



Constitution, Constitutions

Présentation du projet de révision constitutionnelle d'Emmanuel Macron



Par **Dominique Villemot**¹
Voltaire 1980
 Avocat
 Président de Démocratie Vivante

Le projet d'Emmanuel Macron se situe dans le prolongement des 24 précédentes révisions de la Constitution, c'est-à-dire qu'il adapte le fonctionnement de nos institutions sans en modifier l'équilibre des pouvoirs. Emmanuel Macron s'inscrit en effet dans la pratique de la V^e République.

L'une des raisons qui expliquent la longévité de la Constitution de la V^e République est sa capacité à s'adapter. En 60 ans, elle a en effet fait l'objet de 24 révisions, soit en moyenne une tous les deux ans et demi. Les plus connues sont celles afférentes à la fonction présidentielle (introduction de l'élection au suffrage universel en 1962, instauration du quinquennat en 2000). Mais on peut aussi citer celles portant sur le contrôle de constitutionnalité des lois (possibilité de saisir le Conseil constitutionnel par 60 députés ou sénateurs en 1974, instauration de la question prioritaire de constitutionnalité en 2008) ou celles autorisant la ratification de traités européens entraînant des transferts de souveraineté (traité de Maastricht en 1992, traité d'Amsterdam en 1999, mandat d'arrêt européen en 2003, traité constitutionnel en 2005, traité de Lisbonne en 2008).

Les propositions d'Emmanuel Macron

Le projet de révision d'Emmanuel Macron se situe dans le prolongement de ces révisions, c'est-à-dire qu'il adapte le fonctionnement de nos institutions sans en modifier l'équilibre des pouvoirs. Emmanuel Macron s'inscrit en effet dans la pratique de la V^e République qui repose sur deux grands principes :

- il s'agit d'un régime parlementaire, puisque le Premier ministre et son gouvernement sont responsables devant l'Assemblée nationale, qui peut les renverser, comme cela s'est produit en 1962 pour le premier gouvernement de Georges Pompidou,
- mais doté d'un Exécutif à deux têtes, le président de la République et le Premier ministre, ce qui distingue nos institutions de celles de nos voisins européens où le pouvoir exécutif appartient exclusivement au chef du gouvernement, le chef de l'État,

monarque ou président, ne dispose que d'une autorité morale. Cette lecture gaullienne a été confirmée par François Mitterrand lorsqu'il a accédé à la fonction présidentielle en 1981, puis consacré en 1986, lorsqu'il a été confronté à la cohabitation.

Ce type de régime correspond à la monarchie constitutionnelle qu'ont connue par exemple, l'Angleterre au XVIII^e siècle ou la France sous la Monarchie de Juillet où l'Exécutif était partagé entre le roi et le Premier ministre.

À quels objectifs répond le projet de révision d'Emmanuel Macron ?

Tout d'abord à appliquer son programme.

Il avait en proposé durant la campagne présidentielle de rénover la vie politique en :

- réduisant d'un tiers le nombre de députés parlementaires,
 - limitant à trois le cumul dans le temps des mandats de parlementaires ainsi que ceux d'exécutifs locaux (à l'exception des maires de communes de moins de 9 000 habitants),
 - ne permettant plus le cumul de la fonction de ministre avec celle d'un exécutif local,
 - introduisant une dose de proportionnelle dans le mode d'élection des députés.
- On notera que, à l'exception de l'interdiction du cumul d'une fonction de ministre avec celle d'exécutif local, ces réformes ne nécessitent pas de réviser la Constitution mais relèvent de la loi organique, ou même de la loi ordinaire pour le mode de scrutin des députés.
- Il serait donc plus exact de parler du projet de révision institutionnelle plutôt que du projet de révision constitutionnelle.
- Emmanuel Macron a ensuite décidé de reprendre à son compte une partie du projet de révision constitutionnelle de François Hollande :
- l'indépendance du parquet (nomination des magistrats du parquet par le Conseil



supérieur de la magistrature, comme pour les magistrats du siège, et non plus par le gouvernement),

le jugement des ministres par les tribunaux de droit commun et non plus par la Cour de justice,

la suppression de la disposition voulant que les anciens présidents de la République soient membres de droit du conseil constitutionnel.

Ces réformes nécessitent de modifier la Constitution elle-même.

