

ÉDITORIAL
LA RÉFORME DES INSTITUTIONS À MI-MANDAT,
AU MILIEU DU GUÉ

par Marie-France VERDIER

Directrice de la publication

SOMMAIRE

- I. – LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE RENFORCÉ AU SEIN DE L'EXÉCUTIF
- II. – LE GOUVERNEMENT D'AVANTAGE FRAGILISÉ QUE LE PARLEMENT REHAUSSÉ
- III. – LA VOIE DE LA DÉMOCRATISATION DES INSTITUTIONS D'AVANTAGE « ENTROUVERTE » QU' « OUVERTE »

Le mi-mandat du président SARKOZY se prête tout naturellement à un exercice rétrospectif et prospectif. De quel bilan s'agit-il ? De celui de la santé de la V^e République après la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions. En effet, dès le début du mandat, dans la presse, l'opposition parlementaire, les débats télévisés, on chante le même refrain bifide. C'est un règne de cour¹ avec ses mystères, ses intrigues, les favoris, les courtisans, qui s'installe autour de Nicolas 1^{er}, hyper-Président, « Sarko-Bonaparte »², face à un hypo-Parlement. Et bon nombre d'intellectuels n'hésitent pas à parler de régression démocratique alors qu'il s'agissait de rendre la V^e République plus démocratique³.

Pour répondre aux engagements de réforme constitutionnelle pris devant les Français durant la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, le président SARKOZY, dans son discours d'Épinal du 12 juillet 2007, a annoncé la mise en place d'un « comité » afin de « réfléchir » et de lui « faire des propositions (...) pour que notre République devienne irréprochable »⁴. Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve Répu-

¹ P. RAMBAUD, *Chronique du règne de Nicolas I^{er}*, Paris, Grasset, 2008.

² A. DUHAMEL, *La marche consulaire*, Paris, Plon, 2009.

³ Cf. le titre du rapport BALLADUR, *Une République plus démocratique*, Paris, Fayard, La documentation Française, 2008.

⁴ *Le Monde*, 13 juillet 2007.

blique, présidé par Édouard BALLADUR, a remis son rapport le 29 octobre 2007⁵. Il a fait soixante-dix-sept propositions ayant « *pour ligne directrice la volonté non pas d'affaiblir le pouvoir exécutif, mais de le mieux contrôler et de réaffirmer les droits du Parlement et des citoyens* »⁶ car il s'agissait de « *permettre au régime d'épouser son siècle* »⁷.

Le projet de révision, adopté en Conseil des ministres le 23 avril 2008, a été voté par le Congrès, à l'arraché, le 21 juillet 2008, après des modifications substantielles par les assemblées⁸.

Cette révision « *foisonnante* » du 23 juillet 2008, présentée comme ambitieuse, certes quantitativement importante, et « *pourtant adoptée sans le peuple* »⁹, n'est pas d'application immédiate. La loi constitutionnelle, dans son article 46, a prévu que certaines de ses dispositions entreront en vigueur le 1^{er} mars 2009 et d'autres « *dans les conditions fixées par les lois et les lois organiques nécessaires à leur application* ». Dès lors, elle « *renvoie à nombre de lois organiques, à des lois ordinaires, ou aux règlements des assemblées, si bien qu'on ne peut pas prendre la mesure exacte de ce qu'impliquent les changements proposés* »¹⁰. Elle apparaît comme un Janus, tellement se sont développées deux tendances opposées, lesquelles, en effet, se conjuguent dans la dissonance d'une apparente contradiction : rééquilibrer les institutions sans affaiblir l'exécutif.

L'année 2009 a été marquée par un début de mise en œuvre des réformes engagées à la suite de la révision constitutionnelle de 2008. Pourtant, certaines particulièrement importantes ne sont pas encore entreprises, le pouvoir donnant l'impression de ne pas être pressé de mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles qui risquent de le gêner.

Où en sommes-nous donc de la V^e République ? Où en sommes-nous des principes posés par les constituants lors de la naissance de la V^e République depuis la révision de 2008 visant à moderniser et rééquilibrer les institutions ? Sont-ils toujours opérants ? Se sont-ils pervertis ? Faut-il, après cette révision constitutionnelle, diagnostiquer un malaise de la V^e République sarkozienne ? Et si oui, quelles sont ses pathologies ?

L'évolution de la V^e République a été marquée par, d'une part, un abaissement du rôle du Parlement mis sous la tutelle de l'exécutif, d'autre part, la prééminence, en fait, le plus souvent, du président de la République au sein de l'exécutif bicéphale. Or, sommes-nous dans un nouvel âge parlementaire, l'âge adulte du parlementarisme ? Le Parlement n'est-il toujours pas infantilisé et n'éprouve-t-il pas des

⁵ *Une République plus démocratique, op. cit.*

⁶ E. BALLADUR, « Avant-propos », p. 7, *ibid.*

⁷ H. HOURDIN, rapporteur général, « Préface », p. 12, *ibid.*

⁸ Loi constitutionnelle n° 2088-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, *JO* du 24 juillet 2008. Elle a été adoptée par 539 voix contre 357, la majorité des 3/5^{ème} des suffrages exprimés n'ayant été atteinte qu'à une voix de plus que la majorité exigée. Le nombre des suffrages exprimés étant de 896, la majorité requise était de 538.

⁹ M.-F. VERDIER, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : prélude et fugue d'une révision constitutionnelle "gigogne" », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 117.

¹⁰ *Ibid.*

difficultés à grandir ? Ne serait-il pas atteint d'une passivité récurrente, voire pathologique ? Quant à l'exécutif, l'équivoque du partage des rôles entre le président de la République et le Premier ministre a-t-elle été levée ? N'assiste-t-on pas à une « hyperprésidentialisation » du régime de la V^e République ? Et la rupture souhaitée par le candidat/président SARKOZY, marquée par une « compulsivité » législative, ne va-t-elle pas se muer en immobilisme généré par l'abus de réformes ?

En cette mi-temps du quinquennat, ce sont les vents contraires qui soufflent dans les voiles du pouvoir. La crise, certes sévère, a mis l'exécutif à rude épreuve, lequel veut se faire passer pourtant pour « *Big Mother* », la mère-État¹¹. Mais l'ouverture pratiquée par le Président, destinée à apaiser, a désorienté. Elle n'apporte pas de voix et, avec des réformes jugées nécessaires, mais impopulaires, elle irrite au contraire les élus et les partisans de la majorité. Comme Nicolas SARKOZY s'est installé depuis le début sur le devant de la scène, François FILLON n'est pas usé. Trop de pouvoir mine le pouvoir. Le Président intervenant « tous azimuts », les Français se sentent « azimutés » car son attitude est ressentie comme plus anxiogène que rassurante. Voilà ce qui arrive quand on est sur tous les fronts en même temps. Il s'ensuit que la popularité du président de la République est en berne et, dans les sondages, il est insolablement distancé par son Premier ministre, François FILLON. Considéré comme « *collaborateur* »¹² par le président de la République, François FILLON s'est progressivement imposé comme chef de la majorité face à son omniprésident, si bien qu'on le considère déjà comme le « président FILLON », partageant les lauriers mais épargné par les revers. Il plaît car il incarne implicitement l'inverse même du Président. Il est en creux ce que le chef de l'État est en relief : il est prudent, discret, patient. Il sait plier à une répartition du pouvoir qui le dessert en apparence et le conforte en réalité. On peut même penser qu'il sera épargné par la « malédiction » de Matignon¹³.

