

De Franse grondwetswijziging van 23 juli 2008: op zoek naar nieuw evenwicht

J.H. REESTMAN¹

1 Inleiding

Spannend bleef het tot op het laatste moment. Met slechts één stem meer dan de benodigde drievijfde meerderheid der uitgebrachte stemmen aanvaardde het *Congrès*, de verenigde vergadering van de twee kamers van het Franse parlement, op 21 juli 2008 een constitutionele wet die bijna een derde van alle artikelen van de Constitutie van 1958 zou wijzigen. Twee dagen later vaardigde president Nicolas Sarkozy 'zijn' grondwetswijziging, een verkiezingsbelofte, uit. Daarmee is De Gaulle's grondwet na vijftig jaar ook een beetje die van Sarkozy geworden. Zoals bekend functioneert het constitutionele bestel van Frankrijk anders dan zijn Constitutie doet vermoeden. De president is niet een boven de partijen staande arbiter, maar, behoudens tijden van *cohabitation*, de feitelijke regeringsleider. Bij de uitvoering van zijn beleid wordt hij gesteund door 'zijn' regering en een stabiele parlementaire meerderheid (in ieder geval in de *Assemblée nationale* (AN), de Franse Tweede Kamer), die op haar beurt de regering een solide politieke machtsbasis biedt. Ook die meerderheden waren niet voorzien. Om het verwachte gebrek eraan te compenseren, beperkte de grondwetgever van 1958 de controlerende en wetgevende bevoegdheden van het parlement en gaf hij de regering tal van instrumenten om het wetgevingsproces naar haar hand te zetten (*parlementarisme rationalisé*).

Het Franse bestel is door de genoemde ontwikkelingen uit balans geraakt. Sarkozy's grondwetswijziging beoogt het evenwicht te herstellen door de bevoegdheden van de uitvoerende macht te beperken, het parlement 'profondément' te versterken en de bescherming van de burgerrechten te vergroten, aldus de memorie van toelichting. Hier worden in kort bestek de hoofdlijnen behandeld.

bij de
buren

¹ dr. J.H. Reestman is universitair docent staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

2 De president

De grondwetswijziging heeft de president onder meer het recht ontnomen meer dan twee opeenvolgende mandaten te vervullen (artikel 6, lid 2), collectief gratie te verlenen (artikel 17) en de Raad van de Magistratuur voor te zitten (artikel 65). Verder worden een aantal belangrijke benoemingen voor de bescherming van de grondrechten en voor het 'economische en sociale leven van de natie' onderworpen aan het advies van kamercommissies, in iedere kamer één (artikel 13, lid 5). Enkele benoemingen worden door de grondwet zelf aangewezen, waaronder die door de president van drie leden van de Franse constitutionele rechter, de *Conseil constitutionnel* (artikel 56). Het gros wordt echter neergelegd in een organieke wet die momenteel – zomer 2009 – in behandeling is; het betreft leidinggevendend van allerlei zbo's en staatsbedrijven. Het advies van de kamercommissies wordt een veto als het gecombineerde aantal tegenstemmen meer dan drievijfde van totaal aantal uitgebrachte stemmen bedraagt. Dat zal niet snel gebeuren, maar door de parlementaire *screening* (vgl. artikel 29-1 RvO AN) verliest de president toch veel van zijn speelruimte.

Van iets dergelijks is sprake bij de noodtoestand die de president op basis van het fameuze artikel 16 kan uitroepen en die hem de bevoegdheid geeft alle noodzakelijke maatregelen te nemen. Na 30 dagen kunnen de kamervoorzitters individueel dan wel (minimaal) 60 afgevaardigden of 60 senatoren de *Conseil constitutionnel* vragen te beoordelen of aan de voorwaarden ervoor nog voldaan wordt (lid 6). Na 60 dagen moet de constitutionele raad zich ex officio over deze kwestie buigen. Het oordeel, een *avis public*, bindt de president niet, maar hij zal van goeden huize moeten komen om het te negeren.

