

Marea reformă a Constituției franceze din iulie 2008

Florin VASILESCU¹

Recenta modificare din iulie 2008 a actualei Constituții franceze se înscrie printre cele mai însemnate din istoria și așa bogată a constituționalismului francez, atât prin amploarea ei – de notat că peste o treime din textele Constituției în vigoare au fost „afectate” –, cât și prin conținutul unora dintre noile dispoziții adoptate, multe constituind chiar veritabile noutăți pentru Franța. Intențiile și ambițiile acestei adevărate reforme au fost enunțate de președintele Sarkozy încă din timpul campaniei sale electorale de anul trecut, având în vedere, în principal, așteptările societății franceze, nemulțumite de caracterul prezidențialist al literei și spiritului actualului așezământ fundamental al acestei țări, elaborat cu 50 de ani în urmă, după viziunile și sub influența generalului de Gaulle, în împrejurări speciale generate de criza algeriană care zguduia statul. Nimeni nu a contestat că, pe parcursul aplicării sale, Constituția actuală a relevat merite incontestabile, dacă ar fi să luăm în seamă numai instaurarea unei stabilități guvernamentale cu atât mai necesare cu cât perioada ce a precedat-o poate fi socotită o apoteoză a unui adevărat „balet” al guvernelor, care mai de care mai nesigure, lipsite de programe de perspectivă și întemeiate pe asocieri de circumstanță ce dăunau unei dezvoltări normale a societății franceze. Sunt în cauză cabinetele formate sub cea de-a III-a Republică – în număr de 107, pe perioada 1875-1940, cu o medie de opt luni pentru fiecare – și cea de-a IV-a – când, în numai 12 ani după cel de-al Doilea Război Mondial, Franța a cunoscut 25 de guverne, adică unul la șase luni.

„Virajul” din 1958 al celei de-a V-a Republici, spre poziționarea preeminentă a șefului statului în raport cu celelalte autorități publice, a făcut ca Franța să devină o țară a unor executive stabile, rezultat al unor guvernări omogene care au făcut posibil ca pe parcursul a aproape 50 de ani această țară să fie condusă de (doar) cinci președinți aleși – din 1962, prin vot universal direct –, cunoscând numai 18 prim-miniștri care au putut alcătui 32 de guverne, niciunul îndepărtat prin adoptarea unei moțiuni de cenzură. Mediile realizate vorbesc de la sine: un președinte la 10 ani, un prim-ministru la aproape trei ani, un guvern la 18 luni.

Iată de ce, după valul revoluțiilor anticomuniste din 1989, majoritatea țărilor foste „socialiste” din spațiul central și est-european s-au îndreptat către modelul francez întemeiat pe alegerea directă a șefului statului de către popor, cu păstrarea – în condiții specifice fiecăreia – a elementelor fundamentale ale regimului parlamentar (guvern responsabil în fața parlamentului, ale cărui investire și demitere numai el era chemat să le pronunțe, instituția reprezentativă ocupând locul central în sistemul democratic al statului, calitate în care era chemată să exercite atribuția de control asupra executivului, cu un președinte îndeplinind funcția de reprezentare a statului și exercitând prerogative îndeobște proprii regimului parlamentar, dar ținându-se seama de legitimitatea sa obținută prin scrutin direct).

¹ Fost judecător la Curtea Constituțională, profesor invitat la Universitatea Paris I (Sorbonne) în 1997, 1998, 2001, la Universitatea Montpellier în 1993, la Universitatea Carlos III din Madrid în 1991 și la alte universități din țară și din străinătate.

Numai că, în Franța, acest raport legislativ – executiv având în frunte pe președinte – era deformat printr-o inegalitate distorsionată de funcții între șeful statului și guvernul său, sprijinit, de regulă, de o majoritate stabilă și coerentă, care forma echipa guvernamentală la inițiativa președintelui, și parlament, redus la rolul de a înfăptui deciziile tandemului președinte – guvern, regulă răsturnată în ciuda caracteristicilor sistemului, în perioadele de coabitare. De aceea, cineva caracteriza, cu ani în urmă, sistemul politic francez drept un „regim ortopedic”, iar majoritatea analiștilor îl vedeau ba ca pe un regim așa-zis semiprezidențial, în sensul mixturii prilejuite de inspirarea lui după regimul parlamentar și după cel prezidențial, ba chiar ca pe un regim prezidențialist, ca variantă deformată, într-o accepție a regimului prezidențial excesiv de apropiată de șeful statului.