C'est ainsi qu'après avoir porté au pinacle le candidat de la rupture SARKOZY, ce dernier élu président se retrouve vitupéré, vilipendé, honni par beaucoup de ceux qui l'ont amené au pouvoir. Rude épreuve pour le réformateur « aux manettes » qui, d'hyper-Président, risque de devenir un hypo-Président dont la candidature en 2012 pourrait ne plus être considérée comme naturelle par son camp. Bref, il n'est que temps de procéder au « check-up » de la V^e République sarkozienne à mi-mandat. On peut dire que la réforme constitutionnelle est « en voie de développement ». Mais, cette 24^{ème} révision met-elle la V^e République sur la voie du « développement durable » ? En effet, tout d'abord, alors qu'il s'agissait de mieux contrôler l'exécutif, c'est le président de la République qui en sort grandi (I). Ensuite, quoique le Parlement dût être rehaussé, c'est le Gouvernement qui peut se trouver fragilisé (II). Enfin, de nouveaux droits devaient être reconnus aux citoyens, mais la voie de la démocratisation des institutions s'avère davantage « entrouverte » qu'« ouverte » (III).

¹¹ M. SCHNEIDER, *Big Mother. Psychopathologie de la vie politique*, Paris, Odile Jacob, 2002.

¹² *Sud-Ouest*, 21 août 2007.

¹³ R. BACQUÉ, *L'enfer de Matignon*, Paris, Albin Michel, 2008.

I. – LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE RENFORCÉ AU SEIN DE L'EXÉCUTIF

Considérant les objectifs de la réforme s'agissant d'abord de l'exécutif, il convient d'aborder l'évolution à la fois du partage des rôles entre le président de la République et le Premier ministre et des prérogatives du président de la République, ainsi que la question du retour au Parlement des anciens ministres.

Avec l'arrivée au pouvoir en 2007 du président SARKOZY, soutenu par une large majorité parlementaire, le bicéphalisme de l'exécutif s'est traduit très rapidement par une hyperprésidentialisation du régime. Il est devenu « *le chef visible de l'exécutif* », ce qui a suscité une « *cacophonie* » provoquée par « *les interventions répétées du président et le trouble qui en est résulté* » et, ainsi, un « *malaise dans la République* »¹⁴. « *Le président et François FILLON forment depuis 2007 un duo de choc* »¹⁵, l'alliance de la carpe et du lapin¹⁶, « *tandem étrange formé de deux hommes qui s'assemblent mais ne se ressemblent guère. D'ailleurs, les premiers pas se révèlent chaotiques* »¹⁷. « *Vu de Matignon, le quinquennat commence par un chemin de croix, un calvaire politique hors normes* »¹⁸. « *Coups de fil orange, menaces de démission, petites phrases assassines des entourages qui enveniment la situation, tout y passe. C'est le temps du mépris et de la défiance entre un président de la République et un Premier ministre qui en arrivent à ne plus se parler.* »¹⁹ Traité de « *collaborateur* »²⁰ par le Président, François FILLON s'est senti « *blessé* »²¹, publiquement humilié, si bien qu'« *on a frôlé le clash* »²² dès le début du septennat « *puisque quatre mois après sa nomination, François FILLON envisage même de démissionner* »²³. A l'Élysée, François FILLON est surnommé « *Mister Nobody* » et l'opposition répète à l'envi : « *A quoi sert le Premier ministre ?* », appelé également « *l'ectoplasme* »²⁴. « *L'été s'achève en pente raide* »²⁵. En octobre 2007, devant les membres de l'état-major de l'UMP, François FILLON a affronté le courroux élyséen. « *Ecoute, tu sais ce que je pense du rôle de Premier ministre. Je t'ai déjà proposé la suppression de ce poste. Si tu décides de le faire, je ne poserai aucun problème. Si tu souhaites ma démission, tu l'as* »²⁶.

En outre, c'est le Secrétaire général de l'Élysée, le grand chambellan, Claude GUÉANT, qui fait les annonces du Gouvernement à la place du chef du Gouverne-

¹⁴ P. AVRIL, « Malaise dans la République », *Le Monde*, 27 février 2008.

¹⁵ *L'Express*, 14 janvier 2010, p. 34.

¹⁶ A. BOUILHAGUET, *La carpe et le lapin*, Paris, Éditions du Moment, 2009.

¹⁷ A. BOUILHAGUET, *ibid*, 4^{ème} de couverture.

¹⁸ *Ibid* p. 18.

¹⁹ *Ibid*, 4^{ème} de couverture.

²⁰ *Sud-Ouest*, 21 août 2007.

²¹ A. BOUILHAGUET, *op. cit.*, p. 43.

²² *Ibid*, p. 35.

²³ *Ibid*, p. 35.

²⁴ *Ibid* p. 60.

²⁵ *Ibid* p. 37.

²⁶ Cité par A. BOUILHAGUET, *ibid*, p. 37. D'ailleurs, dans son livre, « *La France peut supporter la vérité* » (Paris, Albin Michel, 2006), François FILLON avait théorisé la suppression du poste de Premier ministre, voire prophétisé sa propre mort.

ment et même du chef de l'Etat²⁷, ce qui constitue une inflexion majeure sous la V^e République car ce poste devient le pivot du pouvoir. Il est présenté par les journaux comme « *l'homme le plus puissant de France* », « *le vice-président* », ou même « *le Premier ministre bis* » et est surnommé Mazarin par ses détracteurs. Quant aux conseillers de l'Élysée qui constituent un véritable « gouvernement de l'ombre », un « cabinet noir », ils gênent le Premier ministre²⁸ et ils doublent tous les ministres, les privant de toute marge de manœuvre, si bien que ces derniers sont réduits à des rôles de simples exécutants. Les technocrates et l'administration reprenant ainsi de la force, l'hyperprésidence se traduit par un affaiblissement de la politique. « *Ils vont pourtant apprendre à travailler ensemble.* » Mais, « *François FILLON pose un regard cruellement lucide sur ce mariage de la carpe et du lapin, cette alliance des contraires condamnée à durer* »²⁹. Résultat de cette abnégation, dès janvier 2008, la cote de popularité du Premier ministre est supérieure à celle du président de la République, et Nicolas SARKOZY n'a pas pu prendre depuis sa revanche barométrique. En 2009, jamais l'écart de popularité entre le Premier ministre et le président de la République n'a été aussi important. Épargné par le désaveu cinglant qui frappe le Président, le Premier ministre plane haut, comme en apesanteur, jouissant d'une popularité inébranlée, si bien que, fait rarissime sous la V^e République, il n'est plus dans son rôle de « fusible », ce qui peut faire « disjoncter » le Président. Effectivement, on assiste à une « revanche » du Premier ministre qui, « *après l'humiliation des débuts* » et le « G7 »³⁰ dont il a été exclu, « *assume son style, tout à l'opposé de l'exubérance sarkozyste* »³¹.

