JOURNAL DE CONVICTION

Valeurs Actuelles

NOUVELLE FORMULE

17 OCTOBRE
L'ANALYSE DE PIERRE BROCHAND

DETTE
L'ALERTE DES MARCHÉS

TRUMP
À QUITTE OU DOUBLE

Ces non-élus qui nous gouvernent

LES SOLUTIONS DE L'INSTITUT THOMAS MORE POUR RÉPARER LA DÉMOCRATIE

DOM 8€ - BEL 8€ - CH 10,60CHF - CAN 12,95CAD - DEU8,4€ - ESP/GRC/ITA/PRT 7,90€ - LUX 8€ - MAR 79MAD - NCL 1550XPF - TUN 19TND

L 15667 - 4692 S - F: 6,90 € - RD

N° 4692 DU 29 OCTOBRE AU 4 NOVEMBRE 2026 - 6,90 €

VALEURSACTUELLES.COM

JOURNAL DE CONVICTION

VALEURS ACTUELLES N°4692

L'édito politique

Par Charles Sapin
Directeur adjoint de la rédaction



ILLUSTRATION VALEURS ACTUELLES

La réforme des réformes

Juges, cours européennes, haute administration : le pouvoir des non-élus entrave celui des urnes. La prochaine présidentielle ne servira à rien sans une révolution institutionnelle.

Comme une désespérance paradoxale. En ce début de course présidentielle, jamais les Français n'ont à ce point aspiré à un changement radical. Jamais, pour autant, n'ont-ils paru si peu nombreux à y croire vraiment. Il y a toujours ce quelque chose de magique en ces temps de campagne présidentielle. L'horizon des possibles, providentiellement, s'élargit. Plus de barrières, nul interdit. Il n'est pas de problème complexe qui, dans la bouche des candidats, ne trouve de solution aussi pratique qu'évidente. Qu'ils soient de gauche, de droite — ou quelque part, perdus entre les deux — les prétendants livrent sans frein des promesses. Qui, ô miracle, riment enfin avec les revendications profondes et anciennes des Français. Et pourtant, rien n'y fait. Le manège n'enchante plus, à force d'avoir trop tourné…

Voilà le produit de tant de scrutins où, après s'être mobilisés dans les urnes, les Français ont nourri chaque fois un étrange sentiment. Celui que l'essentiel de ce pour quoi ils votent n'advient jamais. Réformes de structure, contrôle de l'immigration, revalorisation du travail, de l'éducation, baisse de la fiscalité… Qu'importent les changements de couleur à l'Élysée ou de majorité à l'Assemblée. Les visages changent, la politique menée, jamais ou si peu. La conclusion qu'en font les Français est connue : à quoi sert donc encore le suffrage universel ? À quoi bon aller voter, sinon pour des forces promettant de tout renverser ?

La facilité, face à ce dysfonctionnement démocratique, serait de pointer la prétendue démagogie d'une classe politique prompte à promettre, en campagne, ce qu'elle n'a jamais sérieusement eu l'intention de mettre en œuvre une fois élue. C'est une erreur d'analyse. Experts et initiés du pouvoir racontent une tout autre histoire. *« Jamais l'administration, les Cours et la haute fonction publique n'ont autant dominé l'État »*, décrypte le directeur général de l'Institut Thomas More, Jean-Thomas Lesueur. En clair, le pouvoir politique est moins coupable de n'avoir pas tenu ses promesses que d'avoir, des années durant, par paresse ou lâcheté, délégué des pans entiers de son *imperium* à des entités, ne représentant ni ne relevant du peuple. Voilà le mal.

Un politique propose de resserrer les conditions du regroupement familial ou celles du droit d'asile ? Il se heurte aussitôt à l'empilement des jurisprudences nationales et européennes. Le Parlement vote-t-il des délais supplémentaires pour l'accès des étrangers aux prestations sociales ? Le Conseil constitutionnel retranche ces dispositions de la loi immigration, pour l'essentiel sans même les examiner au fond. Autorise-t-il, sous conditions, l'usage agricole de l'acétamipride, dont la France était le seul pays de l'Union européenne à se priver ? Les Sages censurent la mesure au nom de la Charte de l'environnement. Quant à réviser directement la Constitution par référendum en empruntant la voie de l'article 11, comme de Gaulle en 1962 : *« Ça n'existe pas, il n'y a pas de débat »*, tranche visiblement satisfait Richard Ferrand, le président du Conseil constitutionnel.

Pour redonner force aux politiques et, à travers eux, au peuple souverain, voilà plusieurs mois que l'institut Thomas More planche sur un rapport très attendu. Consacré à *« la réforme des réformes »*, celle qui permettra toutes les autres, aime à la présenter Jean-Thomas Lesueur. Nous vous en révélons en exclusivité, dans ce numéro, les premières et plus capitales mesures : réaffirmer la primauté effective de la Constitution face au droit européen et international, professionnaliser et dépolitiser le Conseil constitutionnel, donner à la décision référendaire la supériorité sur toute autre autorité… Quel que soit le Président élu en mai prochain, le redressement du pays ne pourra s'affranchir de ce préalable. Au risque, sinon, de continuer à nourrir le procès du politique pour manquement à la parole donnée. Et le sentiment, une fois de plus, d'une présidentielle pour rien. ■

Le véritable coup d'État permanent

Au fil des décennies, les contre-pouvoirs ont étendu leurs prérogatives, enserrant l'action politique dans les rets de l'impuissance. À l'approche de 2027, l'Institut Thomas More propose sa réforme radicale pour rendre à l'État sa capacité d'agir. Nous la dévoilons en exclusivité.

Par Valentin Gaure

Pour celle ou celui qui, au mois de mai prochain, prendra possession du Château, restera encore à affronter les citadelles. Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de justice de l'Union européenne, Cour européenne des droits de l'homme, sans oublier la multitude des autorités indépendantes. Tout un enchevêtrement de pouvoirs contre le pouvoir. À la manière du lierre obscur qui circonvient un tronc, ces institutions ont, à coups de jurisprudences et d'habitudes, étendu leurs prérogatives par-delà leur légitimité. Bruno Retailleau a inventé un terme pour désigner ce mal: *« l'impossibilisme »*. De l'immigration à la lutte contre la délinquance, chaque sujet fondamental semble condamné à n'être jamais résolu. Un effacement, parfois même un effondrement de l'État que les émeutes urbaines illustrent tragiquement. Comment défaire ce piège que Georges Pompidou appelait, déjà, *Le Nœud gordien*? Dans l'ouvrage de ce nom, publié à titre posthume en 1974, l'homme de Montboudif lançait l'avertissement: « *Quelqu'un tranchera le nœud gordien. La question est de savoir si ce sera en imposant une discipline démocratique garante des libertés ou si quelque homme fort et casqué tirera l'épée comme Alexandre.* »

