces d'Emmanuel MACRON lors du Congrès de Versailles, Patrick BERNASCONI, président du CESE, a souhaité s'engager pleinement dans cette dynamique de réforme. Se fixant pour ambition de **revivifier « la société civile organisée »** qui est **« l'une des épines dorsales indispensables à la vie démocratique »**, il a soumis le 15 novembre 2017 au bureau du CESE un projet de réforme.

Selon lui, la **réforme doit aboutir à une meilleure intégration du « conseil dans l'organisation constitutionnelle afin d'améliorer son interactivité avec le gouvernement et les deux autres assemblées législatives »**.

Les propositions de changement s'articulent autour de quatre thématiques :

- **« Prise en compte du long terme »** : identifier les changements dont les conséquences pourraient être irréversibles pour « prévenir leurs effets négatifs et accompagner les transitions » ;
- **« Contribution à l'élaboration de la loi »** : consultation du CESE sur les projets de lois économiques, sociaux et environnementaux, sur les projets de loi organique et de loi d'orientation en amont du passage en conseil des ministres. En lien avec la Cour des comptes et le Défenseur des droits, renforcement de son rôle « d'évaluation des politiques publiques, afin d'apporter l'expression de la société civile » ;
- **« Intégration de l'expression citoyenne »** : faciliter les saisines du CESE « par pétition citoyenne, notamment par sa dématérialisation, sa sécurisation et l'information de la population ». Une « réponse systématique et rapide des pouvoirs publics » serait prévue.
- **« Carrefour de la consultation publique »** : ce qui impose de revoir ses interactions avec les autres instances de dialogue.

Concernant la réduction du nombre de conseillers, annoncée d'un tiers lors du Congrès, le CESE n'émet pas de propositions. Il souhaite cependant que sa **composition « respecte son indépendance, l'équilibre entre les trois piliers économique, social et environnemental, et la représentativité des organisations qui désignent ses membres »**.

Vœux du Président de la République aux forces vives 31/01/18

Les vœux d'Emmanuel MACRON, prononcés le 31 janvier 2018 au conseil de Paris, aux corps constitués, aux forces vives et aux héros de 2017 ont été l'occasion de préciser les contours de cette réforme qui devrait se dessiner « dans les semaines à venir ».

« Le Premier ministre et la Garde des Sceaux vont pouvoir parachever un travail que le gouvernement a commencé », afin de présenter un projet « dans les semaines qui viennent ».

Cette réforme concerne avant tout les **collectivités locales**. Pour le Président de la République, « le rôle du chef d'État n'est pas de tout faire mais de donner l'opportunité aux autres de faire. Nous allons dessiner le visage d'une France émancipée et engagée. ».

- A cet effet, il rappelle sa **volonté de donner aux collectivités locales « un droit d'expérimentation et d'adaptation » et la possibilité « d'exercer des compétences de façon différenciée » en modifiant notamment les articles 72,73 et 74 de la Constitution**. En d'autres termes, il souhaite accroître les libertés locales, la capacité d'expérimentation des territoires et leur faculté à adapter les lois nationales sans obligation de généraliser ces expérimentations à l'ensemble du pays.
- Par ailleurs, il assure **vouloir « une décentralisation bien plus profonde » de l'ensemble du pays, collectivités d'Outre-mer incluses** : « Je crois en la décentralisation des projets et des initiatives. Des élus portent des projets sur nos territoires et sont parfois bloqués. Notre travail : laisser des flexibilités pour les projets concrets ».
- ⇒ Cette intervention du Président de la République n'apporte pas de nouvelles informations ou un calendrier plus précis au sujet de la réforme constitutionnelle. En revanche, ces déclarations viennent notamment répondre aux propos de Gérard LARCHER sur les risques de recentralisation de l'action étatique.

Regrettant que les Français « ne croient plus à l'objectivité des consultations lorsqu'elles sont lancées par l'Etat », Emmanuel MACRON est revenu sur le rôle du **CESE** : « Je souhaite que nous puissions faire du CESE le canal privilégié de la participation des Français à la décision publique et [qu'il devienne] ainsi la « chambre du futur ».

Parmi les principales mesures prévues :

- o **Division du nombre de membres** : le Président de la République avait annoncé, lors du Congrès de Versailles, vouloir réduire d'un tiers le nombre de membres. Actuellement composé de 233 membres, le CESE verra voir sa composition réduite de moitié. Le gouvernement renoncera à son pouvoir de nomination des personnalités associées ou qualifiées « afin de rendre aux organisations la plénitude du pouvoir de désignation des membres ».
 - o **Faire du CESE « le réceptacle des pétitions de nos concitoyens »** : le CESE pourra recevoir les pétitions des citoyens et à partir de 500 000 signatures, il sera habilité à les transmettre « au gouvernement mais aussi aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale pour y déclencher un débat ».
 - o **Consultations publiques et expertise** : Emmanuel MACRON souhaite « déléguer au CESE l'organisation de consultations publiques sur tout projet de réforme » et lui donner un rôle étayé en matière « d'expertise indépendante ».
- ⇒ Emmanuel MACRON positionne ainsi le CESE comme un « point de passage des consultations gouvernementales sur les projets de loi en matière sociale, économique et environnementale ».