Ensuite, d'autres dispositions sont venues s'ajouter à ce projet :

l'amélioration de l'efficacité des travaux parlementaires en réduisant le nombre de jours consacrés à l'examen des projets de lois de finances et en encadrant le pouvoir législatif des parlementaires,

l'abaissement à 40 du nombre de députés ou sénateurs nécessaire pour pouvoir saisir le Conseil constitutionnel d'un texte de loi,

l'insertion dans la Constitution de l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique,

la mention de la Corse dans la Constitution, la réduction du nombre de membres du Conseil économique et social et environnemental (Cese) en supprimant notamment le groupe des personnalités qualifiées,

le remplacement à l'article 1^{er} de la Constitution de la phrase : « Elle [la République] assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion » par : « Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de sexe ou de religion »,

la possibilité pour le président de la République de répondre aux parlementaires lorsqu'il s'exprime devant le Parlement réuni en Congrès.

Toutes ces réformes supplémentaires, à l'exception de celles relatives au Cese, nécessitent de modifier le texte de la Constitution.

Le 9 mai 2018, le projet de loi de révision constitutionnelle a été présenté en conseil des ministres, puis le 23 mai 2018 ce fut le tour des projets de loi organique et ordinaire.

L'Assemblée nationale a examiné le projet de loi de révision constitutionnelle en juillet dernier. Au total 1384 amendements ont été déposés, en commission ou en séance

plénière, ce qui est considérable. Les commissions du Sénat ont aussi commencé en juillet les auditions sur ce projet.

L'opposition du Sénat

En application de l'article 89 de la Constitution le projet de loi de révision constitutionnelle doit être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat pour pouvoir ensuite être adopté par le Parlement réuni en Congrès, ou par les Français via un référendum, le choix entre les deux procédures appartenant au président de la République. Le Sénat dispose donc d'un droit de véto.

Seules deux dispositions du projet de loi constitutionnel font l'objet d'une véritable opposition de la droite Les Républicains, majoritaire au Sénat :

- la limitation du pouvoir d'élaboration de la loi des parlementaires. Le projet propose en effet de compléter ainsi l'article 41 de la Constitution : « Les propositions de loi ou les amendements qui ne sont pas du domaine de la loi ou qui, hors le cas des lois de programmation, sont dépourvus de portée normative, et les amendements qui sont sans lien direct avec le texte déposé ou transmis en première lecture ne sont pas recevables. » Lors de la concertation qu'avait engagée le Premier ministre, Edouard Philippe, avec les présidents de deux chambres, cette restriction du droit d'amendement devait faire l'objet d'une bonne pratique par les assemblées et non d'une restriction introduite dans la Constitution,
- la possibilité pour le président de la République de répondre aux parlementaires à la suite des discours qu'il peut prononcer devant le Congrès. Cette disposition ne faisait pas partie du projet de loi initial ; elle a été introduite par amendement du gouvernement lors du débat en première lecture à l'Assemblée nationale, à la suite de son annonce par Emmanuel Macron lors de son discours devant le Congrès le 9 juillet dernier.

En revanche, Les Républicains sont fortement hostiles aux dispositions des projets de loi organique et de loi ordinaire, textes qui peuvent être adoptés sans l'accord du Sénat : la réduction du nombre de députés de 577 à 404, la réduction du nombre de sénateurs de 348 à 244, la limitation du cumul dans le temps des

mandats de parlementaires ainsi que ceux d'exécutifs locaux à trois mandats consécutifs et l'introduction d'une dose de proportionnelle dans le mode d'élection des députés, fixée à 15 %. Ils ont donc décidé de faire un tout des trois textes et de bloquer l'adoption du projet de loi constitutionnelle si ces dispositions des projets de loi organique et ordinaire étaient maintenues.

Il faut espérer que le Sénat et sa majorité de droite ne vont pas faire échouer cette révision. Si on oublie un instant la politique et si on se place uniquement au plan du droit, il faut au strict minimum instaurer dans notre Constitution l'indépendance du parquet et faire progresser l'État de droit en France. Chez tous nos voisins les magistrats du parquet sont indépendants du pouvoir exécutif. Nous ne pouvons pas rester à l'écart.

Une partie de poker menteur est donc engagée entre Emmanuel Macron et le président du Sénat, Gérard Larcher. On sent que ce dernier ne veut pas apparaître comme le responsable de l'échec de ce projet de révision, mais il doit composer avec la direction de Les Républicains, qui n'entend faire aucun cadeau à Emmanuel Macron. La partie se jouera en 2019. ■

1 - Auteur de *La Révision constitutionnelle d'Emmanuel Macron* (Démocratie Vivante 2018) et de *Contentieux fiscal : ayez le réflexe de la question prioritaire de constitutionnalité* (EFE 2015)