La candidature de Marine Le Pen relance le débat sur le référendum

Après un premier travail retentissant, *1975-2025 : les 50 décisions qui ont coulé la France*, l'Institut Thomas More entend désormais résoudre ce dilemme. Le cercle de réflexion libéral-conservateur propose une *« réforme des réformes »*, celle de nos institutions, afin de *Rendre le pouvoir à la démocratie*, selon le titre de cette nouvelle note, aussi radicale dans ses ambitions que précise dans ses choix. Le document préconise notamment de renforcer le recours au référendum, d'affirmer la primauté de la Constitution française sur les traités européens et de réformer le Conseil constitutionnel. Si la plupart des candidats issus de feu le socle commun envi-

AIT ADJEDJOU KARIM/ABACA



Barrages policiers devant le Conseil constitutionnel qui doit rendre sa décision sur la réforme Borne des retraites, le 13 avril 2023.

sagent de modifier la Constitution, c'est bien la perspective d'une victoire de Marine Le Pen qui donne à la question toute son actualité. La candidate entend recourir au référendum, notamment sur l'immigration. La procédure ordinaire, prévue à l'article 89, impose l'adoption d'un texte identique par l'Assemblée nationale et le Sénat avant d'en passer au vote des Français. Méthode impraticable pour le RN, trop isolé au palais du Luxembourg. Reste l'article 11, qui permet de s'adresser directement au peuple sans vote préalable du Parlement. La solution qu'avait retenue le général de Gaulle en 1962 pour instaurer l'élection du président de la République au suffrage universel direct, malgré l'hostilité d'une grande partie des parlementaires, à commencer par le président du Sénat, Gaston Monnerville.

Seulement, à en croire Richard Ferrand, Marine Le Pen n'aurait plus qu'à aller se rhabiller. « *N'est pas de Gaulle qui veut* […], *la vie a changé* », répond le président du Conseil constitutionnel lorsque le Club des juristes l'interroge sur l'hypothèse de l'article 11. En s'invitant dans le débat présidentiel, le premier des sages met un coup de canif au

« La règle générale, pour toute juridiction, est qu'aucun de ses membres ne se prononce publiquement sur une question qu'il pourrait avoir à trancher. »

devoir de neutralité. De quoi surprendre Jean-Éric Schoettl, ancien secrétaire général de l'institution: *« La règle générale, pour toute juridiction, est qu'aucun de ses membres ne se prononce publiquement sur une question qu'il pourrait avoir à trancher. »* Et le haut fonctionnaire de rappeler combien le rôle du Conseil a changé: *« À l'origine, le Conseil constitutionnel était une sorte de gardien de square, chargé de veiller à ce que le Parlement ne sorte pas de son rôle et de défendre les prérogatives de l'exécutif. »* Depuis, le corpus de textes sur lesquels s'appuient ses membres s'est considérablement élargi.

Comment en est-on arrivé à ce que la rivière sorte ainsi de son lit? Le 16 juillet 1971 marque une date fondatrice. Jusqu'alors chargé de veiller au partage des compétences entre la loi et le règlement, le Conseil constitutionnel fait, seul dans son coin, sa révolution de palais. À l'occasion d'une décision relative à la liberté d'association, les sages de la rue de Montpensier reconnaissent une valeur constitutionnelle au Préambule de la Constitution de 1958, qui renvoie lui-même à celui de 1946 et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Autant de

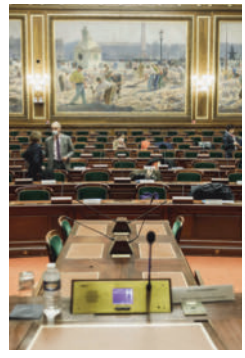
Brève histoire de la démocratie entravée


GERARD YVON CHEYNET/AP/SIPA

16 JUILLET 1971
LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL INVENTE LE « BLOC DE CONSTITUTIONNALITÉ »
Le Conseil constitutionnel, présidé par Gaston Palewski, étend son contrôle au Préambule de la Constitution, lequel renvoie notamment à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. L'institution change de nature, sans aucun contrôle politique.


ALAMY STOCK PHOTO

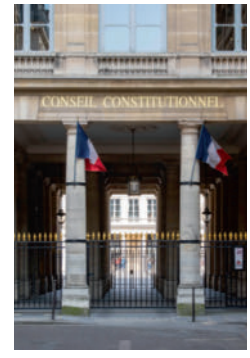
9 MARS 1978
LE DROIT EUROPÉEN PRIME SUR LA LOI NATIONALE
Dans son arrêt Simmenthal, la Cour de justice européenne impose aux juges nationaux d'écarter toute loi contraire au droit communautaire, même postérieure. Une loi votée par le Parlement peut ainsi rester lettre morte sans même avoir été abrogée.


THIERRY STEFANOPOULOS/REA

8 DÉCEMBRE 1978
LE CONSEIL D'ÉTAT CONSACRE LE REGROUPEMENT FAMILIAL
Le gouvernement Barre avait restreint le regroupement familial. Saisi par des associations, le Conseil d'État annule le décret. Il consacre le droit des étrangers en situation régulière à mener une *« vie familiale normale »* : venue du conjoint et des enfants mineurs.


CHESNOT/SIPA

7 FÉVRIER 1992
MAASTRICHT, LE GRAND BASCULEMENT
Avec le traité de Maastricht, signé sous François Mitterrand, les États décident de créer l'Union européenne. De la monnaie unique à la citoyenneté européenne, l'intégration déborde le marché commun. De nouvelles compétences quittent les capitales nationales.



DR

19 NOVEMBRE 2004
LE DROIT EUROPÉEN AU SOMMET
Le Conseil constitutionnel reconnaît l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré au droit français. La Constitution demeure au sommet de l'ordre interne, mais l'appartenance à l'Union impose ses obligations. La souveraineté nationale doit composer avec le droit européen.



François Mitterrand, partisan du "oui" au traité de Maastricht, face au député RPR Philippe Séguin, chef de file du "non", lors du débat "Aujourd'hui l'Europe", dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne et diffusé sur TF1 le 3 septembre 1992.

textes comportant des principes *« souvent très généraux, parfois assez vagues »*, rappelle Jean-Éric Schoettl. Cette "révolution jurisprudentielle" de 1971 fut menée par Gaston Palewski, alors président de l'institution et gaulliste de la première heure.

L'État phagocyté par les institutions européennes

Ironie de l'Histoire, c'est la droite qui continuera d'enfoncer ce clou. Valéry Giscard d'Estaing ouvre en 1974 la saisine du Conseil à soixante députés ou sénateurs; Jacques Chirac fait entrer la Charte de l'environnement dans la Constitution en 2005; Nicolas Sarkozy instaure en 2008 la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), permettant à tout justiciable de contester, lors d'un procès, la constitutionnalité d'une loi déjà en vigueur.