Il se présidentialise alors que le président de la République en titre joue au Premier ministre. Le Président a choisi d'être en première ligne³², préférant être le premier « *plutôt qu'un roi fainéant* »³³ et les interventions de l'Élysée et de ses collaborateurs court-circuitent les ministres, mettant en cause leur autorité. La fonction présidentielle devient une fonction partisane. Le Président s'affirmant en chef de la majorité, il en ressort affaibli si bien qu'on assiste, ce qui est une première sous la V^e République, à une inversion des rôles. Le chef de l'État assure une relative protection au Premier ministre. Dans ces conditions, il n'est évidemment pas surprenant, situation inédite sous la V^e République, que François FILLON soit plus populaire que Nicolas SARKOZY depuis janvier 2008 et qu'il s'affirme progressivement, devenant un hyper Premier ministre car il reste l'interlocuteur

²⁷ À propos du départ du Premier ministre, il estime que « *cette question n'est absolument pas à l'ordre du jour* ». *Le Figaro*, 7 décembre 2009.

²⁸ À propos du montant de l'emprunt suggéré par H. GUAINO dans *Le Monde* du 3 novembre 2009, le Premier ministre a rétorqué immédiatement dans *Le Figaro* du 4 novembre 2009 : « *les conseillers du président ne font pas partie de l'exécutif* ».

²⁹ *Ibid.*, 4^{ème} de couverture.

³⁰ Groupe des ministres proches du Président SARKOZY qui se réunissait hebdomadairement afin de servir de relais aux messages politiques présidentiels. Mais il n'a duré que quelques mois.

³¹ *L'Express*, *ibid.*, p. 30.

³² « *En période de crise... les Français veulent que le capitaine soit sur le pont, qu'il fasse tout, qu'il prenne des paquets de mer sur les épaules et ramène le bateau au port.* », *Le Figaro*, 6 février 2009.

³³ *Le Figaro*, 8 janvier 2009.

quotidien du Parlement devant lequel il est responsable, mais aussi chef de l'administration. La communication tous azimuts de l'Élysée gagnerait à être plus solennelle car le Président s'expose à tous les coups. Pour autant, l'hyper-Président n'est pas devenu hypo-Président car il peut toujours envoyer le Premier ministre en première ligne pour la poursuite des réformes. Cela permettrait d'éviter le brouillage entre les deux rôles, comme en atteste le trouble qui en est résulté dans la majorité.

Clarifier les responsabilités au sein de l'exécutif, tel était le souhait du rapport BALLADUR. Or, l'équivoque demeure quant au partage des rôles. La révision constitutionnelle n'a pas mis fin à cette duplicité institutionnelle, elle l'a même accrue en constitutionnalisant le « *présidentialisme majoritaire* »³⁴.

De même, concernant les prérogatives du président de la République, la « modernisation » de l'article 18 issu de la révision constitutionnelle de 2008, qui permet au président de la République de prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès, ne contribue pas à élucider la nature du régime de la V^e République dans lequel coexistent deux sources de légitimité, l'une présidentielle, issue de l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct, l'autre parlementaire, issue de l'élection des députés au même suffrage. Elle revient sur une « tradition républicaine » instaurée en 1873 par la « loi de Broglie » qui consacrait une conception stricte de la séparation des pouvoirs.

Cette prérogative est censée renforcer le Parlement en l'informant de l'action du Président et de ses intentions, lequel définit la politique de la Nation, sans que, pour autant, il engage sa responsabilité politique dans la mesure où seul le Premier ministre demeure responsable devant le Parlement. Dès lors, certes, sa « *déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat* », mais il ne peut faire l'objet « *d'aucun vote* ». Comme le souligne le professeur PIERRÉ-CAPS, « *Toute recherche d'investiture ou de "plébiscite" parlementaire est donc par avance condamnée* »³⁵. En réalité, ce nouveau droit utilisé par le Président, qui a fait un véritable discours de politique générale le 22 juin 2009, loin de renforcer le Parlement, présidentialise au contraire le régime et rend visible la primauté du Président, lequel court-circuite le Premier ministre dans son rôle de chef du Gouvernement et de la majorité. Il s'ensuit que c'est un Président qui « gouverne »..., mais sans « *être amené à rendre des comptes* », contrairement à ce qu'affirmait le président SARKOZY lors de son discours prononcé à Épinal le 12 juillet 2007³⁶, ce qui a amené les Verts et les communistes à ne pas se rendre à Versailles, et les Socialistes ainsi que François BAYROU à ne pas participer au débat. Les députés de l'opposition, souhaitant tirer les conclusions politiques de l'allocution du chef de l'État, ont alors choisi de déposer une motion de censure, permettant ainsi au Premier ministre d'intervenir devant les députés le 8 juillet 2009.

³⁴ S. PIERRÉ-CAPS, « Une révision constitutionnelle en trompe-l'œil ou la constitutionnalisation du présidentielisme majoritaire », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 305-320.

³⁵ *Ibid* p. 328.

³⁶ *Le Monde*, 13 juillet 2007.

C'est ainsi que, finalement, ce n'est pas le Parlement, sans armes, qui en sort renforcé, mais le Président qui apparaît le vrai chef de la majorité parlementaire³⁷, et le Premier ministre se trouvant davantage humilié, car muet devant le Président, et totalement relégué à exécuter, sans marge de manœuvre, la politique présidentielle. « *J'appelle ce régime monocratie* »³⁸, a dit Robert BADINTER.

De plus, les compétences du Président n'ont pas encore été encadrées en matière de nomination puisque la loi organique devant déterminer, en vertu du nouvel article 13 alinéa 5, la liste des emplois devant être soumis à l'appréciation des parlementaires qui pourraient s'opposer à une nomination du Président, n'est toujours pas adoptée. La portée de cette nouvelle disposition constitutionnelle dépendra de cette loi. À noter que cette nouvelle procédure, lorsqu'elle sera applicable, le sera aux nominations des membres du Conseil constitutionnel, en vertu du nouvel article 56, alinéa 1 qui a été complété³⁹, du Conseil supérieur de la magistrature en vertu du nouvel article 65 ainsi qu'à celle du Défenseur des droits selon le nouvel article 71-1. En tout état de cause, ceci ne constitue guère un progrès sur le chemin de la transparence, de l'impartialité et de la « *république irréprochable* »⁴⁰ car cet encadrement s'avère très limité puisque le président de la République ne peut procéder à une nomination que si « *l'addition des votes négatifs dans chaque commission [compétente] représente au moins 3/5^e des suffrages exprimés au sein des deux commissions* ». Ce droit de veto des parlementaires s'avère donc un « *leurre* », « *un escamotage à l'impartialité pour les grandes nominations* »⁴¹. Le contrôle parlementaire aurait eu une portée effective et le président de la République aurait vu son pouvoir de nomination encadré si un vote positif à la même majorité avait été exigé.