Controversele au mers până acolo încât unii au socotit că stabilitatea și coerența executivului au mers mână în mână cu sacrificarea democrației, în beneficiul puternicelor majorități care au ajuns să domine necruțător viața politică a Franței. Mai mult, voci autorizate provenind din clasa politică sau societatea civilă au militat pentru o schimbare de fond a regimului politic al țării în sensul instaurării unei a VI-a Republici, cu o accentuată revenire către constantele regimului parlamentar „asortat” cu alegerea directă a președintelui statului, după exemplul altor țări europene democratice care îl aplicau (unele) chiar de ani de zile (îndeosebi Austria, Finlanda, Irlanda, dar și, ulterior, Portugalia și noile state central și est-europene revenite la democrație mai târziu). La aceasta se adaugă și conturarea unor tendințe cuprinse în proiectele care organizau viitorul comunității europene, începând cu Maastricht și terminând cu Lisabona, și care consfințeau tendințele tot mai accentuate de sporire a rolului parlamentelor, a însemnătății lor în peisajul instituțional comunitar.

Se vorbește astăzi pe continentul nostru, tot mai des, de o „europenizare progresivă a dreptului nostru constituțional” constrâns „... să se impregneze progresiv cu dreptul european” și nu numai pe calea influenței tratatelor semnate sau în curs de adoptare, fenomen, după cum s-a văzut, anevoios și nu lipsit de sincope, dar și prin acceptarea caracterului obligatoriu și general european al deciziilor Curților de Justiție de la Strasbourg și Luxemburg.

Acesta este deci contextul în care modificarea constituțională – a 24-a după 1958 – a fost demarată de șeful statului francez în luna iulie 2007, când, printr-un decret, a fost înființată Comisia Ballardur, compusă din specialiști reputați, având misiunea de a face propuneri de modernizare și reechilibrare a instituțiilor celei de-a V-a Republici, în conformitate cu preocupările exprimate de președinte printr-o scrisoare anexată la decret. Esența acestora constă în „instaurarea unei democrații exemplare și a unei republici ireproșabile”, printr-o serie de modificări destinate „... a redefini relațiile dintre diferiții membri ai executivului, pe de o parte, și mijloacele de reechilibrare a raporturilor dintre parlament și executiv, pe de altă parte”. Evident, s-au avut în vedere raporturile dintre șeful statului și guvern, reglementate oarecum ambiguu în textele constituționale existente, și relațiile de ansamblu dintre legislativ și executiv, în întregul său, sens în care urmau a fi revăzute limitările acțiunii celor doi factori din interiorul acestuia din urmă, prin „reechilibrarea arhitecturii instituționale” ce privea exercițiul prerogativelor președintelui, inclusiv prin restrângerea acestora, alăturate sporirii rolului parlamentului, a independenței justiției, a reglementării unor elemente de democrație directă (referendum pornind de la inițiativa populară) și a altor aspecte constituționale ce se cereau revăzute.

Comisiei i s-a dat dreptul prin decret să consulte sau să audieze orice persoană, deci inclusiv persoanele aflate în funcții publice, după cum va crede de cuviință, fapt pentru care, în lunile care

au urmat, s-au purtat discuții cu toți marii demnitari ai statului, cărora li s-au adăugat reprezentanții cei mai autorizați ai marilor formațiuni politice. A fost redactat un raport cuprinzător, având anexate 77 de propuneri pe care, după ce guvernul le-a discutat din nou cu o serie de factori politici, și le-a însușit, în parte, transmițându-le spre dezbateri și aprobare celor două Camere ale parlamentului. După ce acestea au ajuns la un acord integral asupra unor texte modificatoare, conform art. 89 din Constituție, reunite în Congres, ele au procedat la 23 iulie 2008 la aprobarea legii intitulată de „modernizare a instituțiilor celei de-a V-a Republici”, care, după ce a fost promulgată de președinte, s-a publicat în Jurnalul Oficial pe data de 28 iulie 2008.