Les causes de l'impuissance dépassent les seules frontières du Palais-Royal. À Strasbourg, la Cour européenne des droits de l'homme et, à Luxembourg, la Cour de justice de l'Union européenne étendent leurs pouvoirs. Sans aucun contrôle politique, là encore. Ces changements de dimension, silencieux et souvent majeurs, sont rappelés dans notre frise chronologique.

La V^e^ République se trouve ainsi menacée de la même aboulie que celle dans laquelle les excès du parlementarisme avaient plongé la IV^e^. Le général de Gaulle avait mis en garde contre ce mal, le 17 novembre 1959, devant les élèves de l'ENA. Un discours rappelé par Pierre Manenti et Christophe Tardieu dans *La Méthode de Gaulle* (Éditions de L'Observatoire, *lire page 16)*: *« Du rôle de l'État en France — je n'ai pas à vous l'apprendre —, on peut dire ce que Paul Valéry disait de celui de Paris :* "Il est immense et singulier." *Mais j'ajoute qu'il faut qu'il soit conforme à l'esprit du temps. »* Voici que le nôtre tourne à l'orage. ■


WITT/SIPA

1er MARS 2005
L'ENVIRONNEMENT ENTRE DANS LA CONSTITUTION
Adoptée sous Jacques Chirac, la Charte de l'environnement acquiert valeur constitutionnelle. Principe de précaution, droit à un environnement sain, devoir de prévention… Désormais, une loi votée par le Parlement peut être censurée au nom de la protection de l'environnement.


NIKO/SIPA

23 JUILLET 2008
LE CITOYEN PEUT CONTESTER LA CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS
La révision constitutionnelle de Nicolas Sarkozy crée la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), appliquée dès 2010. Tout justiciable peut désormais, sous condition, contester une loi déjà promulguée. Même après son adoption, la loi reste sous la surveillance des sages.

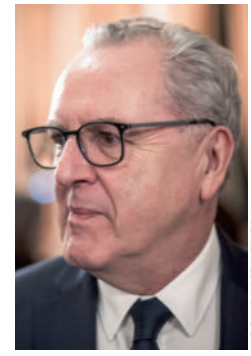


DR

15 JUILLET 2021
BRUXELLES ENCADRE LES JUSTICES NATIONALES
La Cour de justice de l'Union européenne condamne le régime disciplinaire des magistrats polonais, jugé contraire aux exigences d'indépendance judiciaire. Au nom de l'État de droit, le juge européen étend son contrôle.


ISA HARSIN/SIPA

25 JANVIER 2024
LA LOI IMMIGRATION PASSÉE AU COUPERET
Le Conseil constitutionnel censure totalement ou partiellement 35 des 86 articles de la loi immigration de Gérald Darmanin. Trente-deux sont écartés comme cavaliers législatifs, sans examen sur le fond. En quelques heures, une large partie du compromis voté par le Parlement disparaît rue de Montpensier.


NICOLAS MESSYASZ/SIPA

9 OCTOBRE 2026
RICHARD FERRAND FERME LA PORTE AU RÉFÉRENDUM
Le président du Conseil constitutionnel exclut toute révision de la Constitution par référendum (article 11 de la Constitution), comme l'envisage Marine Le Pen pour sa politique migratoire. Richard Ferrand veut imposer la voie de l'article 89, qui nécessite l'accord des deux chambres.

Le pouvoir sans les urnes

Conseil constitutionnel, Conseil d'État, cours européennes, haute administration et agences : ces institutions non élues qui encadrent, corrigent et parfois neutralisent les décisions du pouvoir politique.

Par Wandrille de Guerpel et Nicole Lugo

Le Conseil d'État

Un gouvernement peut se faire couper les ailes avant même d'avoir déposé sa loi. Il suffit parfois d'un avis du Conseil d'État. Au Palais-Royal, on réécrit. Et lorsque les magistrats administratifs se prononcent en tant que juges, un décret peut disparaître d'un trait de plume. En mars 2026, le projet de loi sur la sécurité du quotidien en fait les frais. L'exécutif veut étendre à tout le territoire les visites domiciliaires destinées à saisir des armes, déjà prévues à Mayotte. Le Conseil d'État estime la mesure insuffisamment justifiée et suggère de la retirer. Même sort pour plusieurs restrictions à l'aménagement des peines des condamnés pour criminalité organisée, au motif qu'elles sont contraires au principe d'individualisation. Ces avis ne lient pas le gouvernement. Mais difficile, politiquement, de passer outre l'avertissement du premier conseiller juridique de l'État. Le contrôle ne s'arrête pas aux projets de loi. En novembre 2023, le Conseil d'État annule la dissolution des Soulèvements de la Terre, décidée par le gouvernement après les affrontements à Sainte-Soline (Deux-Sèvres). Il reconnaît des provocations à des violences contre les biens, mais juge la dissolution disproportionnée. En 2022, il contraint aussi l'exécutif à rétablir le contrôle technique des deux-roues qu'il avait voulu abandonner, au nom du droit européen.

La jurisprudence a progressivement élargi ce pouvoir. Depuis l'arrêt Nicolo de 1989, le juge administratif peut écarter l'application d'une loi contraire à un traité international. Un mécanisme de protection de la légalité, estiment les juges. Au fond, n'est-ce pas surtout une place grandissante laissée aux appréciations de proportionnalité, au risque de décisions d'opportunité sous couvert de droit ? Depuis mai 2026, Marc Guillaume, ancien secrétaire général du gouvernement et préfet de Paris, dirige l'institution. Symbole des allers-retours entre haute administration et centres du pouvoir. Le Parlement légifère, l'exécutif décide. Mais entre l'avis préalable et le jugement définitif, le dernier mot leur échappe parfois.



Les neuf sages. Parmi eux, trois anciens ministres d'Emmanuel Macron : Richard Ferrand, Jacqueline Gourault et Jacques Mézard.

Le verrou des sages

Le Parlement vote ; souvent les sages coupent. Rue de Montpensier, neuf membres peuvent défaire en quelques lignes des mois de débats. Conçu en 1958 pour veiller au respect de la Constitution, le Conseil est devenu un passage obligé pour les textes les plus disputés. Pourtant, il ressemble parfois à un verrou du pouvoir. Le tournant survient en 1971. En censurant une loi sur la liberté d'association, le Conseil étend son contrôle aux principes auxquels renvoie le Préambule de la Constitution. Depuis, sa jurisprudence épaissit le *« bloc de constitutionnalité ». « Un rempart pour les libertés »*, assurent alors ses défenseurs. Mais aussi une marge d'interprétation croissante, car l'on devine que, dans le contrôle de proportionnalité survient le risque de décisions d'opportunité politique *(lire page 18)*.

