

Dominique ROUSSEAU, *Le consulat Sarkozy*, Odile Jacob, 2012, 187 p., 20 €

(professeur de droit constitutionnel à l'Université de Paris I, membre du Conseil supérieur de la magistrature de 2002 à 2006)

La présidence de Sarkozy est un échec. Son tempérament y a contribué, mais aussi la double crise de la société française : 1°) *Une crise idéologique*, celle du modèle social-démocrate construit vers 1945, crise dont il s'est emparé avec un discours contradictoire, tantôt assez consensuel, tantôt fortement réformateur. 2°) *Une crise institutionnelle* de la Ve République, qui a apporté au pays une stabilité gouvernementale, mais au prix d'un pouvoir présidentiel omnipotent (incarnation de « l'autorité indivisible de l'État » selon de Gaulle). Mais les principes du régime n'ont pas été respectés : a) Le Président ne cède pas la place quand il est mis en minorité par des élections (1986, 1993, 1997) ou un referendum (2005). b) La séparation des pouvoirs est aussi mise à mal.

La confiance des citoyens dans les institutions en est ébranlée. Elles ont toujours mis la gauche mal à l'aise ; à la différence de Sarkozy. Pourtant (Épinal 2007), celui-ci annonce la création du « comité Balladur », dont les travaux débouchent sur l'importante révision constitutionnelle de juillet 2008, qui porte surtout sur l'élargissement des droits du Parlement, la modification de la composition du Conseil supérieur de la magistrature et la question prioritaire de constitutionnalité. Mais les résultats ne semblent être au rendez-vous, ni dans le fonctionnement de l'État, ni par rapport aux principes de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution* » (le mot important est celui de société, qui a été préféré en 1789 à celui d'État).

I. L'EXPLOSION DE LA V^E REPUBLIQUE

La V^e a été fondée sur deux principes : l'autorité de l'État (incarné par le chef légitimé par le suffrage universel) et l'abolition du « régime des partis ». Or, Sarkozy contrevient à ces deux principes.

• *Il défait la fonction présidentielle*

Ses intentions premières sont orthodoxes : il sera un président-leader, par tempérament et en raison de l'institution du quinquennat, conformément aux vœux de de Gaulle qui refusait une dyarchie, et aux siens propres qui voulait mettre fin à l'« hypocrisie d'un président-arbitre », son Premier ministre doit être modeste. Ce qui aurait été une nouveauté dans l'histoire de la V^e République, marquée par des tensions plus ou moins fortes entre De Gaulle et Michel Debré puis Pompidou, entre celui-ci et Chaban-Delmas, entre Giscard et Chirac, entre Mitterrand et les Premiers ministres de cohabitation et même Rocard, entre Chirac et Jospin : « *Contrairement à une opinion convenue, la V^e République n'est donc pas le régime de l'hyperprésidence* ».

Décisions et proclamations imposent dans un premier temps l'effacement du Premier ministre : pensons au puissant cabinet de l'Élysée où Guéant est un Premier ministre bis, à l'expression de « collaborateur », au droit nouveau pour le chef de l'État de prendre la parole devant les parlementaires, à la création du Conseil de défense et de sécurité nationale, aux réunions de quelques ministres choisis à l'Élysée, au Ministère de la relance. Cependant, dès la fin de 2007, la *dyarchie* se réinstalle en raison du déclin de la popularité

de Sarkozy : le bling-bling, le divorce, le remariage lui aliènent une partie de l'électorat âgé et traditionnel, la politique fiscale et la baisse du pouvoir d'achat les classes populaires, ses annonces imprévisibles les gens sérieux. Ce qui se reflète dans la perte de toutes les élections intermédiaires, 2008, 2010, 2011. En parallèle, on constate la montée dans l'opinion de Fillon qui n'accepte pas son rôle (cf. « Je suis à la tête d'un État en faillite », dès septembre 2007), sa montée dans les sondages, et, en novembre 2010, son maintien contre la volonté de Sarkozy de promouvoir Borloo.

