

Où en est la révision constitutionnelle de 2008 ?

La réforme des institutions a fait l'objet d'un débat entre les différents candidats pendant la campagne des présidentielles. Puis elle a été annoncée par Nicolas Sarkozy dans son discours d'Epinal et précisée par le Comité Balladur. Enfin, elle a pris la forme d'un projet de loi constitutionnelle qui a été adopté par le Congrès. Cette loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit ou modifie 47 articles de la Constitution. Il s'agit d'une révision parmi les plus importantes. Mais, cette loi constitutionnelle renvoie à 10 lois organiques et à 5 lois ordinaires sans compter les renvois aux règlements des assemblées parlementaires. Tous ces textes ont été adoptés à ce jour. Seule la loi organique qui permet d'organiser le référendum d'initiative minoritaire n'a pas encore été rédigée.

Cette révision a fait l'objet d'un processus particulier (I) qui a débouché sur une refonte importante de la Constitution (II). Toutefois on peut s'interroger sur ses résultats qui semblent encore incertains (III)

I - Un processus particulier

A - Son origine

La mise place du quinquennat présidentiel par la Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000, adoptée par le peuple lors du référendum du 27 septembre complétée par « l'inversion du calendrier électoral » réalisée par la loi organique du 15 mai 2001 a modifié sensiblement les équilibres institutionnels sans pour autant que toutes les conséquences en aient été tirées.

Incontestablement ces réformes ont renforcé la présidentialisation du système. Celle-ci est engendrée par le soutien dont bénéficie le président. Or ce soutien prend deux formes, celle, directe de l'élection présidentielle elle-même, mais aussi, celle, indirecte des élections législatives. Cependant, l'efficacité de ces soutiens dépend de leur force. Plus le score électoral présidentiel est élevé mieux c'est bien sûr, mais plus les législatives sont rapprochées, plus elles se transforment en ratification du choix présidentiel, plus elles confortent le président dans sa position. Encore faut-il que le soutien ait un contenu : le mandat qui doit évidemment être le plus clair et le plus explicite possible.

Si le quinquennat renforce considérablement la présidentialisation, cela n'a pourtant pas été visible lors de la mandature de Jacques Chirac. L'élection présidentielle de 2002 est celle, en effet, où au premier tour le candidat qui sera finalement élu obtiendra les plus mauvais résultats de toute l'histoire de la V^e République. En bref, Jacques Chirac est le président le plus mal élu au premier tour (19,88 %), pourtant au second tour il est celui qui a recueilli le plus de suffrages, il est le président le mieux élu (82,21 %).

Cette situation paradoxale s'explique en grande partie par le fait qu'au deuxième tour, il n'y a pas eu d'affrontement droite/gauche comme cela était devenu la tradition. Le duel Chirac/Le Pen a faussé

les données du problème. Le président est devenu le garant des valeurs républicaines et c'est pour un tel candidat qu'une bonne partie de la gauche a voté ajoutant ses voix à celles des électeurs de droite et du centre qui votaient pour leur candidat sur son programme. Le mandat du président élu s'est brouillé. Représentant d'une certaine politique qu'il a présentée aux français, il est aussi et seulement pour d'autres le garant de la République. De ce fait, la position du président s'est fragilisée, le fonctionnement du présidentielisme majoritaire en a été affecté.

Avec l'élection, en mai 2007, de Nicolas Sarkozy les choses ont changé, la présidentielisation s'est accentuée à tel point que l'on parle d'hyper présidentielisation. Si c'est le cas, c'est parce que tous les éléments qui contribuent à la renforcer ont fonctionné au maximum. Les deux formes du soutien étaient rapprochées dans le temps et se suivaient dans un ordre favorable au président. Son élection s'est faite dans de bonnes conditions, la participation étant particulièrement forte et le score présidentiel relativement tranché. Enfin il dispose d'un mandat clair, puisque il s'est engagé durant la campagne électorale sur un véritable programme de gouvernement avec des mesures précises et détaillées.

Les « conséquences du quinquennat » comme l'on dit doivent être corrigées. Un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Parlement est nécessaire. C'est la conclusion qu'en tirera le Président de la République en engageant cette réforme des institutions.

B - Ses modalités

Un Comité chargé de proposer les grandes lignes de la réforme sera mis en place. Ses travaux déboucheront sur un projet de loi constitutionnelle.