Enfin, le statut des membres du Gouvernement a été modifié par les nouvelles dispositions de l'article 25, mises en vigueur par la loi organique n° 2009-38, permettant le retour au Parlement des anciens ministres. En effet, alors que la question était pendante depuis 1974, désormais, les parlementaires devenus membres du

³⁷ M.-F. VERDIER, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : prélude et fugue d'une révision constitutionnelle "gigogne" sans le peuple », *op. cit.* p. 119. Le président de la République reçoit d'ailleurs régulièrement les parlementaires UMP à l'Élysée. Il est même de fait le chef de l'UMP puisqu'il a installé, le 24 janvier 2009, la nouvelle direction de l'UMP en se rendant à la Mutualité à Paris : « *le président n'est pas l'homme d'un parti. Il doit être l'homme de la nation. Il a des devoirs envers tous les Français... mais pour accomplir ma tâche, j'ai besoin de votre soutien, de votre engagement, de votre ardeur car notre pays doit affronter des difficultés immenses.* » (Cf. P. AVRIL et J. GICQUEL, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n° 130, 2009, p. 106).

³⁸ *Le Monde* des 20 et 21 juillet 2008.

³⁹ Relevons que les nouveaux impétrants de 2010 ne peuvent être nommés qu'après « audition » des commissions compétentes « hors la loi organique » et rappelons que la nomination d'un membre du Conseil constitutionnel ne peut être contestée devant le Conseil d'État (CE, 9 avril 1999, *Mme Ba*).

⁴⁰ Dans sa lettre de mission du 18 juillet 2007 au comité Balladur, le président de la République estimait que « *nos concitoyens [...] aspirent profondément à une démocratie exemplaire, à une République irréprochable* ».

⁴¹ Robert BADINTER dans son face-à-face avec Edouard BALLADUR sur la réforme constitutionnelle, *Le Monde*, 11 juin 2008.

Gouvernement ne seront plus obligés de se soumettre à nouveau au suffrage universel s'ils souhaitent redevenir parlementaires après avoir quitté le Gouvernement, évitant ainsi le recours à des élections partielles et la démission « forcée » du suppléant élu devenu parlementaire. Cette disposition assouplit l'incompatibilité stricte prévue à l'article 23 de la Constitution et amène à une séparation atténuée des pouvoirs, laquelle peut fragiliser d'ailleurs le Gouvernement car les ministres restant « *des parlementaires en puissance* »⁴² – ce qui porte atteinte à l'esprit de la Constitution –, peuvent préférer, sans hésitation, faire entendre leur voix et quitter leur fonction gouvernementale pour recouvrer leur droit de parole. L'article 25 a même fait l'objet d'une application extensive⁴³, cette dernière suscitant un doute quant à sa constitutionnalité. En effet, un parlementaire, M. KAROUTCHI, nommé membre du Gouvernement, a choisi de démissionner de son mandat de sénateur plutôt que d'attendre la cessation automatique de son mandat⁴⁴. Pourtant, après la cessation de ses fonctions gouvernementales, il a été réintégré automatiquement au sein de son assemblée d'origine⁴⁵.

Dès lors, à mi-parcours de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle et eu égard à la pratique engagée par le président SARKOZY, le président de la République en sort en réalité renforcé, puisqu'en particulier la dyarchie au sein de l'exécutif n'a pas été clarifiée et que les pouvoirs du Président n'ont pas été limités.

II. – LE GOUVERNEMENT D'AVANTAGE FRAGILISÉ QUE LE PARLEMENT REHAUSSÉ

Le droit parlementaire bénéficie d'un renouveau avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, affectant profondément les règles régissant le Parlement de la V^e République depuis 1958. En effet, cette révision souhaitant renforcer le Parlement a voulu « *améliorer la fonction législative, desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé, revaloriser la fonction parlementaire, doter l'opposition de droits garantis, renforcer le pouvoir et les moyens de contrôle du Parlement* »⁴⁶. Elle a impliqué une réforme profonde des règlements des assemblées afin de donner un contenu à cette nouvelle orientation institutionnelle.

Or, elle a remis en cause les prescriptions les plus caractéristiques du parlementarisme rationalisé⁴⁷. Elle a « *dérationalisé* » le Parlement⁴⁸.

En effet, elle a accordé aux assemblées la maîtrise de leurs travaux. Il en est ainsi de la fixation de l'ordre du jour qui est désormais partagé, en vertu de l'article 48, entre le Gouvernement et le Parlement, de façon quasi-paritaire afin de favori-

⁴² F. ROUVILLOIS, *Une nouvelle Vème République ?*, Fondation pour l'innovation politique, Document de travail, juin 2008, p. 9.

⁴³ H. JOZEFOWICZ, « Toute démission d'un parlementaire est-elle réputée définitive ? Réflexion sur une bizarrerie constitutionnelle récente », *Politeia*, n° 16, *infra*.

⁴⁴ *JO Sénat*, séance du 26 juin 2007, p. 1913.

⁴⁵ *JO* du 15 juillet 2009, p. 88.

⁴⁶ *Une Ve République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁷ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, « Avant-propos de la 4^{ème} édition », Paris, Montchrestien, 2010.

⁴⁸ F. ROUVILLOIS, *op. cit.*, p. 9.

ser l'initiative parlementaire, l'expression de l'opposition et le renforcement de l'activité de contrôle. Or, auparavant, le Gouvernement en avait la maîtrise de la plus grande partie. Quant à l'arme suprême, l'article 49 alinéa 3, elle a été limitée puisque, en dehors des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement ne peut plus recourir à cet article qu'une seule fois par session. De plus, les commissions parlementaires deviennent le pivot du travail parlementaire. Cela s'est traduit, selon l'article 43, par l'augmentation possible limitée à huit du nombre des commissions, ce qu'a fait l'Assemblée nationale, mais pas le Sénat. Et, en vertu du nouvel article 88-4, une commission chargée des Affaires européennes est constituée dans chaque assemblée pour faire du Parlement un acteur de la politique européenne, d'autant plus qu'il peut dorénavant voter les résolutions sur tous sujets européens. La procédure législative régie par l'article 42 de la Constitution a été largement modifiée. Désormais, dans la procédure de droit commun, la discussion en séance publique porte non plus sur le texte du Gouvernement, mais sur celui élaboré par la commission, ce qui renforce le rôle des commissions. En outre, pour améliorer la qualité de la loi, il est institué un délai préalable, variable selon les assemblées, entre le dépôt du texte et son examen en séance.

Quant au recours à la « *procédure d'urgence* » prévue à l'article 45 alinéa 2, appelée dorénavant « *procédure accélérée* », « *devenue la règle dans l'organisation des débats parlementaires, ce qui prive (...) la navette parlementaire de son intérêt, qui est d'améliorer la qualité des textes en discussion* »⁴⁹, il a été encadré puisque les conférences des présidents des deux assemblées peuvent conjointement s'y opposer. Mais, on peut constater que pour mettre en œuvre son train de réforme, le Gouvernement en a beaucoup usé⁵⁰, non sans être critiqué par les parlementaires, mais sans rencontrer d'opposition. En effet, le Parlement accepte de rester toujours sous la férule de l'exécutif qui lui impose un rythme effréné de réformes selon la procédure accélérée. Certes, cette dernière est légitime lorsque les circonstances justifient des délais d'examen très brefs. La saisine en urgence n'est, en revanche, pas justifiée lorsque l'importance et la complexité de la réforme envisagée nécessitent un examen approfondi car elle affecte le bon fonctionnement du bicamérisme.