« Nicolas Sarkozy a porté atteinte non seulement à la distinction de la fonction présidentielle, mais aussi à l'autorité présidentielle. » (p. 62)

Il refait le régime des partis

La V^e République a opéré une « rationalisation » du travail du Parlement, censé représenter la diversité de la nation alors que l'exécutif en représenterait l'unité : maîtrise de l'ordre du jour par le gouvernement, sessions courtes (2 fois 3 mois), réduction du nombre des commissions permanentes, discussion en séance publique du projet de loi gouvernemental, et non de la mouture révisée par la Commission parlementaire, incompatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires, art. 49.3 (adoption d'un article sans vote).

Or, Sarkozy et avant lui Chirac ont largement **restauré l'autorité du Parlement**.

Sous Chirac : 1°) révision du 4 août 1995 : session ordinaire continue de 9 mois (pour faire plaisir à Seguin président de la Chambre), possibilité pour les parlementaires de fixer leur ordre du jour une séance par mois, 2°) révision du 22 février 1996 : extension de la compétence du Parlement à la loi de financement de la sécurité sociale, 3°) révisions du 25 juin 1992 (à la suite du traité de Maastricht) et du 25 janvier 1999 (à la suite du traité d'Amsterdam) : capacité de formuler une « résolution » (contraignante ou pas ? ce n'est pas clair) à propos de décisions communautaires.

Sous Sarkozy, révision de 2008 : 4°) Possibilité pour le Parlement de fixer son ordre du jour (donc les textes dont il veut discuter) deux semaines sur quatre, 5°) Possibilité de discuter projets et propositions de lois dans la rédaction de la commission, 6°) Limitation du champ de l'article 49.3, 7°) Audition des candidats proposés par le Président à certaines hautes fonctions par les Commissions qui émettent un vote non contraignant, sauf si la barre des 3/5^e est atteinte. 8°) Mise à la disposition de la Cour des comptes pour le travail des Commissions des finances.

Cette évolution s'explique par le fait que les élections législatives de juin 2007 donnent une majorité à Sarkozy, mais pas très large et surtout composée de députés anciens, qui doivent leur élection plus à leur implantation locale qu'à la dynamique présidentielle. Ils se révèlent plus indépendants que prévu. Jean-François Copé va en profiter : d'abord il est président du groupe des députés UMP, S. ne l'ayant pas pris dans son gouvernement, puis il s'annonce comme candidat à la présidentielle de 2017, enfin, en novembre 2010, il impose au président sa nomination comme chef de l'UMP (et celle de son fidèle Christian Jacob comme président du groupe parlementaire).

II. « LA DEMOCRATIE QUI SE CHERCHE »

Les institutions (la Constitution particulièrement) sont nécessaires pour faire sortir l'homme de l'instantanéité et de la barbarie, mais institutions et démocratie peuvent être

incompatibles si l'institution en envahissant tout l'espace politique devient un instrument d'aliénation.

1°) « Nicolas Sarkozy découvre le monde judiciaire »

**« La justice devient, depuis cinq ans, un pouvoir de la démocratie » (p.105).
Pourquoi ?**

- Jamais les magistrats, même les plus hauts, n'ont été aussi malmenés, insultés, moqués (« alignement de petits pois »), et cela depuis 2005, S. n'étant alors que ministre de l'intérieur. Jamais non plus les réactions de la magistrature n'ont été si virulentes.

- Jamais autant de lois n'ont été votées, souvent vite et mal, donc difficiles à appliquer, à un moment où les moyens matériels étaient réduits.

- Plus important sur le plan idéologique, les atteintes à la séparation des pouvoirs se multiplient avec le renforcement des parquets (soumis hiérarchiquement au gouvernement).

- Les principes qui guident le droit depuis deux siècles, et qui ont été fortement rappelés à la Libération, sont mis en cause : notamment, la justice des mineurs, la rétention de sûreté (repoussée jusqu'en 2023 par le Conseil constitutionnel).

Cependant, apparaît une nouveauté majeure et inattendue, la QPC¹ et la montée en puissance du Conseil constitutionnel.

Celui-ci a été créé en 1958 afin de limiter la compétence du Parlement ; seuls le Président, le Premier Ministre et les présidents des deux chambres peuvent saisir le Conseil ; 9 décisions seulement sont prises de 1959 à 1974 ; en 1971, moment essentiel, il constitutionnalise les principes de 1789 et de 1946 ; en 1974, à l'initiative de Giscard, 60 députés ou 60 sénateurs peuvent le saisir d'un recours en inconstitutionnalité d'une loi, ce qui a été fait à plusieurs reprises depuis cette date (plus de 600 décisions de 1974 à 2010 : l'auteur cite plusieurs exemples importants). Le contrôle de la loi votée représente un tournant capital, mais il restait *a priori*, c'est-à-dire placé avant la mise en application de la loi.