1° Le comité Balladur

Durant la campagne présidentielle le thème d'une 6^e République a été mis en avant par plusieurs candidats. Plus simplement le candidat Sarkozy s'était engagé sur plusieurs réformes de nos institutions politiques sans parler de 6^e République. Elu, il précisera très vite ses intentions en la matière dans un [discours](#) qu'il prononcera à Epinal le 12 juillet 2007, là même où le Général De Gaulle avait lui aussi, en 1946 esquissé les contours des institutions qu'il appelait de ses vœux.

« Je ne changerai pas les grands équilibres de nos institutions. Je ne tournerai pas la page de la V^e République ... Il ne s'agit pas de revenir à la IV^e République en prétendant faire la VI^e » annonçait le président de la République dans son discours. Il souhaite seulement rééquilibrer les pouvoirs, c'est à dire renforcer le Parlement notamment et moderniser la République c'est à dire donner un statut à l'opposition et élargir les droits des citoyens.

Pour discuter et mettre en forme ces propositions, le président de la République a mis en place un "Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République" ([Comité Balladur](#)). Créé le 17 juillet 2007, le Comité est présidé par Edouard BALLADUR, il est composé de 13 membres. Ce sont des hommes politiques, qu'ils soient de droite, de gauche et du centre, mais aussi des spécialistes des institutions politiques à plus d'un titre : un ancien président du Conseil constitutionnel, un ancien directeur de cabinet de Premier ministre et bien sûr plusieurs universitaires spécialistes de droit constitutionnel ou de sciences politiques.

Le Comité se mettra immédiatement au travail. Il auditionnera de nombreux acteurs de la vie politique et de responsables de partis politiques. Ses travaux déboucheront sur un rapport qui sera remis au président de la République le 29 octobre 2008.

Plus précisément ce sont 77 propositions très précises qui sont faites à travers le rapport. Elles s'articulent autour de trois axes : un pouvoir exécutif mieux contrôlé, un parlement renforcé, des droits nouveaux pour les citoyens.

Le 12 novembre, le président de la République a fait part au Premier ministre de ses intentions. Il accepte la plupart des propositions du Comité, et lui demande de consulter les différents partis politiques et de préparer un projet de loi constitutionnelle.

2°Le projet de loi constitutionnelle

[Le projet de loi constitutionnelle](#) de modernisation des institutions de la Ve République a été déposé le 23 avril 2008 sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il reprend dans ses grandes lignes les propositions du Comité. Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, le projet de loi constitutionnelle a été discuté en séance publique du 20 mai 2008 au 3 juin 2008 et adopté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 3 juin 2008.

Le même jour, il était déposé sur le bureau du Sénat. De manière inattendue, les sénateurs ont modifiés des points clés : refus de limiter l'utilisation de l'article 49-3, suppression de l'obligation d'un référendum pour l'adhésion de la Turquie à l'UE, rejet de l'inscription de la reconnaissance des langues régionales dans la Constitution et de la modification du droit de grâce du président. Ils ont modifié de nombreux autres chapitres, interdisant aux ex-présidents de la République de siéger au Conseil constitutionnel comme membres de droit ou rétablissant le droit de grâce collective pour le chef de l'Etat.

En deuxième lecture, la discussion en séance publique s'est déroulée du 8 au 9 juillet à l'Assemblée. Le Sénat a pu dans ces conditions examiner le texte les 15 et 16 juillet. Tard dans la nuit du 16, les députés ont adopté le projet de loi. Le texte achoppait notamment sur la ratification d'une éventuelle adhésion de la Turquie à l'Union européenne. Finalement, un amendement UMP et Nouveau centre prévoit désormais un référendum obligatoire pour toute nouvelle adhésion sauf si, saisi par les deux chambres du Parlement, le président de la République choisit la voie de la ratification parlementaire.

Adopté en termes identiques en 2^e lecture par le Sénat, le texte pouvait alors être soumis au Congrès. Le [Décret](#) du 17 juillet 2008 le convoquait pour le 21 juillet.

Lors de sa séance publique, il adoptait définitivement le texte par 539 voix contre 357, la majorité des 3/5 requise se situant à 539 voix.

II - Une refonte importante

La réforme a privilégié trois axes.

A - Un exécutif mieux contrôlé

Le statut présidentiel est aménagé par la limitation du nombre de mandats à deux et par l'instauration d'un nouveau droit de message : le président peut s'adresser directement aux parlementaires réunis en Congrès. Un débat peut suivre son intervention hors sa présence, mais il ne peut se terminer par un vote.

