**La réforme des retraites au risque de l’inconstitutionnalité ?**

Le gouvernement veut faire adopter sa loi par l’article 47.1, qui contraint et limite le débat parlementaire. Mais son utilisation n’est pas sans risque.

PAR DOMINIQUE ROUSSEAU PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC À PARIS-I

DR

Il est possible que la rue n’obtienne pas l’abandon de la réforme des retraites. Il est possible que les oppositions parlementaires ne puissent pas empêcher le vote de la loi. Mais il est possible que les juges constitutionnels annulent tout ou partie de la loi fixant à 64 ans l’âge de départ à la retraite. Dans une démocratie, le vote ne suffit pas pour faire d’un texte une loi exprimant la volonté générale ; il faut aussi que ce texte ne soit pas contraire à la Constitution qui exprime le bien commun d’une société. Le Conseil constitutionnel a clairement énoncé ce principe de fabrication des lois il y a trente-huit ans dans sa décision du 23 août 1985 : «Une loi votée n’exprime la volonté que dans le respect de la Constitution.»

Or en l’espèce, des doutes sérieux existent sur le respect de la Constitution. A défaut d’utiliser l’article 49.3, le gouvernement veut faire adopter sa loi par l’article 47.1, qui contraint, limite, réduit le débat parlementaire. Il prévoit que l’Assemblée nationale a vingt jours pour se prononcer sur le projet de loi ; si au bout de ce délai, elle n’a pas fini de statuer, le projet passe automatiquement au Sénat qui a quinze jours pour se prononcer ; et si, au bout de ce délai, il n’a pas statué, le projet est soumis à une commission mixte paritaire de députés et de sénateurs qui doit se mettre d’accord sur un texte. Arrivé à ce point, trois hypothèses : en cas d’accord, le texte est soumis à l’approbation des deux Assemblées ; en cas de désaccord, le gouvernement peut demander à l’Assemblée nationale de statuer en dernier ressort et il garde la possibilité d’utiliser l’article 49.3 ; et si le Parlement ne s’est pas prononcé dans les cinquante jours, le gouvernement peut mettre en œuvre la réforme par ordonnances. Concrètement, le projet de loi relatif à la réforme du régime des retraites a été déposé à l’Assemblée nationale le 23 janvier, il doit être adopté au plus tard le 14 mars, sinon il sera mis en œuvre par ordonnances.

Ces délais contraints ont été pensés pour permettre l’adoption des lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale de l’année ; leur finalité, qui donne un sens à ces délais, est que ces lois soient adoptées avant le 31 décembre afin qu’elles puissent entrer en application le 1er janvier. Mais, et là est le risque d’inconstitutionnalité, utiliser l’article 47 n’a aucun sens pour les lois de financement de la Sécurité sociale rectificatives. Par définition, ces lois interviennent en cours d’année pour modifier les équilibres arrêtés par la loi de financement de l’année. Il n’y a donc aucune urgence à leur adoption. A supposer même que le régime actuel soit en déséquilibre, il ne sera pas mieux équilibré par le vote d’une loi en mars qu’en mai ou juin. Autrement dit, l’article 47 peut être utilisé pour les lois de financement de la Sécurité sociale de l’année, pas pour les lois rectificatives.

Risque d’inconstitutionnalité accru par l’atteinte que l’usage de l’article 47 porterait au principe de sincérité du débat parlementaire (1), principe reconnu par le Conseil constitutionnel en 2005 comme garantie nécessaire au respect de l’article 3 de la Constitution, qui énonce que «la souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants». En effet, le projet de loi relatif à la réforme des retraites non seulement serait délibéré «à l’arrache» mais il pourrait aussi ne donner lieu à aucun vote puisque au bout de vingt jours il passe au Sénat, qu’il ait été voté ou non par l’Assemblée nationale et parce qu’il passe en commission mixte paritaire quinze jours après avoir été transmis au Sénat, qu’il ait été ou non voté et parce qu’au bout de cinquante jours, s’il n’est pas voté, il se transforme en ordonnance.

Qu’il faille réformer le régime des retraites, peut-être. Mais, au regard de l’importance de ce sujet pour la vie des citoyens, en prenant le temps d’une délibération politique et sociale. L’acceptabilité d’une loi dépend de son mode de fabrication : jupitérien ou délibéré.

(1) Apparu dans la jurisprudence le 21 avril 2005 puis dégagé le 13 octobre suivant, le principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire est présenté comme une garantie nécessaire pour assurer le respect des règles énoncées à l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme de 1789 («La loi est l’expression de la volonté générale») et au premier alinéa de l’article 3 de la Constitution («La souveraineté nationale appartient au peuple qui l’exerce par ses représentants»).