

Nicolas Sarkozy face aux institutions

di Jean-Claude Casanova

Avant d'être élu, Nicolas Sarkozy a pris trois engagements : rendre compte de son action devant les Assemblées, réduire à deux les mandats que le président de la République peut exercer, renforcer le rôle du Parlement et, en son sein, celui de l'opposition. Une fois élu, il a créé la commission Balladur pour réfléchir à ces questions. La commission a remis son rapport dans les délais impartis. Le chef de l'Etat a renoncé au calendrier qu'il voulait imposer, et attend les élections municipales pour engager le seul débat qui comptera, celui qui se tiendra dans les Assemblées parlementaires, avant leur réunion en Congrès.

Reste à connaître le projet de Nicolas Sarkozy. Pour qu'il soit adopté par le Congrès avec trois cinquièmes des voix, après le vote du Sénat et de l'Assemblée nationale sur le même texte, il faudra que la majorité et au moins une partie de l'opposition l'approuvent. Or, les socialistes rechignent à accorder au président un droit de visite au Parlement. Les gaullistes redoutent qu'on libère l'Assemblée du carcan imposé en 1958 et s'inquiètent d'un cinquantenaire de la Constitution inauguré par un aveu d'imperfection. Le président, quant à lui, hésite sur l'exception d'inconstitutionnalité. Si ces doutes persistent, la réforme fera long feu, l'opposition se satisfera du recul du président, celui-ci rongera son frein et les choses continueront d'aller cahin-caha.

La limitation à deux mandats ne fait pas problème. Le débat sur le droit pour le président de s'adresser directement aux Assemblées est plus incertain. Il est vrai que la tradition française s'y oppose. En 1873, Thiers, sûr de son talent oratoire, voulait s'adresser à l'Assemblée. Celle-ci s'y est opposée. La Constitution de 1875 a fait de ce refus un principe, que les constituants de 1958, à l'instar de ceux de 1946, ont respecté. Le président ne se rend pas devant les Chambres, il y fait lire des messages.

Le présupposé est que le président, n'étant pas responsable devant le Parlement, doit s'adresser aux députés et aux sénateurs par la voix du gouvernement : fiction imposée par la nature parlementaire des institutions. En Angleterre, on est plus hypocrite, et la reine s'adresse au Parlement en lisant un discours écrit par le premier ministre. A Londres, la reine agit comme un automate ; à Paris, c'est au premier ministre qu'est attribué ce rôle, et c'est lui qui lit le message présidentiel. Aux Etats-Unis, en revanche, le président, chef de la branche exécutive, prononce chaque année lui-même devant le Congrès son discours sur l'état de l'Union. On pourrait s'accorder sur une disposition similaire. Le président s'adresserait chaque année aux Chambres réunies. Cela serait conforme au caractère présidentiel de notre régime, sans trahir son aspect parlementaire. De trois choses l'une : ou les socialistes acceptent ce compromis en renonçant à faire perdre la face à M. Sarkozy, ou le président, beau joueur, renonce à ce point, ou personne ne cède et c'en est fini de la révision.

Soit dit en passant, la question du droit de visite du président aux parlementaires n'a guère d'importance. Le président dispose de suffisamment de moyens et d'occasions de faire savoir ce qu'il pense à tous les Français, comme aux députés et aux sénateurs, pour négliger cette question qui date des temps antérieurs aux moyens de communication de masse, quand seules comptaient la parole et la présence de l'orateur.

Le renforcement du Parlement, en revanche, est une question essentielle. Le pays y gagnerait une maturation plus sérieuse des lois. Que l'on songe à l'épisode du contrat première embauche : une loi votée, promulguée et aussitôt abrogée, épisode unique dans l'histoire politique des grands pays. Notre vie parlementaire deviendrait aussi plus respectueuse de l'opposition. La gauche a toujours réclamé ces réformes. Si elle les rejette, elle se contredit. Si, de leur côté, les députés de droite refusent la réforme, c'est que, plus royalistes que le roi, ils veulent contrarier M. Sarkozy par leur

attachement indéfectible à l'abaissement du Parlement. Sans doute le président convaincra-t-il ses amis pour mieux persuader ses adversaires.

Le contrôle de constitutionnalité des lois pose un problème d'une autre nature, car il concerne les citoyens. Les hésitations du président sont nourries par des idées préconçues. Pourtant les choses sont claires. Les grandes démocraties ont toutes instauré un contrôle de constitutionnalité. Une loi non conforme à la Constitution peut y être censurée. Pourquoi ? Parce que ceux qui votent une telle loi s'emparent d'un pouvoir qu'ils n'ont pas et dépossèdent ceux qui le détiennent. Le Conseil d'Etat a mis un siècle pour pouvoir censurer tout acte du gouvernement contraire à la loi.

Ce progrès est né d'un principe général : quand la hiérarchie des normes, c'est-à-dire la subordination du décret à la loi et de la loi à la Constitution, est violée, c'est le principe de la démocratie qui est atteint. En effet, le pouvoir du législateur est usurpé par le ministre qui viole la loi, comme celui du constituant par le législateur qui viole la Constitution. Or, le Conseil constitutionnel, en France, censure seulement les lois qui lui sont soumises par des parlementaires, immédiatement après leur adoption et avant leur promulgation. Donc les lois non constitutionnelles qui ne lui ont pas été soumises, soit parce que le Conseil n'avait pas encore été créé, soit parce qu'a régné une connivence parlementaire pour les faire exister malgré leur vice, peuvent subsister en France et se multiplier.

Le remède est simple : il suffit de permettre aux citoyens d'invoquer l'inconstitutionnalité de la loi devant un tribunal et de laisser trancher le Conseil constitutionnel. On y viendra un jour ou l'autre pour deux raisons. Des tribunaux, moins timides, diront que telle loi n'est pas conforme à la Constitution et refuseront de l'appliquer. D'autant, et c'est la seconde raison, que ces mêmes tribunaux peuvent refuser d'appliquer une loi parce qu'elle contredit les traités européens.

Ceux qui expliquent au chef de l'Etat qu'il faut renoncer au contrôle de constitutionnalité se méfient-ils de notre Conseil constitutionnel ? Préfèrent-ils laisser ce pouvoir aux juges européens de Strasbourg et de Luxembourg ? L'idée n'est pas dépourvue de sens : elle refuse le patriotisme juridique en considérant que la protection ultime des libertés individuelles est une prérogative européenne et donc supranationale. Sur ces trois questions, les princes qui nous gouvernent trancheront. On peut penser que les réponses sont évidentes, mais on doit se souvenir que la politique a ses raisons que la raison ne connaît pas.