La loi immigration en donne la mesure. En janvier 2024, 35 de ses 86 articles sont censurés, surtout comme "cavaliers législatifs", faute de lien suffisant avec le texte initial. Des mesures votées par les parlementaires disparaissent. En avril, le Conseil écarte sur le fond le référendum d'initiative partagée (RIP) proposé par Les Républicains sur les prestations sociales des étrangers. L'année précédente, il avait déjà rejeté deux demandes de RIP sur les retraites. Le recueil de signatures des électeurs n'aura même pas commencé. L'été 2026 fournit d'autres exemples. La loi Ripost sur la sécurité perd douze dispositions, notamment sur les mortiers d'artifice ou les permissions de sortie de certains détenus. L'interdiction des réseaux sociaux aux moins de 15 ans est également censurée.

En 2024, la loi immigration perd 35 de ses 86 articles, en 2026, douze dispositions de la loi Ripost sont censurées…

Les juges invoquent des exigences constitutionnelles mais peut-on y voir des arbitrages qui pèsent directement sur les choix du législateur ? À la tête de l'institution, Richard Ferrand, ancien président de l'Assemblée nationale, a été nommé par Emmanuel Macron en février 2025. En septembre, il rappelait qu'une majorité devait respecter l'État de droit. Reste une question éminemment politique : jusqu'où peut aller ce pouvoir de censure, confié à des personnalités nommées par le pouvoir politique ?

Agences, l'État bis

Même la température de votre salon intéresse l'administration. L'Ademe, l'Agence de la transition écologique, recommande aux Français de ne pas régler leur climatisation en dessous de 26 degrés. Une simple préconisation, révélatrice de l'influence prise par ces organismes publics, financés par le contribuable, qui orientent les politiques publiques et prétendent guider les comportements. La France compte 434 opérateurs de l'État et 317 organismes consultatifs, selon un rapport sénatorial publié en 2025. Un archipel administratif construit sans stratégie d'ensemble, dénoncent les sénateurs, qui pointent des doublons, des responsabilités diluées et des ministères parfois incapables de piloter leurs propres satellites.

À mesure que les agences se multiplient, qui décide encore ? Dans la santé, le millefeuille saute aux yeux. Le ministère définit la politique sanitaire, les agences régionales de santé (ARS) la déclinent, tandis que préfets et élus locaux interviennent sur les mêmes territoires. Résultat ? Des circuits de décision compliqués et des responsabilités brouillées. Le Sénat a proposé de transférer les missions des ARS aux services de l'État placés sous l'autorité des préfets. Autrement dit, réintégrer ce que l'administration avait externalisé. L'Arcom en est un autre exemple. Cette autorité indépendante, distincte des agences sous tutelle, attribue les fréquences de télévision et sanctionne les chaînes. En 2024, elle refuse de renouveler celle de C8 et le Conseil d'État valide la décision en 2025. De quoi s'interroger sur le pouvoir considérable donné à un collège non élu sur le paysage audiovisuel.

La France compte 434 opérateurs de l'État et 317 organismes consultatifs, selon un rapport sénatorial publié en 2025.

Expertise, indépendance et efficacité : telles étaient leurs promesses. Pourtant, le rapport du Sénat relève que certaines structures ressemblent à des *« États dans l'État »*. Le problème dépasse largement celui de la simple dépense publique. Il est d'abord celui d'une responsabilité politique qui se dissout entre cabinets, agences et autorités, loin du suffrage universel.

Quand l'administration résiste aux ministres

Ils dirigent la direction générale du Trésor, celle des finances publiques, les préfectures ou siègent à la Cour des comptes… Ces hauts fonctionnaires, souvent issus des grandes écoles comme l'Institut national du service public (INSP, ex-ENA), échapperaient-ils à l'autorité du pouvoir politique ? *« Je suis obéi une fois sur deux »,* aurait dit François Mitterrand. Plus de trente ans plus tard, la question continue de se poser. La règle est pourtant claire. L'article 20 de la Constitution établit que le *« Gouvernement* […] *dispose de l'administration »* avec le Premier ministre à sa tête. Mais entre les textes et la pratique, *« il y a un hiatus »,* explique Roger Campariol, ancien sous-préfet et ancien magistrat en chambre régionale des comptes. Selon lui, les hauts fonctionnaires ont *« des moyens à leur disposition pour ne pas appliquer immédiatement ou complètement »* une décision politique. Un exercice dans lequel ils excellent, déployant des trésors d'imagination. Lorsqu'il s'adresse à son ministre, un directeur de service peut, d'abord, présenter son choix sous un jour plus favorable que les autres options. Une pratique répandue consiste également, d'après Roger Campariol, à solliciter des expertises techniques auprès de cabinets de conseil, pour ralentir les processus. D'autres rechignent à rédiger les décrets d'application nécessaires à la mise en œuvre d'une loi. Mais l'arme fatale, c'est la délégation de signature : elle autorise certains hauts fonctionnaires à valider des dépenses. Subventions ou marchés publics peuvent ainsi être approuvés sans consultation du ministre. *« Un pouvoir exorbitant »* qui n'est encadré par aucun seuil ni plafond financier. À ce pouvoir s'ajoute la question de la responsabilité. Contrairement aux ministres, les hauts fonctionnaires ne sont pas directement responsables devant les électeurs. Leur carrière et leur progression sont indépendantes de leur réussite professionnelle. Dans un rapport de 2026, la Cour des comptes révélait que les primes liées à la performance des fonctionnaires ne représentaient, en 2023, que 3,5 % du montant total de leurs indemnités. Autre moyen de garder la main : être catapulté à la tête des grandes institutions. En février 2026, Emmanuel Macron a nommé Amélie de Montchalin, alors ministre de l'Action et des Comptes publics, première présidente de la Cour des comptes. Inamovible, elle peut en théorie rester en poste jusqu'en 2054, année où elle atteindra la limite d'âge. De quoi entraver l'action des futurs gouvernements, dès 2027 ? Un ancien haut fonctionnaire, qui a souhaité garder l'anonymat, relativise ce risque. Selon lui, le véritable problème réside dans *« l'affaiblissement du pouvoir des ministres »*. Certains, faute de maîtriser leurs dossiers, auraient des difficultés à diriger leur administration. Les politiques auraient-ils perdu la main ?



La CEDH siège à Strasbourg. Ses juges ne cessent d'empiéter sur la souveraineté des États.

SP/CEDH

Quand les juges européens font la loi

Un scandale démocratique, dénonce la constitutionnaliste Anne-Marie Le Pourhiet. Immigration, agriculture, famille… Subrepticement, à coups d'arrêts répétés, les juges européens empiètent sur la souveraineté nationale. Au nom des droits de l'homme ou du droit de l'Union européenne, les choix politiques sont contestés et les États, condamnés. En août 2022, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) juge que la France a violé l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme pour avoir expulsé vers la Russie un Tchétchène reconnu coupable de terrorisme. En cause? Le risque qu'il subisse des *« traitements inhumains ou dégradants ».* En 2014, elle sanctionne le refus de reconnaître la filiation d'enfants nés par gestation pour autrui à l'étranger. En 2023, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) contraint Paris à renoncer aux néonicotinoïdes. Un an plus tard, elle inflige à la Hongrie 200 millions d'euros d'amende et une astreinte d'un million par jour pour sa politique d'asile.