S'agissant des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, respectivement relatifs aux résolutions, à la présentation des projets de loi et au droit d'amendement, le constituant les a soumis à une loi organique pour leur application. Leurs dispositions ont été mises en vigueur par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009,

⁴⁹ *Une V^e République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 78.

⁵⁰ A noter que la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, ainsi que la loi du 3 septembre 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement n'ont pas été adoptées selon cette procédure. Le président ACCOYER a d'ailleurs souhaité qu'elle « *devienne l'exception* » (*Le Figaro*, 18 mai 2009). Or, son utilisation a suscité une divergence entre l'Assemblée nationale et le Sénat à propos du projet de loi relatif au Grand Paris, le président de l'Assemblée nationale souhaitant qu'elle ne soit pas utilisée, alors qu'elle l'a été à la demande du Sénat, ce qui lui a fait déclarer qu'il ne pouvait pas admettre que « *l'une des deux assemblées dicte sa loi au Gouvernement* » (cf. P. AVRIL et J. GICQUEL, « *Chronique constitutionnelle française* », *Pouvoirs*, n° 133, 2010, p. 280).

déclarée d'ailleurs partiellement non-conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 qui a notamment censuré pour incompétence négative le législateur organique à propos des résolutions, ce qui a limité d'autant la liberté des assemblées. Une révision profonde de leur règlement, entrée en vigueur le 25 juin 2009, résulte de cette loi organique, le 27 mai 2009 pour l'Assemblée nationale⁵¹ et le 2 juin 2009 pour le Sénat⁵².

La loi organique porte d'abord sur les résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution. Revenant sur la censure opérée par le Conseil constitutionnel en 1959, les propositions de résolution, même si leur objet n'est pas déterminé et laisse libres les assemblées de s'exprimer sur un sujet quelconque et donc de prendre une position politique sur un sujet donné, sont néanmoins strictement encadrées dans le second alinéa de l'article 39-1 par le constituant puisqu'elles sont dépourvues de valeur normative et qu'elles ne peuvent mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ou comporter une injonction à son égard. La loi organique met en œuvre cet encadrement et les règlements des assemblées, l'article 136 du règlement de l'Assemblée nationale et les articles 50 bis, ter et quater du règlement du Sénat, la retranscrivent strictement. Elle prévoit en particulier que le président de chaque assemblée transmette sans délai toute proposition de résolution au Premier ministre, que ne puissent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution déposées depuis moins de six jours francs et celles dont le Gouvernement a fait savoir au président de l'assemblée intéressée, avant que l'inscription ne soit décidée, qu'il opposerait l'irrecevabilité⁵³. Cette « innovation » permet aux parlementaires d'assumer leur fonction tribunitienne et d'éviter des dispositions législatives dépourvues de valeur normative, sans pour autant pouvoir mettre en jeu la responsabilité gouvernementale comme c'était le cas avant 1958.

Ensuite, la loi organique prise en vertu de l'article 39 de la Constitution concerne la présentation des projets de loi. Elle précise que les projets de loi sont précédés de l'exposé des motifs et « *font l'objet d'une étude d'impact* ». Elle définit les documents qui doivent être joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État.

Enfin, la loi organique porte sur le droit d'amendement en vertu du nouvel article 44 de la Constitution. Elle permet aux assemblées de prévoir un temps législatif programmé. Or, au lieu d'organiser, comme à l'Assemblée nationale, la possibilité d'un temps législatif programmé pour l'ensemble de la discussion d'un texte afin de permettre une meilleure organisation des débats tout en garantissant le droit

⁵¹ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009.

⁵² Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009.

⁵³ La première proposition de résolution déposée par le groupe socialiste « *visant à mettre en œuvre l'article 11 de la Constitution* » fut déclarée irrecevable. Elle a été rectifiée, mais fut rejetée le 20 octobre 2009. Une deuxième proposition de résolution « *estimant urgente la création d'un service bancaire et financier* », déposée par le groupe GDR, a également été rejetée le 8 décembre 2009. Une troisième proposition a été déposée, en décembre 2009, par le groupe UMP sur « *l'attachement aux valeurs républicaines* » visant à interdire le voile intégral. Eu égard au large consensus sur la question, elle sera largement adoptée en 2010. Signalons que le port de la burqa n'est pas une prescription coranique.

d'expression de tous les groupes (article 49 RAN)⁵⁴, le règlement du Sénat a privilégié, pour l'organisation de la discussion des articles et des amendements, la voie de la recherche, en Conférence des présidents, d'un accord entre les groupes pour la détermination de la fin d'un débat législatif : à défaut, la clôture peut être décidée sous réserve d'un aménagement de nature à préserver les droits d'expression des groupes (article 38 RS). Cette procédure est destinée à rechercher le consensus et, en cas d'échec, aménage la clôture de la discussion. Il convient dès lors de souligner la sagesse légendaire du Sénat qui, ainsi, souhaite favoriser au maximum le dialogue.

Finalement, si la révision constitutionnelle devait renforcer les pouvoirs du Parlement, paradoxalement, on peut constater un notable recul de « *l'autonomie traditionnelle des assemblées* » avec la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 34 de la Constitution. En effet, « *si le texte de 1958 avait soumis les assemblées à de sévères contraintes en multipliant les dispositions relevant jusque-là de leurs seuls règlements, ces dispositions ne dérogeaient au droit parlementaire jusque-là en vigueur que dans le but d'instaurer un meilleur équilibre au profit du Gouvernement* »⁵⁵. En revanche, la loi constitutionnelle de 2008 a soumis ces trois articles à la loi organique, si bien que « *le Règlement ne peut qu'apporter les précisions strictement nécessaires à la mise en œuvre fixée par la loi organique* »⁵⁶ – « *sous la surveillance vigilante du Conseil constitutionnel. Cet encadrement renforcé n'est pas le moindre paradoxe d'une réforme* »⁵⁷ censée renforcer les droits du Parlement mais il est prématuré de mesurer la portée effective de cet encadrement.

Il convient par ailleurs de noter une faculté nouvelle offerte au Parlement en vertu du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution. Le président d'une assemblée peut soumettre au Conseil d'État, pour avis, une proposition de loi avant son examen en commission. La loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 précise cette disposition. Cette possibilité est historique, la Haute juridiction ayant toujours été le conseil du Gouvernement, mais jamais du législatif. Précisément, le 28 août 2009, le Conseil d'État a été saisi de la première demande d'avis par le Président de l'Assemblée nationale concernant la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit déposée par M. Jean-Luc WARSMANN, président de la commission des Lois.

En définitive, après la révision de la Constitution, l'adoption de dispositions législatives de mise en œuvre, organiques ou ordinaires, et les réformes des règlements des assemblées, et compte tenu de l'importance des changements qui sont intervenus, le Parlement de la V^e République est en pleine mutation. Des droits accrus sont accordés à l'opposition. De nouveaux espaces sont ouverts à l'initiative

⁵⁴ En réalité, le droit de parole étant désormais programmé à l'avance, au-delà du temps, le droit d'amendement des députés est réduit à rien. À cet égard, le plus grave, c'est la désertion de l'hémicycle par les députés l'UMP, si bien qu'il devient une chambre vide.