Certains pouvoirs sont restreints : le droit de grâce est limité à sa dimension individuelle, le président ne préside plus le CSM, les nominations se font après avis des commissions parlementaires qui peuvent éventuellement s'opposer à celles-ci à la majorité des 3/5. Enfin en cas d'utilisation de l'article 16 le Conseil constitutionnel peut être saisi 30 jours après son entrée en vigueur afin de se prononcer sur le point de savoir si les conditions du recours à l'article sont toujours réunies. 30 jours plus tard le Conseil peut s'autosaisir.

B - Un Parlement renforcé

Les deux fonctions traditionnelles du parlement ont été renforcées.

1° Le renforcement de la fonction législative

L'article 48 donne plus de souplesse au Sénat et à l'Assemblée nationale et leur permet de décider de l'ordre du jour.

Il dispose que

- 2 semaines de séance sur 4 sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. En outre, l'examen des projets de loi de Finances, des projets de loi de Financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis 6 semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

- 1 semaine de séance sur 4 est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

- 1 jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

- 1 séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

L'examen des textes par le parlement

L'article 43 dispose que les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à 8 dans chaque assemblée. A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

Selon l'article 42 modifié, notamment afin de préciser les délais avant examen des textes, la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de Finances et des projets de loi de Financement de la sécurité sociale porte, en première lecture

devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

Notons qu'il est désormais prévu que la discussion en séance d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir:

- en première lecture, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de 6 semaines après son dépôt

- devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de 4 semaines à compter de sa transmission.

Toutefois, ces délais ne s'appliquent pas aux projets de loi de Finances, aux projets de loi de Financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise, mais également si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Dans ce dernier cas, l'article 46 prévoit que si la procédure accélérée a été engagée, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de 15 jours après son dépôt.

A l'article 45 il est précisé que « sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ».

L'article 49.3 est, avec le droit de dissolution, la pièce maîtresse du « parlementarisme rationalisé » et la stabilité connue depuis le début de la Ve République est due à l'emploi coordonné des articles 49.3 et 12. Entre 1988 et 1993, les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy, disposant d'une majorité relative à l'Assemblée nationale, n'ont pu gouverner qu'en recourant à l'article 49.3 : sans cette disposition constitutionnelle, la stabilité gouvernementale aurait été compromise. De plus, l'article 49.3 n'a été invoqué qu'une fois pour une loi de finances - par le Premier ministre Raymond Barre.

2° Le renforcement de la fonction de contrôle

Il se traduit par la diversification des domaines du contrôle.

Ainsi, l'article 35 dispose que le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard 3 jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède 4 mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort. Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de 4 mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.

L'approfondissement des instruments du contrôle participe également de ce renforcement. Ainsi, les débats sont désormais prévus par la Constitution, des résolutions peuvent également être adoptées dans tous les domaines. Enfin et surtout l'opposition bénéficiera d'un statut.

C - Des citoyens plus actifs

Leurs droits sont mieux garantis par l'exception d'inconstitutionnalité et par la création du défenseur des droits.

En outre, ils peuvent mieux participer au fonctionnement de l'Etat à travers le référendum d'initiative minoritaire et la possibilité de saisir plusieurs institutions: le défenseur des droits, le Conseil économique, social et environnemental ainsi que le Conseil supérieur de la magistrature.

III - Des résultats ambivalents

A - Un président qui reste omniprésent

La réforme devait permettre de mieux contrôler le président de la République. Pourtant il ne semble pas que l'on en soit là. Certes les nominations aux postes importants sont désormais réalisées dans le cadre de la nouvelle procédure de l'article 13. Ainsi, les nouveaux membres du Conseil constitutionnel ont-ils été nommés dans ce cadre et avant même que la loi organique nécessaire ait été adoptée. Mais d'un autre côté la nomination des présidents de chaîne de l'audiovisuel se fait par le président de la République dans le cadre de cette même procédure alors qu'avant, c'est le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui le faisait. Ce que l'on gagne d'un côté on le perd de l'autre serait-on tenté de dire.

