

ANNEXE

REVISION CONSTITUTIONNELLE

Œuvre protégée

INTRODUCTION

Dominique Rousseau, sur le site du Conseil constitutionnel, dans la question n°20 du dossier thématique intitulé « La Constitution de 1958 a quarante ans » pose la question suivante : La Constitution de 1958 peut-elle être révisée ? La réponse par l'affirmative s'impose dès lors que la Constitution de 1958 connaît vingt-quatre révisions à ce jour¹.

-
- ¹ 1.- Loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 ([J.O. du 8 juin 1960](#)) : modification des dispositions relatives à la Communauté.
2. - Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 ([J.O. du 7 novembre 1962](#)) : élection du Président de la République au suffrage universel.
3. - Loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 ([J.O. du 31 décembre 1963](#)) : dates d'ouverture et de clôture de la seconde session ordinaire du Parlement.
4. - Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 ([J.O. du 30 octobre 1974](#)) : possibilité pour 60 députés ou 60 sénateurs de déférer une loi au Conseil constitutionnel.
5. - Loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 ([J.O. du 19 juin 1976](#)) : intérim de la Présidence de la République.
6. - Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ([J.O. du 26 juin 1992](#)) : dispositions permettant de ratifier le traité de Maastricht (Union économique et monétaire, vote des ressortissants européens aux élections municipales, politique commune des visas) ; dispositions relatives à la langue française, aux lois organiques relatives aux TOM et aux résolutions parlementaires sur les actes communautaires.
7. - Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 ([J.O. du 28 juillet 1993](#)) : responsabilité pénale des ministres (Cour de justice de la République).
8. - Loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 nov. 1993 ([J.O. du 26 novembre 1993](#)) : droit d'asile.
9. - Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 ([J.O. du 5 août 1995](#)) : session parlementaire unique - du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin -, séance réservée à un ordre du jour fixé par chaque assemblée, aménagement du régime des immunités parlementaires et élargissement du champ d'application du référendum.
10. - Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 ([J.O. du 23 février 1996](#)) : loi de financement de la sécurité sociale.
11. - Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 ([J.O. du 21 juillet 1998](#)) : avenir de la Nouvelle-Calédonie.
12. - Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 ([J.O. du 26 janvier 1999](#)) : dispositions permettant de ratifier le traité d'Amsterdam.
13. - Loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999 ([J.O. du 9 juillet 1999](#)) : Cour pénale internationale.
14. - Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 ([J.O. du 9 juillet 1999](#)) : mesures propres à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes.
15. - Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 ([J.O. du 3 octobre 2000](#)) : réduction à cinq ans de la durée du mandat du Président de la République.
16. - Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 ([J.O. du 26 mars 2003](#)) : mandat d'arrêt européen.
17. - Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 ([J.O. du 29 mars 2003](#)) : organisation décentralisée de la République.
18. - Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 ([J.O. du 2 mars 2005](#)) : dispositions permettant de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe et rédaction visant à tenir compte de son entrée en vigueur.
19. - Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 ([J.O. du 2 mars 2005](#)) : Charte de l'environnement.
20. - Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 ([J.O. du 24 février 2007](#)) : corps électoral de la Nouvelle-Calédonie .
21. - Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 ([J.O. du 24 février 2007](#)) : responsabilité du Président de la République (Haute Cour).
22. - Loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007 ([J.O. du 24 février 2007](#)) : interdiction de la peine de mort.
23. - Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution ([J.O. du 5 février 2008](#)) : dispositions permettant de ratifier le traité de Lisbonne et rédaction visant à tenir compte de son entrée en vigueur. **24 - Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République ([J. O. du 24 juillet 2008](#)) : réforme d'ensemble des institutions.**

La dernière en date : la Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République qui a fait l'objet du vote du Congrès à Versailles le 21 juillet 2008². Il faut remarquer qu'il faudra le vote de 8 lois organiques et une refonte profonde des règlements intérieurs de l'Assemblée et du Sénat pour que la révision constitutionnelle puisse entrer en application le 1^{er} mars 2009.