Survient l'idée de donner à tout citoyen justiciable de saisir le Conseil s'il juge ses droits fondamentaux méconnus, c'est-à-dire si la loi au nom de laquelle il est jugé n'est pas à ses yeux conforme à la constitution. Badinter et Mitterrand proposent cette réforme en 1989, le Sénat la refuse en 1990, le comité Vedel la reprend mais les parlementaires la refusent, le comité Balladur la reprend à nouveau et la Constitution est enfin modifiée en ce sens en 2008. Restent évidemment une série de filtres². « Une révolution juridique ! Un big bang constitutionnel [...] La Constitution devient la chose des citoyens » (p.118-119). En deux ans, le nombre de QPC monte en flèche, le Conseil prend 4 à 5 décisions par semaine. Comment N.Sarkozy a-t-il pu proposer une telle transformation ? Selon ses propos, afin de renforcer l'État de droit et d'instituer la fameuse République irréprochable ; selon l'auteur, afin de « faire passer sa pratique hyperprésidentielle » (p.143) et en toute méconnaissance des effets de cette décision (ce qui est le propre de toute décision).

¹ QPC : question prioritaire de constitutionnalité

² Il faut que le juge soit convaincu du bien-fondé de la QPC, qu'il la transmette, selon son ordre administratif ou judiciaire au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, qui statuent à leur tour. Pendant ce temps, le procès est suspendu.

L'art. 61 de la Constitution prend plus d'importance que toutes les autres modifications de 2008. Il modifie de diverses manières la culture politique française :

1. *Le droit constitutionnel devient un savoir comme les autres* : la question de la Constitution ne se réduit plus à celle des institutions, elle ne se réduit plus à l'État, elle devient l'affaire de la société, elle est largement politique.

2. La vie politique se trouve modifiée puisque *l'électeur intervient dans la législation* autrement qu'au moment de l'élection des parlementaires : il pèse sur la vie législative, sur le contenu de la loi, sur son application, sur l'agenda du Parlement, sur l'explicitation de la Constitution.

3. La question de la transformation du Conseil constitutionnel en *une Cour suprême* se trouve posée et perturbe les deux hautes juridictions qui tiennent à conserver leur rôle. La bataille comporte plusieurs fronts :

- Premier front, la primauté du *droit communautaire* (février 2010) : la Cour de cassation demande à la Cour de Luxembourg³ si la QPC (examen en priorité de la compatibilité de la loi avec la Constitution française) est compatible avec les règles européennes (la Cour de cassation prétend qu'elle doit en priorité décider si telle loi est compatible avec le droit européen : une fois qu'elle en aurait décidé, il est évident que la QPC ne sert plus à rien...) Or, la Cour de Luxembourg déclare la QPC compatible avec le droit de l'Union (prioritaire ne veut pas dire exclusive).

- Deuxième front, *l'étendue de la QPC* (mai 2010) : la Cour de cassation refuse que le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité des interprétations de la loi par les juges de base et par elle-même, refuse donc le contrôle a posteriori, celui de la jurisprudence. Mais le Conseil refuse cette interprétation restrictive, qu'il s'agisse de la Cour de Cassation ou du Conseil d'État.

- Troisième front : *l'exercice du filtre* c'est-à-dire d'un précontrôle (il s'agit de savoir si la question posée est « manifestation sérieuse »). Deux exemples : en mai 2010, la Cour ne transmet pas au Conseil une QPC concernant la loi Gayssot, en avril 2010, le Conseil d'État une autre concernant sa propre organisation. Le risque d'un filtre qui devienne bouchon n'est pas encore écarté.

2°) « Nicolas Sarkozy ignore l'identité démocratique »

L'identité nationale fut la grande affaire de Nicolas Sarkozy : ministère de l'immigration et de l'identité nationale (association originale...), grand débat sur les valeurs de l'identité nationale, lancement du débat sur la burka par Copé. Les réticences de Juppé et Raffarin, le retrait sensible de Fillon, expliquent que le grand colloque prévu ne s'est pas tenu. Le problème reste entier et il n'est pas propre à la France : désintégration du lien social, du travail organisateur de la société, des valeurs communes (« anomie » pour employer le mot de Durkheim), de l'État-nation, repli sur la nostalgie d'un autrefois mythique, identité instable comme le devient le vote lui-même. De là l'idée sarkozienne d'une « politique de civilisation » capable de reconstruire sur de nouvelles bases un modèle politique rénové. Or, là aussi, ce fut l'échec.