Tegelijkertijd heeft de president het recht gekregen het parlement toe te spreken – dat was hem sinds 1875 verboden. Het is hem echter niet gemakkelijk gemaakt, want hij dient er speciaal het *Congrès* voor bijeen te roepen – een soort *State of the Union* dus. Sarkozy heeft er op 22 juni 2009 voor het eerst gebruik van gemaakt. Nadat de president de zaal verlaten heeft, mag over zijn verklaring worden gedebatteerd, maar niet gestemd (artikel 18, lid 2). Zo wordt voorkomen dat de indruk wordt gewekt dat de president (formeel) het vertrouwen van het parlement behoeft, terwijl hij zich wel kan presenteren als het hoofd van de executieve en de kampioen van de parlementaire meerderheid – de bepaling was één van de stenen des aanstoots voor de oppositie, die vrijwel geheel tegen de grondwetswijziging stemde.

3 Regering en parlement

De controle van het parlement over zijn eigen werkzaamheden is toegenomen, ten koste van de regering.

Voorheen waren de kamers slechts één dagdeel per maand vrij om hun eigen agenda te bepalen – de rest van de tijd diende voorrang te worden gegeven aan de behandeling van door de regering ingediende of door haar aanvaarde voorstellen. Nu zijn zij twee weken per maand meester over hun agenda, met dien verstande dat in deze periode op verzoek van de regering nog steeds voorrang dient te worden verleend aan de behandeling van enkele met name genoemde belangrijke wetsvoorstellen, waaronder de begroting. Verder bepaalt de grondwet dat in één van deze twee weken de nadruk (*priorité*) dient te liggen op controle van de regering (artikel 48, lid 3 en 4).

De regering dient haar wetsvoorstellen voortaan vergezeld te doen van een hele reeks ‘impactstudies’ (juridisch, economisch, financieel, sociaal etc.)² en heeft bovendien minder grip gekregen op de wetgevingsprocedure in strikte zin. Zo kan, in de eerste lezing, in beginsel de plenaire behandeling van een voorstel pas plaatsvinden zes weken nadat het in een kamer is ingediend, en dienen daarvoor na binnenkomst van het voorstel in de volgende kamer vier weken te verstrijken (artikel 42, lid 3). Verder mag de regering, naast over de begroting en het voorstel voor de financiering van de sociale zekerheid, in de *Assemblée* nog slechts eenmaal per parlementair jaar de vertrouwenskwestie stellen (artikel 49, lid 3). Als zij dat doet, wordt het voorstel geacht te zijn aangenomen als niet met absolute meerderheid van de leden waaruit de *Assemblée* bestaat een motie van wantrouwen wordt aanvaard.

Misschien wel de belangrijkste verandering is dat, opnieuw met uitzondering van onder meer de begroting, de plenaire behandeling van regeringsvoorstellen in de kamer waar zij zijn ingediend niet meer plaatsvindt op basis van die voorstellen zelf, maar op basis van de voorstellen zoals geamendeerd door de competente kamercommissie (artikel 42, lid 1 en 2). Deze terugkeer naar de praktijk van voor 1958 beoogt enerzijds het commissiewerk op te waarderen, anderzijds de plenaire vergadering te ontlasten van het stemmen over allerlei details, zoals redactionele amendementen, en haar dus de mogelijkheid te geven zich te concentreren op de hoofdzaken. Daartoe diende ook artikel 44 te worden gewijzigd, dat nu bepaalt dat het recht van amendement tevens in commissies kan worden uitgeoefend (lid 1).

Het laatstgenoemde artikel bepaalt eveneens dat aan de uitoefening van het amendementsrecht in de reglementen van orde voorwaarden kunnen worden gesteld binnen een door een organieke wet gesteld kader. De bedoeling hiervan is paal en perk te kunnen laten stellen aan de

2 Art. 39, lid 3 Constitutionne jo. art. 8 organieke wet no. 2009-403 ‘relative à l’application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution’ van 15 april 2009.