« Ce qui suscite le malaise, c'est ce déplacement de puissance souveraine vers des organes juridictionnels ou technocratiques, dont les décisions s'imposent hors de tout débat démocratique, loin des peuples et de leurs représentants », décrypte Jean-Éric Schoettl, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel. Pour Bertrand Mathieu, constitutionnaliste, la CEDH développe une interprétation évolutive de la Convention, laissant *« de moins en moins de marge de manœuvre aux États ».* Une situation qui pourrait rendre les programmes du Rassemblement national, de La France insoumise ou encore des Républicains *« très difficiles à appliquer ».* Compliqué d'échapper à ce dédale juridique: *« Si vous arrivez à échapper à une contrainte, vous tombez dans une autre. »*

> « Le plus embêtant, c'est le juge national qui, au nom de la primauté du droit européen, sanctionne lui-même les décisions nationales. »

Jusqu'où iront les juridictions européennes? Les États peuvent engager le rapport de force, à condition d'être suivis par leurs juges. Selon Bertrand Mathieu, la CEDH a ainsi reculé devant le risque de résistance française en validant, en 2014, l'interdiction du voile intégral. Mais l'inverse est aussi possible: *« Le plus embêtant, c'est le juge national qui, au nom de la primauté du droit européen, sanctionne lui-même les décisions nationales »,* souligne la professeure émérite à l'université Rennes-1, Anne-Marie Le Pourhiet. En 2016, le Conseil d'État ordonne l'exportation vers l'Espagne du sperme d'un homme décédé pour permettre à sa veuve une insémination *post mortem,* pourtant interdite par la loi française. ■

»»

10 propositions de l'Institut Thomas More

L'institut Thomas More dévoile en exclusivité pour *Valeurs actuelles* dix réformes, issues d'un rapport très attendu. Souveraineté populaire, efficacité de l'État, réforme de la haute fonction publique : le dévoilement d'un programme de rupture.

1 Donner à la décision référendaire la supériorité sur toute autre autorité

Le référendum deviendrait l'instrument suprême de la souveraineté populaire. Un million d'électeurs pourraient en prendre l'initiative, ou le Parlement réuni en Congrès, s'il rassemble une majorité des trois cinquièmes. Les décisions adoptées par référendum s'imposeraient à toutes les juridictions, françaises comme européennes, et ne pourraient être modifiées que par un nouveau référendum. La consultation des Français deviendrait également obligatoire pour tout élargissement de l'Union européenne.

2 Replacer la Constitution au sommet de la hiérarchie des normes

La Constitution française retrouverait explicitement sa place au sommet de la hiérarchie des normes, au-dessus des traités européens et internationaux. Ces derniers conserveraient leur supériorité sur les lois ordinaires, mais ne pourraient prévaloir sur une loi adoptée par référendum. La souveraineté nationale serait déclarée *« inaliénable »* et la participation de la France à l'Union européenne, subordonnée au respect de sa Constitution. En cas de conflit avec une loi référendaire, le gouvernement devrait renégocier le traité concerné.

3 Établir un périmètre de souveraineté et se donner les moyens de le défendre

Un nouveau périmètre de souveraineté nationale protégerait les fonctions essentielles de l'État : sécurité, immigration, nationalité, défense, éducation, santé, énergie, langue ou protection sociale. Aucun acte européen ou international ne pourrait y porter atteinte. Le Conseil constitutionnel pourrait déclarer inapplicable en France une décision contraire à ces principes. Le Parlement disposerait également d'un droit d'opposition, obligeant le gouvernement à demander son abrogation, faute de quoi elle cesserait de s'appliquer après six mois. Un contrôle *ultra vires*, "au-delà des pouvoirs", que pratique déjà, en Allemagne, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe.

4 Professionnaliser et dépolitiser le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel serait désormais réservé aux professionnels du droit. Pour y siéger, il faudrait être docteur en droit ou justifier de quinze années d'exercice comme magistrat, avocat ou professeur. Toute personne ayant exercé des responsabilités politiques dans les dix années précédentes serait exclue. Les anciens présidents de la République perdraient leur statut de membres de droit. Enfin, le président du Conseil serait élu par ses pairs et non plus désigné par le président de la République.

5 Renforcer le contrôle du Parlement français sur la politique européenne du gouvernement

Le gouvernement ne pourrait plus négocier librement à Bruxelles sans mandat parlementaire sur les textes concernés. Les assemblées fixeraient les limites de sa position au Conseil de l'Union européenne, sur le modèle danois. Toute extension des compétences européennes non explicitement prévue par les traités nécessiterait l'approbation des deux chambres à la majorité des trois cinquièmes. Enfin, lorsqu'une assemblée invoquerait un intérêt national majeur, le gouvernement serait tenu de s'opposer au texte européen et d'en demander la révision.

6 Réduire les cabinets ministériels et instaurer un "spoil system" pour les directeurs d'administrations centrales

Les cabinets ministériels seraient réduits à cinq collaborateurs, privés de toute autorité sur les services administratifs. En contrepartie, chaque ministre dirigerait personnellement son administration et pourrait confirmer ou remplacer, dès son arrivée, les directeurs placés sous sa responsabilité. Ces derniers seraient choisis pour leurs compétences et recevraient une lettre de mission assortie d'objectifs publics. Le ministre devrait rendre compte chaque année au Parlement des résultats obtenus.

7 Rendre les hauts fonctionnaires comptables de leurs résultats

Les directeurs d'administration seraient désormais jugés sur leurs résultats. Leur rémunération variable dépendrait de la réalisation d'objectifs fixés publiquement. Un responsable démis pour faute ou insuffisance professionnelle serait interdit de fonctions dirigeantes pendant cinq ans, mettant fin aux pratiques de "recasement". Les sanctions financières seraient également renforcées, avec des amendes qui pourraient atteindre douze mois de rémunération. Les condamnations seraient publiques et ne pourraient être prises en charge par l'administration.

« Un responsable démis pour faute ou insuffisance professionnelle serait interdit de fonctions dirigeantes pendant cinq ans. »

8 Obliger les hauts fonctionnaires à démissionner de la fonction publique lorsqu'ils deviennent parlementaires ou ministres

Un haut fonctionnaire devenant député, sénateur ou ministre, devrait définitivement quitter la fonction publique. Il ne pourrait plus bénéficier du détachement lui permettant aujourd'hui de retrouver son administration lorsque son mandat politique prend fin. Cette obligation concernerait quelque 10 000 hauts fonctionnaires de l'encadrement supérieur de l'État, notamment les administrateurs et membres des corps d'inspection. Les enseignants, magistrats et universitaires ne seraient pas concernés. L'objectif : séparer plus nettement ceux qui gouvernent de ceux qui administrent.