⁵⁵ P. AVRIL et J. GICQUEL, « Avant-propos de la 4^{ème} éd. », *op. cit.*

⁵⁶ J.-L. WARSMANN, *Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, doc. AN n° 1630, XIII^e législature, p. 244.

⁵⁷ P. AVRIL et J. GICQUEL, « Avant-propos de la 4^{ème} éd. », *op. cit.*

parlementaire. La loi est écrite de façon différente. Le contrôle et l'évaluation sont renforcés. Mais, au-delà des textes, tout dépendra de l'attitude des acteurs de la procédure législative. Incontestablement, le Gouvernement peut être freiné, voire mis en difficulté, si les parlementaires utilisent pleinement leurs nouvelles prérogatives. À cet égard, le Gouvernement a subi quelques camouflés avec cette hyper-présidentialisation car les députés sont peu associés à la préparation des textes et sont transformés en machines à voter. En réaction, et par signe de défiance vis-à-vis du locataire de l'Élysée, ils font parfois entendre leur voix en désertant l'hémicycle, ce qui a pu aboutir au rejet du texte sur les OGM le 13 mai 2008 – adopté depuis. Ce malentendu s'est répété le 9 avril 2009 avec le rejet surprise par l'Assemblée nationale du projet de loi sur le téléchargement, la création et Internet, dit « projet Hadopi » – adopté aussi depuis. Mais Nicolas SARKOZY les tétanise car il leur fait prendre conscience qu'ils ont été élus grâce à lui. A son tour, le Sénat, en décembre 2009, a rejeté, certes à la suite d'un incident de procédure, le projet de découpage des circonscriptions législatives – également adopté depuis. Le mécontentement des parlementaires de la majorité s'est particulièrement manifesté à propos du texte assouplissant le principe du repos dominical et, surtout, lors du débat sur la suppression de la taxe professionnelle puisque des sénateurs, menés par Jean-Pierre RAFFARIN⁵⁸, sont montés au créneau. Mais ils ont fini par voter ces réformes après quelques concessions du Gouvernement. Preuve que les parlementaires, s'ils en ont la volonté, peuvent obliger le Gouvernement à engager le dialogue et à user de persuasion.

Désormais, le Parlement peut donc devenir « adulte ». Il est capable de se transformer en hyper-Parlement et d'« infantiliser » le Gouvernement, notamment par « la coproduction législative », selon l'expression chère au président du groupe UMP, Jean-François COPÉ. Ce dernier souhaite que le Parlement soit davantage associé à la fabrication des lois, multipliant d'ailleurs les prises de position personnelles, et l'avènement d'une « Vème République bis »⁵⁹. Mais il n'est pas relayé par le président de l'Assemblée nationale, Bernard ACCOYER, qui a déclaré : « Nous n'avons pas changé de République, c'est toujours la même ». Quant à l'expression « hyper-Parlement », « elle n'a pas de sens pour moi »⁶⁰. Quant au Premier ministre, il a réfuté cette thèse aboutissant à la « coresponsabilité » de l'action politique : « il n'y a pas le Gouvernement d'un côté et la majorité parlementaire d'un autre. Il ne peut y avoir l'exécutif et le législatif qui tirent à hue et à dia. Nous sommes tous au service de l'intérêt national. Entre nous, il n'y a donc pas de contre-pouvoir ! »⁶¹. Dès lors, l'heure de la fin du Parlement godillot n'est pas encore arrivée.

On doit attendre que la majorité ose s'émanciper. Mais l'hyper-Parlement semble largement en devenir et risque de ne rester qu'un souvenir.

⁵⁸ *Journal du Dimanche*, 1^{er} novembre 2009. M. RAFFARIN et 23 sénateurs annoncent qu'ils ne voteront pas en l'état la réforme de la taxe professionnelle.

⁵⁹ *Le Figaro magazine*, 14 mars 2009. Il a d'ailleurs publié un ouvrage, *Un député, ça compte énormément !*, Paris, Albin Michel, 2009.

⁶⁰ *Le Figaro*, 15 septembre 2009.

⁶¹ *Le Monde*, 27-28 septembre 2009.

III. – LA VOIE DE LA DÉMOCRATISATION DES INSTITUTIONS D'AVANTAGE « ENTROUVERTE » QU' « OUVERTE »

La révision visait à accorder des droits nouveaux pour les citoyens afin de tendre vers une « *démocratie exemplaire* »⁶².

Tout d'abord, le premier de ces droits est pour les citoyens celui d'être mieux représenté au Parlement. C'est ainsi que désormais, selon l'article 24 de la Constitution, les Français établis hors de France sont représentés non seulement à l'Assemblée nationale, mais aussi au Sénat, ce qui fait perdre de la spécificité à ce dernier.

De plus, le constituant a prévu, à l'article 25 alinéa 3, la redistribution des sièges des députés. Sur cette base, ont été prises la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution et la loi ordinaire n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés. Ces deux textes avaient préalablement été soumis au Conseil constitutionnel qui s'était prononcé par les décisions n° 2008-572 DC et 2008-573 DC du 9 janvier 2009.

La loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 est relative à la commission prévue au nouvel alinéa de l'article 25 de la Constitution, l'article 25 alinéa 3, et à l'élection des députés. Elle a autorisé le Gouvernement à agir par ordonnance afin de fixer le nombre total des députés élus par les Français hors de France et de délimiter leurs circonscriptions, ainsi que de mettre à jour la délimitation des circonscriptions législatives, autrement dit, de revoir la carte électorale dans la mesure où le découpage des circonscriptions datant de la loi du 24 novembre 1986 était fondé sur le recensement général de 1982 et n'avait pas donné lieu à redécoupage depuis. Or, le Conseil constitutionnel s'était ému à plusieurs reprises de cette situation. Il s'agissait donc d'améliorer la représentativité des députés. Sur le fondement de l'habilitation accordée par la loi ordinaire précitée du 13 janvier 2009, le Gouvernement a adopté en Conseil des ministres l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés⁶³. La loi de ratification de cette ordonnance a finalement été adoptée le 21 janvier 2010 et soumise au Conseil constitutionnel qui l'a validée par sa décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, non sans avoir émis des critiques⁶⁴ puisqu'il a souligné la faiblesse de certains des motifs d'intérêt général invoqués pour justifier la délimitation de certaines circonscriptions dans quelques départements.

Par ailleurs, s'agissant du « statut de l'opposition », dont la notion est difficile à définir, mais que la réforme 2008 devait promouvoir, l'article 4 alinéa 3 de la loi qui doit garantir le pluralisme et la participation des partis à la démocratie est

⁶² Lettre de mission du 18 juillet 2007 du président de la République au comité Balladur.

⁶³ Le même jour était adoptée l'ordonnance n° 2009-936 relative à l'élection des députés pour les Français établis hors de France. Désormais, onze députés représenteront ces Français.

