

Un réel équilibrage des pouvoirs

S'il est, dans le bilan du quinquennat, un aspect tout à fait positif, c'est, à n'en pas douter, celui de la Constitution. Nicolas Sarkozy a été à l'origine de la plus ambitieuse des révisions récentes. Elle a, de manière avérée ou encore potentielle, introduit des changements attendus, d'autres qui l'étaient un peu moins, qui ont à peu près tous atteint leur but. Son mérite est d'autant moins discutable qu'il n'a guère été aidé et qu'il lui a fallu prendre des risques. Il n'a pas été appuyé par sa majorité ni son gouvernement puisque la première n'a pas toujours su se montrer unie tandis que le second, préoccupé de ces divisions, n'a pas pris la peine de rallier l'opposition à des réformes qu'elle-même appelait de ses vœux. Elle non plus ne l'a donc pas aidé, allant jusqu'à voter contre ce qu'elle avait réclamé à cor et à cri depuis des années. Le président a donc fait preuve de courage pour – premier à oser le faire – convoquer le Congrès, le 21 juillet 2008, sans certitude quant à son issue. De fait, ce n'est qu'à deux voix près que fut atteint le seuil des 3/5. Un seul socialiste, Jack Lang, l'avait suivi, une poignée de ses amis l'avaient abandonné, tandis qu'il faut rendre cet hommage aux radicaux de gauche dont le concours a finalement permis l'adoption.

Le rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement a été opéré par maints dispositifs techniques, peu spectaculaires mais néanmoins effectifs. Le gouvernement s'est vu imposer des contraintes nouvelles, l'obligeant à accompagner ses projets d'une étude d'impact, à respecter des délais destinés à lutter contre l'excès de précipitation. Les élus ont reçu des facultés inédites comme celles de disposer d'un nombre accru de commissions permanentes, de donner à celles-ci un rôle utilement renforcé puisque c'est le texte adopté par elles qui sert désormais de base à la discussion en séance publique. Au passage, un changement majeur et bienvenu a consisté à confier à un député de l'opposition, aujourd'hui Jérôme Cahuzac, la présidence de la commission des finances de l'Assemblée.

Comme souvent, ces innovations ont été ensuite alourdies de surcharges indues, dans les lois organiques et règlements intérieurs, qui ont parfois atténué le résultat de ces dispositions. Comme toujours, celles-ci ne prendront leur véritable sens qu'une fois patinées d'alternance : l'expérience enseigne en effet que c'est après au moins une alternance, lorsque tous ont, par eux-mêmes, expérimenté, et les responsabilités de la majorité, et les frustrations de l'op-

position, que les règles trouvent une sorte d'équilibre qui voit s'enraciner celles qui sont bonnes et s'évanouir les autres. Ainsi la nouvelle gestion du temps, qui a éradiqué l'obstruction à l'Assemblée nationale, ne sera-t-elle sans doute pas mise en cause le jour où elle gagnera, par la gauche qui l'avait pourtant combattue.

Tout n'a pas encore changé, il s'en faut de beaucoup, mais bien des évolutions favorables sont encore possibles, dès que les parlementaires auront pris conscience qu'il ne dépend que d'eux-mêmes de secouer davantage le joug auquel la V^e République les avait abusivement habitués.

Les citoyens n'ont pas été oubliés. S'il est vrai que le nouveau défenseur des droits n'a pas encore fait la preuve de son utilité, s'il est vrai qu'aucun référendum d'initiative partagée n'a encore été convoqué, il y a là des droits nouveaux et des gisements de surprises, dont certaines pourraient être bonnes.

D'ores et déjà, en revanche, est consommé le succès de la question prioritaire de constitutionnalité, grâce à laquelle les justiciables eux-mêmes peuvent enfin se placer à l'abri de leur propre Constitution et, à cette fin, en appeler au Conseil constitutionnel. Dans les domaines les plus divers, des textes, parfois anciens, ont été ainsi censurés, des injustices ont été réparées, des anomalies supprimées. Si l'on peut

regretter la rigueur parfois excessive du filtre exercé par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, le résultat est néanmoins là, globalement satisfaisant et, en tout cas, largement préférable à la situation antérieure.

Bilan très positif pour la Constitution, donc, mais peut-on en dire autant, plus généralement, des institutions ? Non, hélas. L'histoire de ces cinq années aura été dominée par une présence présidentielle, ostensible et constante, sur tous les terrains, même les plus incongrus. Que cela serve ou desserve le chef de l'Etat est son affaire. Mais que cela nuise au fonctionnement des institutions est peu discutable. Celles-ci supposent que le président préside et que le gouvernement gouverne, le second sous l'autorité naturelle du premier. Mais si leurs rôles se confondent, c'est toute la machine publique qui se grippe, le premier responsable n'ayant pas réellement en main les instruments de l'action, et le second, qui les a, esquivant son devoir de les utiliser.

Mais, après tout, il ne s'agit là que de pratique. Elle ne lie pas les mandats futurs qui pourront en retenir une autre, plus orthodoxe et plus efficace. Ne subsisteront donc que les changements constitutionnels et ceux-là, toujours perfectibles, ont déjà apporté beaucoup. ■

PAR GUY CARCASSONNE

Professeur de droit public, constitutionnaliste réputé, il a participé, en 2007, au comité de réflexion sur la réforme des institutions présidé par Edouard Balladur.