9 Avant toute grève reconductible dans les services essentiels, faire voter tous les agents

Dans les services essentiels, aucune grève reconductible ou supérieure à vingt-quatre heures ne pourrait être engagée sans consultation préalable de l'ensemble des agents concernés. Le scrutin, organisé à bulletin secret par un tiers indépendant, devrait réunir au moins 50 % de participation et une majorité favorable à la grève. Son résultat autoriserait le mouvement pour quatre semaines, au terme desquelles un nouveau vote serait nécessaire. Une manière de retirer aux seules organisations syndicales le pouvoir de déclencher des conflits prolongés.

10 Opérateurs de l'État : en fermer un tiers, concentrer les missions et responsabiliser les acteurs

L'État engagerait une réduction massive de ses opérateurs publics. Sur 431 organismes, 140 seraient supprimés et les 290 autres fusionnés pour n'en conserver que 150. Les trois quarts des instances consultatives disparaîtraient. Les missions et personnels seraient réintégrés aux ministères, hors universités et recherche. Les agences restantes seraient placées sous une tutelle unique, avec des objectifs publics. Toute nouvelle agence nécessiterait une loi et serait limitée à cinq ans, sauf reconduction. Économies annoncées : 23,7 milliards d'euros annuels à l'horizon 2031. ■

»»

Immigration, le cas d'école

Malgré trente lois depuis 1980, la maîtrise des flux migratoires échappe en partie aux élus, sous l'effet d'un enchevêtrement administratif et de jurisprudences constitutionnelles ou européennes.

Par Pauline Condomines



Rarement sujet aussi existentiel n'aura autant échappé à la souveraineté du peuple. Alors que, sondage après sondage, les Français réclament une baisse sensible des flux migratoires et que le sujet se hisse au quatrième rang de leurs préoccupations (Odoxa, août 2026), le pays bat régulièrement ses propres records de délivrance de titres de séjour. Comment expliquer une telle contradiction ? Un retour en arrière s'impose. Depuis 1980, pas moins de trente lois sur l'immigration ont été promulguées, chaque majorité s'attachant à détricoter une partie de l'ouvrage de la précédente. Mais cette partie de ping-pong législatif n'est pas un jeu à somme nulle : tandis que les dispositions d'ouverture produisent souvent un effet cliquet, les mesures restrictives, plus difficiles à mettre en œuvre, se sont régulièrement heurtées au droit constitutionnel et européen.

Une dérive qui aboutit à tenir les citoyens à l'écart et à voter des lois à l'opposé de leurs attentes. *« Les Français n'ont jamais été consultés spécifiquement sur des choix qui ont conduit à des flux d'une telle ampleur qu'ils mettent en jeu les équilibres sociaux et la "sécurité culturelle" de la nation »*, abonde Jean-Thomas Lesueur, directeur de l'Institut Thomas More. En 2023, un sondage CSA rapporte que 71 % des Français sont favorables à un conditionnement des prestations sociales versées aux étrangers à cinq ans de résidence sur le territoire. L'année suivante, une proposition de référendum d'initiative partagée sur le sujet est retoquée par le Conseil constitutionnel, les sages estimant que les conditions de résidence prévues portent une atteinte disproportionnée aux exigences constitutionnelles. Après la mort de la jeune Philippine, assassinée en septembre 2024 au bois de Boulogne par un étranger sous obligation de quitter le territoire français (OQTF), le Parlement vote en faveur de l'extension de la durée maximale de rétention des étrangers dangereux avant leur expulsion. Là encore, les juges constitutionnels censurent la mesure en août 2025, au regard de la protection de la liberté individuelle consacrée par l'article 66 de la Constitution. *« Ce n'est pas le Parlement qui a dit non. Ce ne sont pas les Français. Ce sont des juges, au nom d'une interprétation des normes que le peuple n'a jamais validée »*, déplore Jean-Thomas Lesueur.

Le regroupement familial, exemplaire

Les gouvernements sont entravés pour mener une politique plus audacieuse. Le regroupement familial est l'archétype du verrouillage jurisprudentiel. Alors que le dispositif n'est instauré que depuis un an, le gouvernement de Raymond Barre essaie de le réguler par décret en 1977. Le Conseil d'État, saisi par le Gisti (Groupe d'information et de soutien des immigrés), annule le décret en 1978 et reconnaît le *« droit à mener une vie familiale normale »* comme un prin-



MATHILDE MAZARS/REA

Boulevard de la Chapelle, au nord de Paris, un campement d'Afghans. Plusieurs pays européens souhaitent faciliter leur expulsion. La France n'en fait pas partie.

cipe général du droit découlant du préambule de la Constitution. La Cour européenne des droits de l'homme emboîte le pas au Conseil d'État en étendant à la question de l'immigration sa jurisprudence fondée sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Un article conçu et pensé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour protéger la vie privée et le secret des correspondances contre les intrusions étatiques des régimes totalitaires, un contexte qui ne renvoie à aucune réalité connue vingt-cinq ans plus tard.

Conséquence, l'immigration familiale, qui représente environ 24 % des quelque 380000 premiers titres de séjour délivrés en 2025, fonctionne en partie en pilotage automatique, selon des règles qui laissent peu de latitude aux responsables politiques. *« On ne peut limiter l'accès au regroupement familial que de façon epsilonesque si on ne veut pas aller à l'encontre de la jurisprudence européenne et constitutionnelle »,* souligne Nicolas Pouvreau-Monti, directeur de l'Observatoire de l'immigration et de la démographie (OID). Devenue un totem jurisprudentiel, l'immigration familiale est pourtant indissociable des autres formes d'immigration légale, dont elle constitue le prolongement mécanique

> « Si les textes étaient rédigés avec plus de précision, les juges que certains critiquent abondamment n'auraient pas la marge de manœuvre qu'ils ont aujourd'hui. »

sans que l'on puisse la juguler. *« Si les textes étaient rédigés avec plus de précision, les juges que certains critiquent abondamment n'auraient pas la marge de manœuvre qu'ils ont aujourd'hui »,* observe l'ancien secrétaire général du ministère de l'Immigration Patrick Stefanini.

Réformer, un chemin de croix

Car c'est dans le caractère vague et général des textes que les juridictions suprêmes puisent leur pouvoir d'interprétation, restreignant invariablement la liberté d'action des gouvernements en la matière. Pour modifier durablement ces contraintes, encore faudrait-il, donc, s'attaquer à leurs fondements. *« On peut critiquer la jurisprudence des Cours suprêmes, il faut être conscient que si on veut corriger ce phénomène, il faut réviser la Constitution et modifier les traités, les Français doivent le savoir. Et cela n'efface pas un obstacle majeur devant lequel le politique tend à reculer : celui de la diplomatie avec les pays d'origine »,* insiste Patrick Stefanini.