⁶⁴ À noter que l'article 24 de la Constitution n'a pas été modifié dans la perspective d'assurer une meilleure représentation des collectivités territoriales au Sénat et donc, d'adopter le collège des « grands électeurs » aux évolutions démographiques.

d'une portée peu normative, mais il permet de surmonter la décision de censure du Conseil constitutionnel du 22 juin 2006 relative au règlement intérieur de l'Assemblée nationale octroyant des droits spécifiques à l'opposition⁶⁵. L'article 48 de la Constitution, prévoyant qu'un jour de séance par mois, est réservé aux groupes d'opposition et minoritaires, est plus concret. Quant à l'article 51-1, il est d'une portée incertaine puisqu'il appartient aux règlements de chaque assemblée de leur conférer des droits spécifiques. A cet égard, rappelons que si le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, à la différence de celui du Sénat, limite certains temps de parole afin d'éviter la paralysie du travail parlementaire, en revanche, il confie à l'opposition la présidence de certaines instances, notamment la présidence de la commission des Finances.

Des droits nouveaux pour les citoyens, c'est aussi leur permettre de s'exprimer. Or, l'article 69 de la Constitution relatif au Conseil économique, social et environnemental permettant sa saisine par voie de pétition n'est toujours pas applicable puisque la loi organique nécessaire à son application n'est pas encore intervenue. Quant à sa composition prévue à l'article 71, elle n'est toujours pas actualisée alors qu'« elle correspond à l'état de la société française tel que le législateur organique a pu l'apprécier en 1958 »⁶⁶, si bien que la représentativité de cette institution est en cause.

Quant à la volonté de permettre aux citoyens d'exprimer leurs aspirations, et donc de démocratiser les institutions, par un élargissement de l'initiative référendaire de l'article 11, elle ne s'est pas manifestée puisque son application est suspendue à l'adoption d'une loi organique. En tout état de cause, cette nouvelle procédure est un « "vrai-faux" référendum d'initiative populaire »⁶⁷.

Ensuite, à propos des droits nouveaux pour les citoyens, l'article 65 de la Constitution issu de la réforme constitutionnelle est censé mieux garantir l'indépendance de la justice et accroître la confiance qu'ont les citoyens en elle, en la modernisant, par la modification de la place, du rôle et de la composition du Conseil supérieur de la magistrature et par la possibilité pour les justiciables de saisir ce Conseil. Mais cela nécessite une loi organique importante, qui n'a pas encore été votée, ainsi que des textes pour son application, de sorte que cette réforme réputée importante lors de la révision est reportée *sine die*.

La révision devait également assurer une meilleure protection des droits fondamentaux. Rappelons à cet égard que le constituant n'a pas été amené à modifier le préambule et la Constitution, ni lors de la révision de 2008, ni depuis, suivant ainsi les recommandations du Comité Balladur et surtout du Comité Veil spécialement constitué depuis, lequel « enterre les propositions de Sarkozy car il estime les ajouts demandés par le président de la République inutiles »⁶⁸. Autrement dit, il est urgent d'attendre. En revanche, par le nouvel article 61-1 de la Constitution, il a

⁶⁵ Décision n° 2006-537 DC, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*.

⁶⁶ *Une V^e République plus démocratique*, op. cit., p. 144.

⁶⁷ F. HAMON, « La nouvelle procédure de l'article 11 : un "vrai-faux" référendum d'initiative populaire », *Petites affiches*, 19 décembre 2008, p. 16-21.

⁶⁸ *Journal du Dimanche*, « Simone Veil enterre les propositions de Sarkozy », 7 décembre 2008.

voulu reconnaître aux justiciables un droit nouveau, saisir le Conseil constitutionnel par la voie de l'exception. « 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 sur cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ». La loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009⁶⁹ détermine les conditions d'application de cet article instaurant la « question prioritaire de constitutionnalité »⁷⁰. Ne sont donc invocables que les normes constitutionnelles de fond puisqu'il faut qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, le justiciable n'ayant pas vocation à s'ériger en gardien de la procédure législative ou du respect des compétences respectives du législateur et du pouvoir réglementaire. Si la saisine est jugée recevable par le juge ordinaire, ce dernier examine que trois conditions sont réunies : tout d'abord, « la disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure ou constitue le fondement des poursuites » ; ensuite, la disposition contestée « n'a pas été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances » ; enfin, « la question n'est pas dépourvue de caractère sérieux ». Ceci « le conduit nécessairement à apprécier la constitutionnalité de cette disposition législative »⁷¹. Si les trois conditions sont cumulativement remplies, la question est renvoyée au juge ordinaire suprême dont il relève qui décide, ensuite, de transmettre ou non la question au Conseil constitutionnel selon qu'il estime ou non que trois conditions sont remplies, les deux premières étant les mêmes questions qui s'appliquent en amont, la troisième étant que « la question présente un caractère sérieux ou soit nouvelle ». De ce fait, les juges ordinaires suprêmes sont érigés en juges constitutionnels susceptibles de concurrencer le Conseil constitutionnel. Le renvoi de la question au Conseil constitutionnel fait l'objet d'un double filtre pour éviter l'encombrement de ce dernier. Si le Conseil constitutionnel est saisi et qu'il déclare une disposition inconstitutionnelle, cette dernière sera abrogée en vertu de l'article 62-2 de la Constitution, ce dont il a le monopole. Reste maintenant à accueillir, à partir du 1^{er} mars 2010, les premiers contentieux qui ne manqueront pas d'être lourds d'enseignement sur cette nouvelle procédure qui suscite beaucoup d'engouements. Tout dépendra de l'attitude qu'adopteront les juges ordinaires suprêmes déjà concurrencés par les juridictions européennes. Ils devront trouver l'équilibre entre l'excès de filtre et l'excès de transmission.

Enfin, dans le même esprit d'assurer une meilleure garantie des droits, et au-delà des seuls litiges dont les juridictions ont à connaître, le constituant a institué, à l'article 71-1 de la Constitution, « le Défenseur des droits » qui doit veiller « au respect des droits et libertés par les administrations d'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que tout organisme investi d'une mission de

⁶⁹ La loi organique a donné lieu à la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009.

⁷⁰ Plusieurs auteurs feront des commentaires de cette innovation issue de la révision constitutionnelle de 2008 dans le prochain numéro de *Politeia*, le numéro 17.

⁷¹ P. BON, « La question prioritaire de constitutionnalité après la loi organique du 10 décembre 2009 », *RFDA* 2009, p. 1117.

service public ». Toute personne s'estimant lésée peut le saisir. Mais seule la fonction est créée par la révision. Or, la loi organique définissant ses attributions et ses modalités d'intervention, ainsi que les modalités de sa saisine n'est toujours pas intervenue, si bien que la portée de cette innovation « *phare* »⁷² est pour l'instant nulle.

Dès lors, pour l'instant, la démocratisation des institutions apparaît en demi-teinte.

*

* *

En définitive, à mi-mandat du président SARKOZY, quel diagnostic peut-on faire de la réforme des institutions et de la pratique institutionnelle qu'il a initiées ?

Le début de la V^e République sarkosienne, c'est un peu « Dallas ». Un feuilleton à épisodes, à rebondissements, avec des velléités tonitruantes d'avancées et de mouvements freinés par la « concrétude ».

On peut constater que le « chantier » de modernisation ouvert en 2008 n'est pas encore terminé et qu'il apparaît d'ailleurs un peu en pause.