Adoptarea legii modificatoare a Constituției nu s-a dovedit un simplu exercițiu de aritmetică politică. Majoritatea de 3/5 prevăzută de art. 89 nu a fost realizată decât la limită, cu o depășire de un singur vot, fapt pentru care și-a atras calificarea de „reforma smulsă”, ceea ce spune mult despre dificultățile întâmpinate de majoritatea proprezidențială, care a fost nevoită să facă, la fel ca și opoziția de altminteri, un număr important de compromisuri. Drept urmare, se poate considera că pașii făcuți spre perfecționare și modernizare nu au confirmat integral nici doleanțele șefului statului, nici așteptările opoziției, deși bilanțul reformei, în întregul său, nu poate fi considerat decât pozitiv și deschizător de drumuri spre noi orientări ce se cer confirmate prin legile organice ce se vor adopta și, în viitor, prin noi reforme ce vor aprofunda perfecționarea continuă a raporturilor instituționale din societatea politică franceză.

Desigur că palierul central al reformei îl reprezintă cel consacrat revalorizării parlamentului, aproape jumătate din textele legii modificatoare referindu-se la această materie. În acest sens, a fost sporit rolul conferinței președinților Adunărilor în stabilirea ordinii de zi a lucrărilor lor, s-a reglementat dreptul de control al parlamentului asupra activității guvernului, inclusiv cu sprijinul Curții de Conturi, s-au constituționalizat comisiile de anchetă, a fost reglementat, în anumite limite, statutul opoziției, în sensul reglementării unor drepturi ale acesteia, a fost instituită pentru guvern obligația de a asigura informarea parlamentarilor asupra unor inițiative și reglementări cu caracter european, a fost sporit numărul comisiilor permanente de la șase la opt, înființându-se una specială pentru afaceri europene, a fost mai bine reglementată constituțional, în avantajul dezbaterilor, adoptarea de legi și de amendamente la proiectele propuse de guvern care urmează a fi discutate în plen pe baza modificărilor aduse în comisii și nu pe proiectul guvernamental etc. A fost stabilit prin Constituție numărul exact de parlamentari pentru fiecare Cameră și, în interesul unei aprecieri cât mai corecte a delimitării circumscripțiilor electorale, s-a stabilit că legile ce vor reglementa această problemă vor trebui să fie avizate de o viitoare comisie independentă, introducându-se, totodată, reprezentarea francezilor din străinătate și în Adunarea Națională (nu numai în Senat, cum era prevăzut în forma inițială a textului).

Nu s-a ajuns însă la un acord de modificare a sistemului electoral, solicitarea chiar a președintelui, dar și a opoziției de a se introduce o „doză” de proporționalitate în sistemul majoritar actual, cu reconsiderarea modalității de alegere a senatorilor, negăsindu-și loc în legea modificatoare, nu s-a reținut nici înlăturarea cumulului de mandate (național, cu local) pentru parlamentari, deși, după unele statistici, majoritatea acestora dețin chiar mai multe. A căzut și propunerea Comisiei Ballardur ca președintele să poată fi audiat, la cererea sa, de o comisie de anchetă care cercetează aspecte de interes pentru el. N-a trecut nici înlăturarea votului „blocat”, dar a fost acceptată, în schimb, limitarea angajării răspunderii guvernului pe proiecte legislative la unul singur pe sesiune, cu excepția celor care privesc finanțele sau finanțarea securității sociale.

Cât privește reglementarea referendumului, Congresul a examinat cererea președintelui, dar s-a oprit la o soluție care denotă dacă nu reticența, cel puțin prudența în acceptarea acestei forme de democrație directă. Astfel, potrivit noului text al art. 11 din Constituție, o astfel de consultare populară cu caracter național se poate iniția de către o cincime din membrii parlamentului care trebuie să fie susținuți de o zecime din numărul alegătorilor înscrși în listele electorale, respectiv câteva milioane de cetățeni cu drept de vot. Propunerea respectivă trebuie avizată de Consiliul Constituțional și dezbătută în parlament într-un termen ce va fi stabilit prin lege organică. În caz că acesta din urmă nu respectă termenul, președintele republicii o poate supune direct aprobării populare.