Certaines forces politiques sont prêtes à tenter de renverser la table. En l'état actuel de la Constitution, un référendum sur l'immigration ne semble pas envisageable, en dépit du projet du Rassemblement national qui entend recourir, s'il arrive au pouvoir, à l'article 11 autorisant le président de la République à organiser un référendum, afin de soumettre la préférence nationale au peuple français. Le candidat Les Républicains Bruno Retailleau a, de son côté, proposé une révision constitutionnelle prévue à l'article 89, une gageure en ces temps d'instabilité politique : elle nécessite d'abord le vote de l'Assemblée nationale et du Sénat sur un texte en termes identiques, puis son adoption par référendum ou, pour un projet du gouvernement, par le Congrès à la majorité des trois cinquièmes.

Amender la Convention européenne des droits de l'homme relève d'un exercice plus ardu encore. Une telle modification suppose l'accord et la ratification des 46 États parties. Autant dire que la France ne peut, à elle seule, modifier ces règles contraignantes. Sans réforme d'envergure, qui supposerait lucidité et courage, toute tentative de reprise en main de la politique migratoire risque de n'aboutir qu'à des ajustements marginaux. ■ »»

Jean-Thomas Lesueur « Jamais l'administration et la haute fonction publique n'ont autant dominé l'État »

Pour le directeur général de l'Institut Thomas More, les élus sont les premiers responsables de leur impuissance face aux juges, au droit européen et à la haute administration. Leur premier devoir est de rendre au peuple le dernier mot.

Propos recueillis par Charles Sapin



Élection après élection, les Français changent de majorité sans parvenir à changer de politique. Pour Jean-Thomas Lesueur, directeur général de l'Institut Thomas More, cette impuissance ne vient pas seulement des juges, de Bruxelles ou de la haute administration : elle résulte d'abord du renoncement des responsables politiques. Face à cette *« post-politique »,* il propose de rendre le dernier mot au peuple, de replacer la Constitution au sommet des normes et de reprendre en main l'État. Grâce à la "réforme de toutes les réformes" qu'il dévoile en exclusivité pour *Valeurs actuelles.*

Valeurs actuelles. Nous sommes en pleine campagne présidentielle. Mais les Français ont changé à de nombreuses reprises de chefs de l'État et de majorités sans parvenir à changer de politique. Le suffrage universel donne-t-il encore réellement le pouvoir de gouverner ?

Jean-Thomas Lesueur. Plus beaucoup, sans doute. Il est précisément urgent de redonner force aux deux syntagmes de votre question : le suffrage universel, c'est-à-dire la souveraineté populaire, et le pouvoir de gouverner, qui doit conjuguer décision et exécution. Pour le dire à grands traits, nous vivons depuis les années 1990 dans ce qu'on a appelé la "post-politique" : après la chute de l'URSS, l'Europe de l'Ouest a cru à la "fin de l'histoire" et des idéologies, et à l'avènement de la "mondialisation heureuse". Les choix collectifs ont été dépolitisés et présentés comme dictés par la nécessité. Gouverner s'est réduit à gérer un consensus allant du centre gauche au centre droit. Ce qui ne relevait plus d'un choix éminent fut confié à ceux qui ne rendent pas, ou peu, de comptes : juges, agences, haute administration, consultants, etc. Voilà pourquoi les Français changent de majorité sans changer de politique. Le rêve cotonneux et un peu lâche de la post-politique n'est plus tenable. Il faut se ressaisir de la souveraineté et du bâton de commandement.

Qui est le principal responsable de cette impuissance : les juges, le droit européen, la haute administration, les autorités indépendantes ou les élus eux-mêmes ?

Les responsables politiques, en tout premier lieu, et depuis cinquante ans. Notre rapport,



Jean-Thomas Lesueur. L'Institut Thomas More est un cercle de réflexion qui s'intéresse aux questions institutionnelles, politiques et de souveraineté.

1975-2025 : les 50 décisions qui ont coulé la France, raconte l'histoire de mauvais choix jamais remis en cause (éducation, justice, immigration), de renoncements devant la réforme difficile à faire (retraites, finances publiques), de trahisons du choix du peuple (traité de Lisbonne). Mais le macronisme aura été la mise en œuvre paroxystique de cette post-politique, avec le dépassement du clivage droite-gauche, le pragmatisme érigé au rang de stratégie, cet "en même temps" qui fait le malin mais ne décide rien, ces référendums maintes fois promis et jamais organisés, les allées du pouvoir peuplées d'inspecteurs des finances et de consultants. La réalité est que jamais l'administration et la haute fonction publique n'ont autant dominé l'État et pesé sur le pays que sous la présidence d'Emmanuel Macron, prétendument libéral et modernisateur.

« Les responsables politiques sont les premiers responsables de leur impuissance. »

Vous proposez de placer la Constitution et les lois référendaires au-dessus du droit européen. Si nos partenaires refusent de renégocier un texte incompatible, assumez-vous la désobéissance, les sanctions et le risque d'une sortie de fait de l'ordre juridique européen ?

On n'a rien à renégocier : on remet "l'église au milieu du village" en révisant notre propre Constitution pour y rétablir le peuple souverain, c'est-à-dire la démocratie, sans toucher aux traités. Nos propositions, inspirées des travaux de Christophe Beaudouin, en particulier de son maître-livre *L'Europe sans corps* (2025), cherchent à rétablir en un seul geste référendaire solennel la souveraineté du peuple — et la primauté de la démocratie sur les cours — à la fois sur le flanc intérieur (Conseil constitutionnel et Conseil d'État) et sur le flanc extérieur (Cour de justice de l'Union européenne, CJUE, et Cour européenne des droits de l'homme, CEDH). Prend-on au sérieux l'article 3 de la Constitution qui dispose que *« la souveraineté nationale appartient au peuple »* ? Si oui, il faut rappeler et appliquer le fait que sa volonté, exprimée dans la Constitution et par voie de référendum, prime, en cas de contradiction, sur toute norme nationale, européenne et internationale. N'en déplaise à toute une jurisprudence constructiviste qui prétend écrire une "constitution européenne" de fait, il n'existe pas de peuple européen. À détricoter ainsi les Constitutions des nations européennes, on y sape la démocratie, l'État de droit et la légitimité de l'Union elle-même.

Ce faisant, nous proposons de traduire en droit le "non" français de 2005 au traité constitutionnel qui, je le rappelle, tenta de consacrer la supériorité du droit communautaire. À ce jour, seule la CJUE, relayée par nos cours suprêmes nationales, l'affirme. Le traité de Lisbonne se limite à rappeler cette jurisprudence dans une annexe sans valeur juridique contraignante. Ce que nous proposons en vérité est de consacrer, en l'adaptant, le modèle offert par la Cour constitutionnelle fédérale allemande. Depuis cinquante ans, elle rappelle que la primauté du droit de l'Union rencontre trois limites : l'identité constitutionnelle allemande, les »»

actes pris par l'Union européenne hors de ses compétences attribuées *(ultra vires)* et le niveau de protection des droits fondamentaux.