stortvloed van soms meer dan vele duizenden amendementen waarmee de oppositie bij tijd en wijle de behandeling van een voorstel probeerde te frustreren. De bedoelde organieke wet geeft de kamers de bevoegdheid in hun reglementen te bepalen dat na afloop van een voor de gehele plenaire behandeling gestelde termijn over amendementen kan worden gestemd zonder (verdere) discussie.³ De Assemblée heeft bepaald dat in zo'n geval oppositiefracties 60 procent van de spreektijd krijgen (artikel 49 lid 6 RvO AN). Bij de behandeling van het wetsvoorstel op de verruiming van de zondagsopenstelling van winkels in juli 2009 is de procedure ingewijd. De regeringspartij UMP kreeg toen 14 uur en 55 minuten spreektijd, de PS, de grootste oppositiepartij, 19 uur en 50 minuten (*Le Monde*, 12-13 juli 2009).

De belangrijkste nieuwe controlebevoegdheid van het parlement betreft de inzet van troepen in het buitenland. De regering dient het parlement daar na drie dagen van op de hoogte te stellen en heeft voor een interventie van langer dan vier maanden diens toestemming nodig (artikel 35, leden 2 en 3).

De bevoegdheid van de kamers om moties aan te nemen is aanzienlijk uitgebreid. Voorheen mochten ze alleen enkele door de Constitutie aangewezen soorten moties aannemen, waaronder moties van wantrouwen volgens artikel 49 en moties over een aantal EG-voorstellen. Nu mogen zij moties over ieder onderwerp aanvaarden (artikel 34-1, lid 1), waaronder alle Unie- of EG-voorstellen (artikel 88-4, lid 2), zij het dat (ontwerp-) moties die naar het (beslissende) oordeel van regering tot haar gerichte bevelen bevatten of (verkapte) moties van wantrouwen zijn, niet ontvankelijk zijn en niet op de agenda mogen worden geplaatst (artikel 34-1, lid 2). Moties van wantrouwen blijven dus onderworpen aan de strikte regels van artikel 49.

4 De parlementaire oppositie

Ook de positie van de oppositie- en minderheidsfracties is versterkt: zij mogen bijvoorbeeld minimaal een zittingsdag per maand de agenda bepalen (artikel 48, lid 5). Verder is een basis geschapen voor de toekenning van specifieke rechten aan deze fracties in de reglementen van orde (artikel 51-1); in de *Assemblée* is bijvoorbeeld het voorzitterschap van de Commissie van Financiën tegenwoordig voorbehouden aan een lid van de oppositie (artikel 39, lid 3 RvO AN).

Het meest spectaculair is ongetwijfeld dat een vijfde van de (= 185) parlementariërs ondersteund door een tiende van de ingeschreven (= zo'n vier miljoen) kiezers onder bepaalde voorwaarden een wetgevend referendum mogen initiëren (artikel 11 lid 3). Het lijkt de verenigde

³ Artikel 17 van de voornoemde organieke wet 2009-403 van 15 april 2009.

parlementaire en maatschappelijke oppositie een ongekende mogelijkheid te bieden met een beroep op het volk de zittende macht de pas af te snijden. Maar het venijn zit in de staart. Een referendum wordt alleen gehouden als het parlement het voorstel niet binnen een nog bij organieke wet te bepalen termijn heeft behandeld (*examinée*; lid 5). Daarmee kan de parlementaire meerderheid de lont simpel uit het politieke kruitvat halen: het voorstel behandelen en vervolgens gewoon *afwijzen*. In laatste analyse lijkt de bepaling de oppositie dus vooral een (extra) mogelijkheid te bieden om onderwerpen op de parlementaire agenda te plaatsen.