Le rapport de force institutionnel entre l'Élysée et Matignon s'est considérablement déséquilibré. On a assisté à une démultiplication des apparitions du chef de l'Etat en public et à une accélération du temps médiatique. Les nouvelles du jour se succèdent et effacent plus vite encore celles de la veille ou de la nuit, ce qui a suscité un sentiment de confusion et de désarroi des Français. En effet, Nicolas SARKOZY s'est très exposé et dispersé. Sa vitesse est devenue précipitation, laquelle s'est traduite par une défiance à son égard du fait de l'accumulation de réformes qui ont eu un effet anxiogène.

Certes, il n'est pas anormal qu'à mi-mandat le président de la République doive affronter à la fois l'impopularité « structurelle » liée à la déception de l'opinion et à l'usure du pouvoir et l'impopularité « conjoncturelle » entraînée par la crise économique et sociale. Mais le vif désamour tourne à la crise de confiance. Sa popularité stagne dans les plus basses eaux de la V^e République car il a désacralisé la fonction présidentielle et a donc cristallisé les allergies sur sa personne. Ses audaces se sont diluées en coup de « pub » car ses effets d'annonce n'ont pas toujours été suivis d'actes ou ont subi un échec du fait de l'impréparation. Il en est ainsi en particulier de la taxe carbone, véritable usine à gaz, qui a été censurée par le Conseil constitutionnel. Quant au débat sur l'identité nationale, il a dérapé. Il a tourné en litanies rituelles sur l'immigration et l'islam et a conduit à stigmatiser une partie de la communauté nationale et donc à dresser les communautés nationales les unes contre les autres au lieu de les rassembler.

⁷² M.-F. VERDIER, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : Prélude et fugue d'une révision constitutionnelle "gigogne" sans le peuple », *Politeia* n° 15, 2009, p. 118.

Bref, après toutes les réformes lancées, les citoyens veulent des résultats. Mais si Nicolas SARKOZY continue de se « bunkeriser », sa faible popularité l'affaiblira et la droite risque d'être balkanisée. On peut alors se demander si l'omniprésident ne sera pas canalisé par les parlementaires UMP, voire placé sous leur tutelle et plus particulièrement sous celle du président de leur groupe, Jean-François COPÉ, qui a annoncé à maintes reprises l'avènement d'un hyper-Parlement.

Effectivement, le Président traverse à mi-trajet de cinq ans un cumulonimbus et le « Commandant » France est seul au manche à balai, le copilote en étant dépourvu, pour faire face aux turbulences. Il a « fait entrer la V^e République dans une monarchie républicaine, quinquennale, inédite »⁷³, une V^e bis, mais la V^e République apparaît dans un trou d'air : les premières fissures lézardent la cour car cette dernière a toujours peur, mais n'est plus totalement soumise. A cet égard, l'ancien Premier ministre, Jean-Pierre RAFFARIN a déclaré : « Nous sommes entrés dans [le] système de la République du leadership » tout en constatant que « notre révolution institutionnelle n'est pas achevée », faute de « renforcement des contre-pouvoirs »⁷⁴. Il a même lancé un pavé dans la mare en plaidant « en faveur d'une réforme des institutions avant la présidentielle de 2012 » et en prônant même « un régime présidentiel ». « Qui est le chef de la majorité ? », s'est-il interrogé. « Est-ce le président de la République ? Est-ce le Premier ministre ? Est-ce le chef du groupe ? Au fond, nous ne sommes plus dans une pratique traditionnelle de la V^e République ». Effectivement, « il est clair que le président de la République assume la fonction de chef de la majorité, même si institutionnellement, c'est le rôle du Premier ministre », a argumenté Jean-Pierre RAFFARIN. La vie politique française se situerait ainsi « à mi-chemin entre la pratique traditionnelle de la V^e République et le nouveau régime présidentiel » a-t-il poursuivi, si bien qu'il expose l'alternative suivante : « D'ici à 2012, il faudra faire le choix : ou on revient à une V^e République avec un Président arbitre ou on va au régime présidentiel », la seconde solution lui paraissant plus réaliste. De nouveau, le vaste changement évoqué lui paraît nécessaire pour mettre fin au paradoxe actuel : « aujourd'hui, le Président est de fait le leader de la majorité, mais il ne peut pas assumer cette responsabilité quotidienne. »⁷⁵

Dès lors, après ce « check-up » de la V^e République sarkozienne et pour surmonter ce malaise de déséquilibre institutionnel, quelle ordonnance peut-on prescrire au pilote de l'avion France pour le sauver afin qu'il n'explose pas à l'atterrissage dans les urnes ?

Les dogmes du sarkozysme sont ébranlés. Certes, on peut considérer que les Français sont atteints d'une sorte de schizophrénie collective. D'un côté, la plupart ont conscience que la mondialisation plonge le monde dans la concurrence et que la crise mondiale a affecté notre industrie et notre commerce, si bien que la France doit évoluer et affronter des réformes afin de s'adapter à l'air du temps. D'un autre

⁷³ M.-F. VERDIER, « Les élections de 2007 en France : retrouvailles et ruptures », *Politeia*, n° 11, 2007, p. 36.

⁷⁴ *Le Monde*, 20 septembre 2009.

⁷⁵ *Le Figaro*, 15 décembre 2009.

côté, ils sont empêtrés dans leur conservatisme, la défense de leurs intérêts à court terme, et séduits par une certaine forme de populisme.

En tout état de cause, le rétablissement entre Nicolas SARKOZY et le peuple d'une confiance élimée passe par la reconquête de l'électorat populaire en intervenant dans le domaine économique et social, bien que l'on soit en période de disette budgétaire, afin de réduire l'impression d'injustice qui pollue l'air du temps.

Mais les Français, considérant qu'ils ont élu un Président du peuple et qu'ils se retrouvent avec un Président « peuple », attendent également de lui qu'il se « représidentialise », qu'il gagne en majesté, autrement dit qu'il revienne à la gouvernance classique de ses prédécesseurs car ils n'ont pas apprécié la confusion des tâches, et qu'il soit capable d'élaborer une stratégie à long terme alors qu'il s'est réfugié dans l'instantanéité. Quant au peuple de droite désorienté, il souhaite qu'il cesse de jouer contre son camp. Le Président doit désormais se poser en arbitre ultime et laisser au Gouvernement une marge de manœuvre moins restreinte afin que l'action gouvernementale gagne en lisibilité et en continuité. Pour cela, il doit davantage écouter, parler moins – car trop de discours dévalue, voire tue le discours et le verbe devient verbiage dématérialisé⁷⁶, faire preuve de pédagogie et non de démagogie, prendre de la hauteur et de la distance, et être l'inspirateur de sa politique⁷⁷.

C'est ainsi qu'après avoir souhaité l'avènement fracassant en 2007 de Prométhée, les Français ont Orphée en rêve... Quoi qu'il en soit, il n'est jamais sans danger de jouer aux apprentis sorciers.

⁷⁶ On pense au mot de Maurice BARRÈS sur Anna DE NOAILLES : « *Si seulement elle pouvait se taire pour que je puisse l'entendre.* »

⁷⁷ D'ailleurs, dans un entretien accordé le 2 septembre 2009 au *Nouvel Observateur*, le président SARKOZY a reconnu qu'il avait commis des « erreurs ». « *Il est normal qu'on exige du président de la République de la retenue et de la transparence.* »