B- Un parlement dopé mais guère renforcé

Le projet d'un hyper parlement face à une hyper président mis en avant par le président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale reste un rêve. Mais il témoigne de la volonté toute nouvelle de voir le Parlement jouer un rôle majeur dans le cadre de la réforme. Cette volonté existe dans la mesure où la rationalisation du parlement auquel les fondateurs de la Cinquième avaient recouru abondamment a pratiquement disparu. Toutefois, les effets du phénomène majoritaire viennent gommer ces effets positifs.

1° La rationalisation a presque disparu

C'est vrai surtout pour la rationalisation de la fonction législative puisque le domaine de la loi qui en raison de la jurisprudence du Conseil constitutionnel avait sensiblement été élargi, l'a été encore plus puisque plusieurs matières ont été ajoutées au domaine de la loi. Mais c'est surtout le partage de l'ordre du jour qui favorise le Parlement et singulièrement l'Assemblée nationale. Durant la session 2008-2009, 33% des lois (hors loi de ratification des traités) sont issues de propositions de loi. Alors qu'au début de la Cinquième, seules 10% des propositions aboutissaient, et après 1995 et l'instauration de la « niche » parlementaire, 25% des lois étaient dans ce cas.

De manière générale, la quasi disparition de la rationalisation a eu pour effet de renforcer la combativité des parlementaires. Ainsi, Gilles Carrez le Rapporteur général du budget a entièrement réécrit, dans un amendement de cent pages, l'article 2 du projet de loi de finances 2010 relatif à la réforme de la taxe professionnelle. De même au Sénat, l'ancien premier ministre Jean-Pierre Raffarin à la tête d'un groupe de 24 sénateurs a imposé au gouvernement trois « rendez-vous législatifs » avant la mise en œuvre du nouveau dispositif.

Deux autres textes ont connu des parcours législatifs chaotiques. La loi Hadopi, a été vivement combattue, à droite comme à gauche. L'ex-ministre de la Culture Christine Albanel avait menacé de démissionner si le texte n'était pas adopté au printemps.

L'ouverture de certains commerces le dimanche, également voulue par le chef de l'État, n'a été votée qu'au prix de négociations tendues entre partisans et adversaires de la réforme, au sein même du groupe UMP. Dans un autre registre, la création d'un statut des beaux-parents, annoncée en février, n'a toujours pas vu le jour, une partie de la droite redoutant qu'elle ouvre la voie à l'homoparentalité.

Au printemps, Jean-François Copé avait pris la tête de la fronde contre un texte sur le dialogue social dans les très petites entreprises (TPE). A l'automne, on a vu le président de la commission des Lois, résister au report du remboursement de la dette sociale. On peut également citer le maintien de la publicité à la télévision avant 20 heures, l'aide médicale pour les sans-papiers, l'avantage fiscal pour les services à domicile...

Enfin, la réforme territoriale a été adoptée à une voix de majorité au Sénat, au prix de nombreuses renonciations notamment sur le mode de scrutin des conseillers territoriaux

Quant à la rationalisation de la fonction de contrôle elle a été très sérieusement allégée. Certes les procédures de mise en jeu de la responsabilité ministérielle n'ont pas été modifiées, mais si le 49.3 reste en place, son usage est largement limité. Mais surtout, ce sont les procédures de contrôle mineur qui ont été renforcées comme on l'a vu plus haut. Or il ne semble pas à l'usage que cela se soit traduit favorablement pour les parlementaires. Ainsi les demandes de création de commission d'enquête par l'opposition n'ont pas abouti, malgré le nouveau « droit de tirage ». Pourtant, des débats ont eu lieu et une résolution relative à la « burqua » a été adoptée.

On peut donc affirmer que l'allègement de la rationalisation a « dopé » les parlementaires.

2° Mais le phénomène majoritaire subsiste

On sait que c'est le phénomène majoritaire (couplage des majorités parlementaire et présidentielle) qui autorise une pratique institutionnelle différente de la Constitution. C'est ce même phénomène qui « reprend » ce que la quasi disparition de la rationalisation avait apporté. Si ses effets sont certains, ils pourraient cependant être en partie compensés par le nouveau statut de l'opposition.

Le Président de la République et le Gouvernement conservent leur ascendant politique sur les parlementaires de la majorité. Ceux-ci sont systématiquement reçus en groupe à l'Élysée. De même le Premier ministre, s'entretient avec eux chaque semaine à l'Assemblée nationale. Les courroies de transmission fonctionnent toujours comme par le passé. C'est ce qui permet de faire passer les textes pour lesquels la majorité manifeste ses critiques les plus virulentes.

