



**HAL**  
open science

# Concertation, parlementarisme présidentialisé et démocratie bloquée

Julien Giudicelli

► **To cite this version:**

Julien Giudicelli. Concertation, parlementarisme présidentialisé et démocratie bloquée. *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2023, 43. hal-04117924v1

**HAL Id: hal-04117924**

**<https://hal.science/hal-04117924v1>**

Submitted on 5 Jun 2023 (v1), last revised 26 Jan 2024 (v2)

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

## Loi retraites, une analyse constitutionnelle critique\*

1. Pierre Rosanvallon, professeur au Collège de France, aussi estimé que généralement mesuré, a récemment déclaré, à propos du conflit social relatif à la loi retraites<sup>1</sup> rallongeant l'âge de départ à 64 ans, et de l'intransigeance du pouvoir, « Nous sommes en train de traverser, depuis le conflit algérien, la crise la plus grave que la France ait connue »<sup>2</sup>. Ses propos, inhabituellement forts, résument à eux seuls l'ampleur du malaise social suscité par la réponse du pouvoir, résolu à faire passer à tout coût cette « réforme » que le coronavirus avait empêchée et qui, de systémique (système de retraites par points) devint seulement paramétrique (en substance, n'agissant qu'en regard du critère de l'âge de départ).

Le président de la République n'eut, durant cette longue scansion, de cesse d'affirmer qu'il fut élu sur cette promesse de campagne en 2022 quand, à la vérité, il est beaucoup plus probable que des millions de suffrages se soient reportés sur son nom pour faire battre au second tour la candidate d'extrême-droite. Pourtant, le soir de sa victoire (24 avril 2022), il déclara au Champ de Mars, à l'attention des électeurs ayant fait barrage au Rassemblement national, « ce vote m'oblige »<sup>3</sup>. Pourtant, moins de deux mois après (19 juin 2022), les élections législatives n'accordèrent au pouvoir qu'une majorité relative, chose inédite depuis la IX<sup>e</sup> législature, de 1988 à 1993, ce qui semblait démontrer que les Français étaient dubitatifs quant au programme du président réélu et ne cautionnaient notamment pas le relèvement de l'âge de départ à la retraite.

C'était alors l'occasion d'en revenir à une lecture strictement parlementariste de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, tranchant avec l'interprétation gaullienne, suivie par tous les présidents depuis 1958. Cette dernière a en effet conduit nos institutions à un régime parlementaire présidentialisé, apparent oxymore donnant, en temps de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, un pouvoir exorbitant au chef de l'Etat, alors même qu'il est politiquement irresponsable, c'est-à-dire qu'il n'a, durant la durée de son mandat, strictement aucun compte à rendre. Au contraire de son gouvernement, il ne peut être renversé, contraint à la démission du fait de l'adoption d'une motion de censure. C'était, dit autrement, l'occasion de négocier avec l'opposition politique d'une part, avec les partenaires sociaux d'autre part.

Las, il n'en fut quasiment rien, le pouvoir essayant, sans succès, de faire passer la loi grâce au seul soutien des députés LR, qui finalement apparurent divisés, ce qui convainquit le chef de l'Etat et sa Première ministre de la pertinence de l'emploi de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, par crainte que le projet de loi ne soit rejeté par

---

\* Julien Giudicelli, Maître de conférences HDR, Université de Bordeaux, membre de l'Institut de Recherche Montesquieu, EA 7434, membre associé du CDPC Jean-Claude Escarras, UMR-CNRS 7318 DICE.

<sup>1</sup> Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, in *Journal officiel de la République française*, n°0089 du 15 avril 2023, consultable en ligne sur le site Légifrance : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047445077>.

<sup>2</sup> Interview télévisée donnée le 17 avril 2023 à l'émission *Quotidien*, <https://www.tf1.fr/tmc/quotidien-avec-yann-barthes/videos/la-crise-democratique-la-plus-grave-que-la-france-ait-connu-le-coup-de-gueule-de-pierre-rosanvallon-apres-lallocution-demmanuel-macron-93108525.html>.

<sup>3</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=8AVOqk1k2pQ>.

une majorité ralliant toutes les oppositions, de la NUPES au RN. Ainsi, une loi aussi déterminante, en ce qu'elle affectera désormais l'ensemble des Français fut adoptée... sans vote.

Dès lors, et à l'aune de ce récent conflit social, plusieurs points, à la frontière des démocraties sociale et institutionnelle sont à revisiter. Quand la République est définie comme « sociale » par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution<sup>4</sup>, la négociation avec les syndicats semble de plus en plus un vain mot. Longtemps, le pouvoir, et ce quelle que soit son orientation politique, s'était appuyé en matière sociale sur l'un des deux syndicats dits réformistes, FO d'abord, puis CFDT rebutant en revanche à négocier avec la CGT, en raison de sa lointaine filiation avec l'anarcho-syndicalisme consacré par la Charte d'Amiens de 1906 et, surtout de son positionnement en regard du PCF, dont elle constitua longtemps la « courroie de transmission » (il y eut cependant au moins une notable exception, en 1968).

Or, comme en 2010, quand l'âge de départ à la retraite avait été relevé à 62 ans sous le mandat Sarkozy, le pouvoir refusa de négocier avec l'intersyndicale.

