

La loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République

[Article de veille](#) publié le [jeudi 24 juillet 2008](#).

Rédigé par Net-iris et classé dans le thème [Droit Administratif](#).

Adoptée par le Parlement réuni en Congrès le 21 juillet dernier, la [loi constitutionnelle](#) (n°2008-724) du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République vient d'être publiée au journal officiel. Il s'agit de la 24^{ème} révision de la Constitution de 1958. La réforme consacre plusieurs principes fondamentaux et les inscrit dans la Constitution. Son article 1er pose désormais le principe suivant : la "loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales". L'article 4 assure quant à lui que la "loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation". Enfin, il est précisé que "la République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les Etats et les peuples ayant le français en partage" (article 87).

Notons que certains articles de la loi constitutionnelle, qui sont relatifs à l'Assemblée nationale et au Sénat, n'entreront en vigueur qu'à compter du 1er mars 2009, après renouvellement d'une partie des membres du Sénat.

Encadrement des pouvoirs du Président et du Gouvernement :

- l'article 6 de la Constitution limite désormais l'exercice de la Présidence de la République à deux mandats consécutifs, soit 10 ans cumulés. Cela ne fait pas échec à un troisième mandat par exemple, 5 ans après le dernier exercé.
- l'article 13 encadre le pouvoir de nomination du Président, en prévoyant qu'une loi organique déterminera les emplois ou fonctions pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la Commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne pourra alors procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins 3/5^{èmes} des suffrages exprimés au sein des deux commissions.
- l'article 17 de la Constitution accorde au Président le droit de grâce "à titre individuel" uniquement, ce qui supprime toute possibilité de grâce collective et met ainsi définitivement fin à la tradition des grâces du 14 juillet ou lors de l'entrée en fonction d'un Président après son élection.
- le Président de la République pourra désormais s'il le souhaite prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration, qui pourra être relative à la politique générale mais aussi porter sur un autre sujet, pourra donner lieu, hors sa présence, à un débat. Dans tout les cas, ce débat ne fera l'objet d'aucun vote (article 18 de la Constitution).
- l'article 25 concerne quant à lui le remplacement temporaire de députés ou sénateurs en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.
- le recours à l'article 49 alinéa 3 (qui permet de passer un texte en force sans débat devant l'Assemblée nationale) est limité uniquement aux projets de loi de Finances ou de Financement de la sécurité sociale, sachant que le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.
- le Premier ministre pourra désormais devant l'une ou l'autre des assemblées, de sa propre

initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans pour autant engager sa responsabilité (article 50-1).

- le Gouvernement est chargé par l'article 88-4 modifié de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne. Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés ci-dessus, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

Renforcement du rôle du Parlement :

L'article 24 de la Constitution est complètement réécrit, afin notamment de sceller le nombre maximum de députés et sénateurs. Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder 577, sont élus au suffrage direct. Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder 348, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

L'article 35 dispose quant à lui 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'article 48 donne plus de souplesses au Sénat et à l'Assemblée nationale pour fixer leur 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 (dont on sait qu'ils sont déposés tardivement à l'automne) et aux projets relatifs aux états de crise, mais également si la procédure accélérée (anciennement urgence déclarée) 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."

Le renforcement du rôle de l'opposition :

Les articles 51-1 et 51-2 de la Constitution sont réécrits pour assurer que le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires. Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

Davantage de droits pour les citoyens :

L'article 11 de la Constitution - qui permet de soumettre à référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions - crée une nouveauté, à savoir le référendum d'initiative populaire.

En effet, un référendum portant sur un objet mentionné ci-dessus peut être organisé à l'initiative d'un 1/5ème des membres du Parlement, soutenue par 1/10ème des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique (un an), le Président de la République la soumet au référendum. Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de 2 ans suivant la date du scrutin.

Notons que le nouvel article 61-1 confère indirectement aux justiciables le droit de saisir le Conseil constitutionnel. En effet, lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Si une disposition est déclarée inconstitutionnelle dans ce cas, alors elle est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel déterminera les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause (article 62). L'article 88-5 de la Constitution garantit que tout projet de loi autorisant la ratification d'un Traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes, sera soumis au référendum par le Président de la République. Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des 3/5èmes, le Parlement pourra autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

Création d'un Défenseur des droits :

Un nouveau titre XI bis est inséré dans la Constitution pour créer une nouvelle institution : il s'agit du Défenseur des droits. Celui-ci sera chargé de veiller "au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences".

Pour accomplir sa mission, il pourra être saisi par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé ci-dessus, mais dispose également d'un pouvoir d'autosaisine.

La loi organique définira les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle déterminera les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions.

Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de 6 ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13.

Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

Mesures concernant le Conseil constitutionnel :

Si l'état d'urgence est déclaré, après 30 jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, 60 députés ou 60 sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions ayant justifiées cet état demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de 60 jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée (article 16).

Pour la nomination des membres du Conseil constitutionnel, la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable.

En cas de recours au référendum d'initiative populaire, la proposition de loi devra, avant d'être soumise au référendum, être contrôlée et validée par le Conseil constitutionnel (article 61).

La Cour des comptes :

Le nouvel article 47-2 dispose que la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de

l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de Financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

Le CES est renommé en CESE :

Le Conseil économique et social (CES) devient "Le Conseil économique, social et environnemental" (CESE). Cette instance pourra désormais être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner (article 69).

Le CES peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis (article 70).

La composition du Conseil Economique et Social et ses règles de fonctionnement continuent à être fixées par une loi organique, sachant que le nombre de membres ne peut désormais excéder 233.

Le Conseil supérieur de la magistrature :

L'article 65 entièrement consacré au Conseil supérieur de la magistrature dispose qu'il comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. Il précise également sa composition, ses compétences et ses règles de fonctionnement ([actualité](#) du même jour).

Outre-mer :

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure (article 74-1).

Anticipation de la ratification du Traité de Lisbonne :

L'article 47 de la loi constitutionnelle prévoit doré et déjà les modifications de la Constitution qui entreront en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Il prévoit notamment que chaque assemblée pourra former un recours devant la CJCE contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour par le Gouvernement.