5 Bescherming van burgerrechten

Het belangrijkste instrument ter versterking van de bescherming van de burgerrechten betreft de invoering van de exceptie van ongrondwettigheid van een wet. Deze kan, na de nog benodigde uitwerking bij organieke wet, door particulieren voor de gewone rechters worden ingeroepen als zij menen dat een wet grondrechten schendt. De hoogste civiele en strafrechter, het *Cour de cassation*, en de hoogste administratieve rechter, de *Conseil d'Etat*, kunnen de kwestie aan de *Conseil constitutionnel* voorleggen, die de enige blijft die een wet ongrondwettig mag verklaren (artikel 61-1). Aldus wordt een eind gemaakt aan de onschendbaarheid van de uitgevaardigde wet ten opzichte van de grondwet – in theorie een revolutie. Momenteel wordt echter vrijwel iedere omstreden wet al door de parlementaire oppositie ter (preventieve) grondwettigheidstoetsing aan de *Conseil constitutionnel* voorgelegd. Bovendien kan de uitgevaardigde wet door de andere rechters worden getoetst aan internationale verdragen. Naar verwachting zal daarom het aantal wetten dat in deze procedure sneuvelt uiterst gering zijn.⁴

6 Tot slot

In het Franse bestel behoudt de executieve niet alleen politiek, maar ook constitutioneel een overwicht. De inperking van de bevoegdheden van de president is reëel, hoewel al met al misschien betrekkelijk gering. Daarbij kan worden aangetekend dat diens grondwettelijke bevoegdheden dat ook zijn. De president ontleent zijn gezag vooral aan zijn directe verkiezing – die (vrijwel) niemand wil afschaffen – en, behoudens periodes van *cohabitation*, aan zijn politiek leiderschap van parlementaire meerderheid en regering – en dat laat zich constitutioneel niet intomen. Wat betreft parlement en regering: de bevoegdheden van het parlement zijn duidelijk toegenomen en een aantal scherpe kantjes van het *parlementarisme rationalisé* zijn weggeslepen. Maar de regering blijft ook na 23 juli 2008

⁴ Zo ook Guy Carcassonne, *La Constitution*, negende editie (Editions du Seuil, 2009), p. 304.

over aanzienlijke bevoegdheden beschikken om de gang van zaken in het parlement naar haar hand te zetten. Evenwichtig zou ik het gerenoveerde bestel daarom niet willen noemen, wel evenwichtiger.

7 Post Scriptum

Op 10 december 2009 is de organieke wet bekrachtigd over de exceptie van ongrondwettigheid van uitgevaardigde (parlementaire) wetten.⁵ Zij wijzigt de 'organieke' *ordonnance* over de Conseil constitutionnel⁶ en treedt op 1 maart 2010 in werking. Twee opmerkingen.

1. De beslissing van lagere rechters om een zogenaemde *question prioritaire de constitutionnalité* aan het *Cour de Cassation* of de *Conseil d'Etat* voor te leggen is niet aan een termijn gebonden. De twee genoemde colleges dienen evenwel binnen drie maanden te beslissen of zij de aan hen toegezonden of voor hen opgeworpen vraag aan de *Conseil constitutionnel* voorleggen (artikelen 23-4 en 23-5 *ordonnance*). Ook deze laatste moet binnen drie maanden beslissen (artikel 23-10). Omdat de lagere rechters zich naar verwachting in de praktijk ook gedwongen zullen voelen snel te beslissen, zal in beginsel gewoonlijk al binnen een jaar, zo niet eerder, een definitief oordeel kunnen worden geveld. De snelheid waarmee een eindbeslissing over de grondwettigheid van wetten wordt gegeven zou zo een kenmerk van het Franse toetsingsstelsel blijven.

2. Als een wet beweerdelijk strijdt met grondrechten in zowel de Constitutie als een verdrag, moet eerst de grondwetskwestie worden beslist (artikelen 23-2 en 23-5). Als aan de voorwaarden voor een *question prioritaire de constitutionnalité* is voldaan, mogen de gewone rechters wetten dus niet aan grondrechtenverdragen toetsen voordat de *Conseil constitutionnel* zich over hun grondwettigheid heeft uitgesproken. Dat versterkt zowel de positie van de constitutionele rechter ten opzichte van de gewone rechters als het belang van grondwettigheidstoetsing ten opzichte van verdragsmatigheidstoetsing. Door deze vormgeving, die voor wat betreft Europese Unierecht mogelijk in strijd is met jurisprudentie van het Hof van Justitie (Simmenthal II), wordt de nieuwe procedure waarschijnlijk belangrijker dan ik afgelopen zomer dacht en schreef.

5 Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

6 Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.