Et quant cela ne suffit pas, le gouvernement utilise d'autres moyens. Ainsi, lorsqu'un texte n'a pas été adopté conformément aux désirs du Gouvernement, une nouvelle lecture est demandée. C'est ce qui s'est passé pour la PLF 2011 à l'Assemblée nationale. Le ministre du Budget a exigé une quarantaine de nouvelles délibérations sur des amendements adoptés contre l'avis du gouvernement. Cette pratique n'est pas nouvelle puisqu'elle a déjà été utilisée à plusieurs reprises : lors de l'adoption de la loi organique relative au défenseur des droits, lors du débat sur la loi Hadopi.

Ainsi, il semble qu'à chaque fois que le Parlement se réveille sous l'effet de nouvelles dispositions constitutionnelles, il est ramené à sa rude condition de simple exécutant par le biais du phénomène majoritaire. La majorité reste donc disciplinée et comme c'est elle qui décide, la réforme risque

d'être annulée. Toutefois, le statut de l'opposition pourrait contrebalancer - dans une certaine mesure – cette situation.

Ce statut a vu le jour dans les règlements des deux assemblées. Il se traduit essentiellement par une meilleure représentation des groupes d'opposition à travers la règle selon laquelle la composition des commissions et de leur bureau doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée. En outre, la répartition des fonctions de président et de rapporteur – au sein des commissions d'enquête et des missions d'information doit se faire entre la majorité et l'opposition. Dans le même ordre d'idée, les nominations effectuées par les commissions – en particulier celle des rapporteurs budgétaires – ont lieu en s'efforçant de reproduire la configuration politique de l'Assemblée. Enfin la représentation de l'opposition se traduit par la règle selon laquelle le président de la commission des finances est toujours un membre de l'opposition.

Le statut de l'opposition se traduit également par une meilleure répartition du temps. Ainsi, les groupes d'opposition disposent-ils de la moitié du temps imparti dans le cadre des débats organisés à la suite des déclarations faites par le Gouvernement sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, de la moitié des questions au Gouvernement ainsi que des questions orales sans débat.

Enfin, l'opposition dispose d'un droit de tirage en matière de commission d'enquête et d'une journée de séance par mois. Le statut de l'opposition est une avancée indéniable, mais, il ne semble pas que la révision constitutionnelle de 2008 ait eu, s'agissant du Parlement tous les effets escomptés. Il en va différemment pour les citoyens.

C - Des citoyens mieux protégés

Les citoyens se sont vu reconnaître des possibilités d'intervention afin de mieux défendre leurs droits on le sait. Parmi celles-ci figure la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui depuis le 1^{er} mars 2001 date d'entrée en vigueur du dispositif fonctionne avec succès, les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel avaient enregistré, le 26 août 2010, 507 questions de constitutionnalité, dont 71 transmises au Conseil d'État, ce dernier ayant par ailleurs été saisi directement de 104 autres questions prioritaires de constitutionnalité.

Quant aux juridictions judiciaires, 127 questions ont été transmises à la Cour de cassation, 233 questions prioritaires de constitutionnalité ayant par ailleurs été directement soulevées devant elle. Les questions qui ont été renvoyées au Conseil constitutionnel ont également été assez nombreuses. Dans le cas du Conseil d'État, 33 des 130 questions examinées ont été transmises au Conseil constitutionnel. Pour la Cour de cassation, ce sont 99 des 256 questions examinées qui ont été renvoyées au Conseil constitutionnel.

Enfin le 18 octobre le Conseil constitutionnel avait rendu 58 décisions QPC parmi lesquelles 50 % de conformité, 30 % de non-conformité partielle et 20 % de non-lieu.

La seule ombre au tableau s'agissant des citoyens réside dans le fait que le référendum d'initiative minoritaire prévu par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'est pas encore opérationnel. La loi organique nécessaire à sa mise en place n'a en effet pas encore vu le jour.

*

* *

La révision de la constitutionnelle de 2008 est sans aucun doute une des révisions les plus importantes depuis 1958, mais elle n'a pas permis d'atteindre tous ses objectifs, notamment en ce qui concerne le Parlement car il reste tributaire du phénomène majoritaire. D'ordre politique et non pas juridique, ce phénomène est hors de portée de toute révision constitutionnelle.

Raymond FERRETTI

Novembre 2010