În legătură cu executivul, reforma constituțională nu a epuizat agenda preconizată de președinte, lăsând intactă tocmai norma care îl interesa în mod deosebit: delimitarea mai exactă a domeniilor rezervate prin Constituție guvernului și șefului statului. Astfel, în „scrisoarea de misiune” adresată de președinte Comisiei Balladur, se preciza că aceasta urmează să examineze „... în ce măsură articolele din Constituție care precizează articularea [sic] puterilor președintelui republicii și primului-ministru ar trebui să fie clarificate **pentru a se lua act** (s.n.) de evoluția ce a făcut din președinte șeful executivului”, fapt care, în orice caz, ar determina reechilibrarea arhitecturii instituționale de ansamblu, atribuind în mod expres anumite puteri președintelui republicii. Referirea era, fără posibilitate de tăgadă, la așa-zisele „domenii rezervate șefului statului” și neînscrise în Constituție, precum și la departajarea competențelor în privința politicii generale a țării, având același statut. Or, dacă în ceea ce privește problemele de apărare, art. 15 se limitează la a stabili că președintele este șeful armatei, la art. 21 se prevede că prim-ministrul este cel răspunzător de apărarea națională. În rest, singurul text cu caracter general este cel al art. 20, conform căruia „guvernul determină și conduce politica națiunii”. În ciuda solicitării președintelui, susținută de Comisia Balladur, textele constituționale au rămas nemodificate.

Aceasta nu poate duce decât la concluzia interpretării parlamentare a textelor, respectiv la restrângerea posibilității pentru șeful statului de a hotărî el de unul singur așa-zisele „linii directe ale politicii statului”, după cum se exprima legea fundamentală (Constituția) germană din 1949, evident, conform cu programul de guvernare aprobat de parlament odată cu învestirea guvernului, semn clasic de regim parlamentar.

În schimb, Congresul s-a conformat dorinței exprimate de șeful statului în sensul diminuării caracterului prezidențial al regimului, introducând limitarea numărului de mandate prezidențiale la doar două, însă cu precizarea „succesive”, ceea ce ar putea însemna că, după epuizarea unui ciclu dublu și o pauză de un mandat, s-ar putea invoca repetarea candidaturii pentru alte eventuale două alegeri ulterioare. Textul nu are caracter inovator. El se regăsește și în constituțiile Finlandei, Lituaniei, Ucrainei, Rusiei, Georgiei etc. Constituția Portugaliei este și mai apropiată de candidaturile multiple, în sensul că șeful statului nu va putea fi ales pentru un al treilea mandat consecutiv sau în timpul celor 5 ani ce urmează după al doilea mandat consecutiv.

Președintele a mai cerut Comisiei Balladur să examineze alte prerogative ale sale, „văduvite” de transparență, și anume o serie de numiri pe care, constituțional, el le efectuează „ferite” de ochiul opiniei publice, ceea ce, firește, i-ar știrbi imaginea, în favoarea unui arbitrar sau discreționar care nu trebuie să existe, el fiind animat doar de dorința de a promova valori și competențe care să fie potrivite cu funcțiile pentru care sunt propuse. Dacă membrii Comisiei au optat pentru o comisie specială care să avizeze propunerile respective (și, deopotrivă, și pe cele similare făcute de președinții celor două Adunări) s-a ajuns în final și s-a votat ca aceste propuneri să fie supuse comisiilor parlamentare competente, urmând ca ele să fie respinse doar

dacă voturile potrivnice, reunite, de la cele două Camere reprezintă 3/5 din numărul membrilor acestor comisii. Oricum, un pas important spre transparență este făcut.

Vor fi supuse acestei proceduri candidaturile pentru Consiliul Constituțional, Consiliul Superior al Magistraturii, Apărătorul drepturilor etc.

S-a încercat ceva asemănător pentru exercițiul dreptului de grațiere, Comisia propunând ca pentru grațierile individuale să fie solicitat avizul Consiliului Superior al Magistraturii. S-a reținut doar restrângerea îndeplinirii acestei prerogative, prin excelență prezidențială, pentru grațierile individuale, însă fără vreun aviz.

În fine, s-a încuviințat dreptul președintelui de a prezenta mesaje în fața parlamentului întrunit în Congres, așa cum solicitase.

Un alt palier însemnat al legii modificatoare a fost consacrat justiției, care s-a dorit, potrivit unor declarații, „independentă, dar nu autonomă”. Referirea a avut în vedere, desigur, componența și competența Consiliului Superior al Magistraturii. Există încă în Franța o teamă de „corporatism al corpului judecătoresc”, motiv pentru care în sânul CSM urmează să fie cooptați după noua reglementare un număr de ne-magistrați (avocați, membri ai Consiliului de Stat și câte doi reprezentanți desemnați de președintele țării și președinții celor două Camere), toți la un loc fiind majoritari față de magistrații și procurorii ce urmează să facă parte din Consiliu.