Le comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, ne débouche sur rien, se contentant (cf. plus haut) de revaloriser le Parlement face à l'hyperprésidence. Or, il a été démontré dès 1957 (par le doyen Vedel) que « *l'unité des pouvoirs se reconstitue sur l'exécutif par la grâce de la*

³ Cour de justice de l'Union européenne.

logique majoritaire » (p. 161) : cf. aussi Espagne, Allemagne, Royaume-Uni, où le Parlement n'est plus un contre-poids à l'exécutif.

Les trois principes d'une refondation démocratique

1. *Prendre la société comme objet de la prochaine constitution.* Rien, entre deux élections ne modifie le rapport de forces sinon l'action de « tiers pouvoirs » ou « sphères » ou « espaces » sociaux, souvent représentés comme les véritables pouvoirs (économie, marchés, travail, médias, religions, justice, etc.), qui ont peu ou pas de présence dans la constitution, car les constitutions n'ont pour objet jusqu'ici que d'organiser les pouvoirs publics (contrairement à l'esprit de l'art. 16 de la Déclaration des droits de l'homme). Or, ces pouvoirs sociaux enserrant le citoyen, qui devrait être habilité à les contrôler.

2. *Assurer par la Constitution l'autonomie des espaces sociaux.* Aucun de ces espaces ne doit être soumis aux principes de fonctionnement d'un autre (par exemple, l'éducation à ceux de l'économie, ou la justice à ceux du gouvernement)

3. *Assurer la représentation des différentes figures du citoyen.* Pour cela rompre avec la figure du citoyen abstrait arraché à toute détermination sociale, celle de l'électeur actif ... tous les cinq ans, et prendre en compte toutes ses figures quotidiennes, le travailleur, le justiciable, le membre d'associations, etc.

Les institutions d'une refondation démocratique

1. *« Sortir la justice du gouvernement ».* La justice est un pouvoir de la société et non de l'État. Son indépendance passe par la suppression du ministère de la Justice, de ce lien avec un gouvernement par définition partial car partisan. Un Conseil supérieur de la justice doit être institué formé de magistrats élus par leurs pairs et de personnalités qualifiées élues par le Parlement à la majorité des deux tiers. Un procureur général de la République, élu par le Parlement, conduirait la politique pénale. Les citoyens participeraient à cette justice (comme ils le font déjà maintenant dans de nombreux tribunaux). Les deux ordres juridique et administratif ne se justifiant plus, la Cour de cassation serait supprimée au profit d'une Cour constitutionnelle-Cour suprême et le Conseil d'État serait ramené à son rôle de conseiller de l'État.⁴

2. *« Donner une institution aux "invisibles" ».* À côté de la représentation des individus, il faut une « assemblée sociale », pour la représentation des groupes, du citoyen social », qui aurait pour vocation de surveiller l'application des droits sociaux.

3. *« Rendre présent le citoyen ».* Lui donner la parole sur des sujets de société donnant lieu à des opinions contradictoires, sous la forme de recommandations adressées au Parlement par des réunions de citoyens *tirés au sort*, formés et cet effet et délibérant à huis clos. Le citoyen de base participerait ainsi à l'expression de la volonté générale.

Ainsi, serait surmontée la coupure entre représentants et représentés, qui, par-delà la fiction de leur fusion, est bien réelle. À la République doit s'ajouter la démocratie.

Conclusion. Sarkozy a fait (comme promis) un grand nombre de réformes ; il a beaucoup défait (dans le modèle social hérité de 1945-1946), il a peu refait (sinon la

⁴ Voir aussi l'article de D. Rousseau, « Mettons fin aux conflits d'intérêts, supprimons le ministère de la justice » (*Le Monde*, 23.06.2011)

QPC). Son quinquennat aura eu le mérite de révéler les insuffisances des institutions politiques et sociales dans une société devenue fluide, individualiste, pluraliste.