Quant à d'éventuelles sanctions, cela nous renvoie à la dimension politique de la question : il faut assumer le rapport de force avec les juges européens. La France en a autant les moyens que l'Allemagne. La souveraineté ne s'use que si on ne s'en sert pas ! Je vous renvoie à la note *L'Europe et notre souveraineté* qu'Édouard Balladur a publiée à ce sujet à la Fondapol en 2023 : nos trois cours suprêmes, écrivait-il, *« ont peu ou prou laissé faire »*, plaidant lui aussi pour le retour de la suprématie constitutionnelle, la réorganisation des compétences et une renégociation qui *« ne pourrait lui être refusée sans que soit déclenchée une crise grave »*. Nous ne disons pas autre chose.

Votre "périmètre de souveraineté" couvre la sécurité, la défense, l'immigration, l'énergie, la santé, l'enseignement, les salaires, la protection sociale, l'énergie ou encore les cultes. Que resterait-il réellement de la primauté du droit européen ?
Tout ce que les États lui ont donné : le marché intérieur, la concurrence, le commerce, la monnaie. Le "périmètre de souveraineté" est défini sur la base de ce qui se trouve dans les traités européens eux-mêmes — la sécurité nationale et les fonctions essentielles de l'État, les rémunérations, l'enseignement, l'organisation des soins, le choix des sources d'énergie, la culture, le statut des cultes — et de ce que la Cour de Karlsruhe a explicité en 2009, dans son arrêt sur le traité de Lisbonne, en définissant aussi des domaines de souveraineté. Elle ne dit pas que ce ne peut pas être des compétences européennes mais que le peuple doit toujours pouvoir décider *in fine*. Un peuple doit tout de même conserver suffisamment de pouvoir pour que ses élections servent à quelque chose, non ? Les traités donnent la liste, Karlsruhe précise le critère. Politiquement, il s'agit aussi de mettre un terme à la crue permanente des compétences de l'Union européenne, productrice d'une abondante jurisprudence qui échappe totalement au contrôle démocratique.

« La France est l'une des seules démocraties où il n'est pas de compétence juridique particulière pour devenir juge constitutionnel. »

Vous voulez réserver le Conseil constitutionnel aux professionnels du droit. Ne risque-t-on pas de remplacer sa politisation actuelle par une corporation de juristes issus des mêmes milieux, partageant la même culture et les mêmes réflexes ? N'est-ce pas ce qu'on reproche au Conseil d'État ?
La France est l'une des seules démocraties où il n'est pas de compétence juridique particulière pour devenir juge constitutionnel. En Allemagne, en Italie ou en Espagne, par exemple, il faut de solides compétences et une sérieuse expérience. La révision que nous proposons est double. D'une part, nous donnons au Conseil constitutionnel un pouvoir nouveau, comparable à celui du juge allemand : celui de déclarer inapplicable une norme ou décision européenne contraire à la Constitution ou prise hors des compétences attribuées par les traités. Cet important travail de contrôle, à forte portée démocratique, justifie pleinement une cour professionnalisée. D'autre part, nous lui enlevons le dernier mot : la loi votée par référendum s'impose à toute juridiction et sa décision ne fait pas obstacle à la consultation



du peuple. Le Conseil constitutionnel protège la Constitution mais laisse le dernier mot au peuple.

Cabinets ministériels restreints, remplacement possible des 200 directeurs d'administration centrale, rémunération liée aux résultats, obligation pour les hauts fonctionnaires devenus ministres ou parlementaires de démissionner : comment rendre l'administration responsable sans la politiser ni décourager les meilleurs profils ?
En traçant une frontière nette, comme le font nos voisins. En Allemagne, chaque ministre choisit son secrétaire général et ses directeurs, qui sont tous des "fonctionnaires politiques" *(politische Beamte)* révocables à tout moment, mais recrutés pour leurs compétences. C'est le modèle que nous suggérons, qui concerne environ 200 postes au sommet de la hiérarchie administrative. En 2025, *Le Figaro* avait recensé 521 conseillers de cabinet dans le gouvernement Bayrou. Au Royaume-Uni, à peine plus d'une centaine de conseillers spéciaux *(special advisers),* au statut encadré par la loi, suffisent à tout le gouvernement. Ce qui décourage les meilleurs, c'est la lourdeur du système actuel. Ce que nous proposons, c'est une ligne hiérarchique claire avec à sa tête un ministre qui travaille directement avec ses directeurs d'administration centrale, sur objectifs publics.

Vous proposez de fermer ou fusionner 280 opérateurs et annoncez 23,7 milliards d'euros d'économies annuelles. Pouvez-vous expliquer cette économie si leurs missions et leurs personnels retournent dans les ministères ?
Réintégrer l'agent d'une agence dans un ministère ne fait pas d'économies. Les fermetures elles-mêmes ne rapportent que 1,8 milliard. L'essentiel vient d'ailleurs : près de 10 milliards en recentrant les grands guichets de l'emploi, de la formation et de la rénovation, 7 milliards sur le fonctionnement. Mais ces économies n'ont jamais été faites, et pour une raison simple : une agence ne propose jamais sa propre disparition ni la fin de la politique qu'elle conduit. Le ministre, lui, en répond devant le Parlement sans la diriger. Réintégrer les missions, c'est rendre au ministre le pouvoir de trancher : maintenir une politique, la réduire ou l'arrêter, et en répondre devant les électeurs. Le Canada l'a fait en 1994-1995 en passant chaque programme au crible et en réduisant ses dépenses de programmes de près de 10 %.


ROMAIN ROUGER (3)

« Nous n'affaiblissons pas les contre-pouvoirs, nous rétablissons la source du pouvoir. »

En affaiblissant les contre-pouvoirs, ne préparez-vous pas des armes dont pourrait demain se servir une majorité autoritaire ou une gauche radicale ? Quels verrous doivent absolument demeurer ?
Je conteste la prémisse : nous n'affaiblissons pas les contre-pouvoirs, nous rétablissons la source du pouvoir. En démocratie, le peuple est le souverain. Et le premier contre-pouvoir face à l'exécutif, c'est le Parlement. Nos propositions rendent la parole à l'un et renforcent l'autre : supériorité donnée à la décision référendaire, référendum d'initiative populaire, mandat du Parlement renforcé sur la politique européenne, contrôle des nominations. Nos propositions ajoutent d'ailleurs des contrôles plus qu'elles n'en retirent. Le Conseil constitutionnel, composé seulement de juristes chevronnés, sera plus indépendant. Les directeurs d'administration centrale nommés par les ministres le seront sur lettre de mission publique. Les agences maintenues devront être reconduites tous les cinq ans. Les seuls pouvoirs que nous plaçons au-dessus des juges sont ceux du peuple et de ses représentants : nul ne peut s'en servir sans convaincre d'abord les Français ou leurs élus. ■