Marea noutate este însă faptul că șeful statului nu mai are calitatea de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, iar ministrul justiției poate participa la ședințele acestuia, în afara judecării cazurilor disciplinare. Se aduce, prin aceste măsuri, o consacrare indirectă a principiului separației puterilor în stat, diminuată întrucâtva prin „măsurile anticorporative” al căror aport urmează a fi confirmat sau nu de practică, ce se va stabili ținându-se cont de faptul că ședințele CSM vor fi conduse totdeauna de magistrați.

Prin modificările aduse art. 61 din Constituție se dă satisfacție unui vechi deziderat exprimat de peste 20 de ani în Hexagon, și anume acela al introducerii, în sfârșit, a posibilității pentru justițiabili de a ridica excepția de neconstituționalitate a legilor în fața instanțelor judecătorești, instituindu-se, ca filtre, Consiliul de Stat și Curtea de Casație, ca instanțe chemate să decidă, ele, dacă chestiunea prejudicială respectivă este de natură a determina sesizarea Consiliului Constituțional, spre a se evita aglomerarea nejustificată a acestuia.

Numai că, așa după cum au sesizat unii, în afară de Consiliu, apar alte două foruri jurisdicționale chemate să se pronunțe, e drept, de o manieră indirectă, asupra admisibilității de principiu a excepției. De aici, pericolul unei posibile practici contradictorii și/sau neunitare.

Noua reglementare constituțională include un capitol dedicat unei noi instituții – Apărătorul drepturilor, căruia oricine i se poate plânge pentru încălcarea libertăților sale de către organele statului, și care va fi numit de președintele republicii, după procedura specială arătată mai sus.

În sfârșit, spre a se da expresie respectării unor documente internaționale care reglementează liberul exercițiu al limbilor regionale minoritare, a fost adoptat un text potrivit căruia limbile regionale aparțin patrimoniului Franței. Numai că el nu a fost introdus la art. 2, cum ar fi fost firesc, întrucât acolo este precizat că limba republicii este franceza, ci la art. 75, ce face parte din titlul XII, dedicat colectivităților teritoriale de peste mări, ceea ce, după cum observa cineva, va crea probabil unele asperități în legătură cu acceptarea unor dialecte cu caracter regional, cum ar fi bretona, provensala etc., care răspund tocmai cerințelor ce reprezintă temeiul reglementării respective.

Ce a relevat, în concluzie, această importantă reformă constituțională?

Pe fond, s-a materializat intenția benefică de a aduce Constituția Franței la numitorul comun al constituționalismului european actual, caracterizat prin generalitatea regimului parlamentar în toate țările democratice aparținând Uniunii Europene. Exceptând Ciprul, împrejurările excepționale care au generat, în 1958, adoptarea unei legi fundamentale cu accent dominant pe latura executivă a funcțiilor statului nu mai există. În actualele structuri europene, deciziile ce se iau nu pot face abstracție de instituții reprezentative alese democratic, care încuviințează și împuternicesc guvernele, făcându-le totodată să acționeze în conformitate cu voința națională a țărilor din care provin. Ele dau seamă de modul în care își îndeplinesc mandatul și, prin alegeri libere, electoratul hotărăște suveran asupra menținerii sau schimbării lor de la putere. A trecut vremea preeminenței lipsite de responsabilitate politică a unor conducători iluminați de un har divin, a personalității istorice situate în afara controlului democratic. Constituțiile trebuie să rămână cadrul politico-juridic menit să înfrâneze derapaje nedorite, de felul celor care au înnegurat, uneori, trecutul țărilor noastre. Aceste constituții, adoptate democratic, nu mai pot fi violate, pentru că, după cum spunea, cu un umor tragic, Victor Hugo, nu pot să strige. Există controlul de constituționalitate, există preeminența tratatelor internaționale asupra oricăror prevederi nedemocratice interne, există o comunitate de state care acționează unit, prin autoritățile lor publice, în sensul voinței comune.

Sub raportul procedurii este de remarcă caracterul democratic, transparent și bine ordonat al modului în care s-a pregătit, dezbătut și aprobat această lege; o procedură care posedă valențele unui adevărat model, din care nu poate să lipsească cultivarea compromisului, a schimbului fecund de idei, nefundamentat pe încremenirea în poziții partinice exclusiviste, de unde și dificultatea obținerii majorității prevăzute de dispozițiile constituționale.

Într-un cuvânt, o revizuire constituțională fundamentală, cu plusuri și minusuri, dar demonstrând în același timp valoarea unor căutări profund democratice într-o țară a democrației.