La réforme est adoptée à une voix de plus que la majorité requise –

A l'Assemblée, six élus UMP, des « chiraquiens » ou des « villepinistes », ont voté contre : Henri Cuq, Guy Geoffroy, François Goulard, Jean-Pierre Grand, Jacques Le Guen et Jacques Myard. Le député UMP André Wojciechowski s'est abstenu.

Dans le groupe socialiste, radical et citoyen (SRC), tous ont voté contre à l'exception de Jack Lang qui a voté pour, de même que 9 apparentés radicaux de gauche. Les 24 députés de la gauche démocrate et républicaine (PC et Verts) ont voté contre.

Sur les 24 députés du Nouveau Centre (NC), tous ont voté pour, sauf Philippe Folliot qui s'est abstenu. Un seul des sept non-inscrits a voté pour : le divers droite François-Xavier Villain. Six ont voté contre, dont les élus du MoDem, parmi lesquels son président François Bayrou, les élus du Mouvement pour la France (MPF) que préside Philippe de Villiers, ainsi que le « souverainiste » Nicolas Dupont-Aignan.

Au Sénat, tous les membres du groupe UMP ont voté pour sauf André Lardeux. Tous les sénateurs socialistes ont voté contre. Au groupe de l'Union centriste (UC-UDF), tous ont voté en faveur du texte, à l'exception de Jacqueline Gourault, une proche de François Bayrou, et Jean-Jacques Jégou. Quatre sénateurs centristes se sont abstenus.

Les 23 membres du groupe communiste, républicain et citoyen (CRC) ont tous voté contre. Au groupe Rassemblement démocratique et social européen, qui rassemble notamment des radicaux de droite et de gauche et des divers gauche, 11 ont voté pour, dont Jean-Michel Baylet, président du Parti radical de gauche. Quatre se sont prononcés contre le projet et deux se sont abstenus, dont l'ex-PS Michel Charasse. Chez les six non-inscrits, deux ont voté pour, deux contre (des élus MPF). L'un s'est abstenu et un autre – Jean-Louis Masson (ex-UMP) – est considéré comme « *non votant* ».

Examinons tout d'abord les dispositions nouvelles de la Constitution afin d'analyser.

LES POUVOIRS PRESIDENTIELS –

- l'article 6 de la Constitution limite l'exercice de la Présidence de la République à deux mandats consécutifs de 5 ans chacun. 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 pourra alors procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins 3/5èmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

- l'article 17 de la Constitution accorde au Président le droit de grâce « à titre individuel

² Il faut remarquer que certains articles de la loi constitutionnelle 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.

« 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 est limité uniquement aux projets de loi de Finances ou de Financement de la sécurité sociale, sachant que le Premier ministre peut 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.

DE NOUVELLES PREROGATIVES POUR LE PARLEMENT –

L'article 24 de la Constitution, complètement réécrit, scelle 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 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 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.

Le rôle du Parlement en matière de politique étrangère et de défense –

Avec les nouvelles dispositions, la défense nationale échappe à la responsabilité parlementaire pour ne dépendre que du Président de la République : il s'agit d'un accroissement des pouvoirs présidentiels au détriment des pouvoirs du Gouvernement et du Pouvoir législatif devant lequel le Gouvernement est responsable.

Le renforcement du rôle de l'opposition -

Les articles 51-1 et 51-2 de la Constitution sont réécrit 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.

DES DROITS ACCORDES AUX 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 à 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 : 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.

CREATION D'UN DEFENSEUR 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'auto-saisine.

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.

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 RENOMME 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 SUPERIEUR 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.

L'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).

L'ANTICIPATION DE LA RATIFICATION DU TRAITE DE LISBONNE -

L'article 47 de la loi constitutionnelle prévoit dorénavant 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.

Avis

Force est de constater que cette réforme n'implique pas de changement de régime. La Constitution n'est pas modifiée au point de remettre en cause sa « double lecture » parlementaire et présidentielle, qui depuis cinquante ans garantit à la France une stabilité institutionnelle et gouvernementale.

Cette « rénovation des institutions » présentée initialement comme une véritable refondation démocratique, au fil des navettes et des combinaisons, s'est réduit à un léger toilettage dont l'efficacité dépend essentiellement de la pratique tant par le pouvoir exécutif que par le pouvoir législatif.