**2. Négocier donc, et non concerter.** Le changement sémantique n'est pas anodin. Le terme concertation tend de plus en plus à remplacer le substantif négociation. En substance, la concertation ne relève plus que d'une information, maladroitement exprimée par la Première ministre dans les médias pour laquelle le report à 64 ans du départ à la retraite n'était pas négociable<sup>5</sup>. Seuls l'étaient, à la marge, certains détails. Le refus du président de la République de répondre aux demandes officielles de l'intersyndicale afin qu'il reçoive l'ensemble des dirigeants de cette dernière obère ainsi la qualité du dialogue social. Dès lors, restait au débat démocratique institutionnel le soin de résoudre la question. Mais on a constaté un usage que l'on peut valablement qualifier d'abusif de différentes « armes » de l'exécutif dont il dispose de par la Constitution, instaurant un parlementarisme dit « rationalisé » marquant, in fine, l'impuissance des Assemblées.

Quelques mots au préalable sur cette expression de « parlementarisme rationalisé ». A tort ou à raison, la prédominance du parlement sur le gouvernement durant les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques fut critiquée en ce qu'on lui a imputé l'omnipotence du premier au détriment du second, empêchant ainsi l'action publique de s'inscrire dans la durée, de par l'instabilité ministérielle qu'elle induisait. L'œuvre de la III<sup>e</sup> République pourtant, notamment en matière de libertés publiques (libertés communales, droit de la presse, liberté d'association, séparation des Églises et de l'État...), les réalisations de la IV<sup>e</sup> (redressement productif, reconstruction du pays, droits économiques et sociaux, développement du nucléaire civil...) ne sont pas contestées. Et, par ailleurs, l'effondrement de ces deux Républiques ne résulta pas de facteurs endogènes mais exogènes, défaite de la campagne de France pour la III<sup>e</sup>, guerre d'Algérie pour la IV<sup>e</sup> République. Quoi qu'il en soit, plusieurs auteurs renommés de droit public (notamment Maurice Hauriou, Joseph Barthélémy,

---

<sup>4</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ».

<sup>5</sup> Interview donnée à France Info le 29 janvier 2023, seulement si jours après le dépôt du projet de loi rectificative de financement de la sécurité sociale sur le bureau de l'Assemblée nationale.

[https://www.francetvinfo.fr/economie/retraite/reforme-des-retraites/document-franceinfo-reforme-des-retraites-l-age-legal-de-depart-a-64-ans-n-est-plus-negociable-affirme-elisabeth-borne\\_5628368.html](https://www.francetvinfo.fr/economie/retraite/reforme-des-retraites/document-franceinfo-reforme-des-retraites-l-age-legal-de-depart-a-64-ans-n-est-plus-negociable-affirme-elisabeth-borne_5628368.html).

Raymond Carré de Malberg, Boris Mirkin-Guétzevitch<sup>6</sup>, Hans Kelsen) mais aussi des hommes politiques (par exemple Léon Blum, André Tardieu), recommandèrent une réforme en ce sens des institutions. Il s'agissait de « discipliner » les parlementaires, d'encadrer leurs compétences, de contenir l'emploi des motions de censure et du rejet de la question de confiance pour garantir une action gouvernementale durable et assurer la stabilité ministérielle. Il s'agissait de « rééquilibrer » les pouvoirs. Las, l'histoire a démontré qu'on assista en fait à un déséquilibre inversé, à l'avantage désormais de l'Exécutif, au détriment du Législatif.

Cette pensée triompha après la Seconde Guerre mondiale et influa fortement la rédaction de l'ensemble des Constitutions européennes. Néanmoins, aucune ne donna autant de pouvoir à l'Exécutif que la Constitution française de 1958.

Et ce sont précisément ces instruments de parlementarisme rationalisé que mobilisa « en rafale » l'actuel pouvoir afin d'hâter et de forcer l'adoption de la loi retraites.

Utilisation d'un projet de loi rectificatif de financement de la sécurité sociale justifiant de la limitation de la durée des débats à cinquante jours (article 47-1), critiqué par nombre de constitutionnalistes comme étant un détournement de procédure, vote bloqué au Sénat (article 44 alinéa 3), engagement de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale (article 49 alinéa 3) ont marqué l'anxiété de l'Exécutif, au premier rang desquels le chef de l'Etat, en fait seul à la manœuvre et pourtant, on l'a dit, politiquement irresponsable<sup>7</sup>.

Ne faut-il pas dès lors s'interroger sur l'idée de « démocratie bloquée », source potentielle sinon avérée de violences désorganisées en réponse, quand les manifestations encadrées par les organisations syndicales se sont, elles, déroulées sans heurt aucun. Pourtant, on l'a dit, le résultat ambigu des élections législatives de 2022 aurait donné l'opportunité d'un changement de méthode, dans le respect du dialogue avec les oppositions. C'était l'occasion inespérée de faire une lecture intelligente de notre Constitution et de rendre au Parlement son véritable pouvoir. La « verticalité », où la négociation laisse place à la concertation, où le dialogue cède de plus en plus à l'usage, dorénavant mal perçu, de procédures forcées, interroge sur le modèle français. La « stabilité » tant louée de l'exécutif ne risque-t-elle pas de provoquer le naufrage de nos institutions ?

**3.** Analysons plus avant, dans une optique, on l'assume, critique, cette scansion de l'histoire sociale toute récente à l'aune du droit constitutionnel.

La Première ministre déposa le 23 janvier 2023 ce projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale alors même que la loi de financement initiale avait

---

<sup>6</sup> Voir notamment B. Mirkin-Guétzevitch, à l'origine de l'expression, in « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel : les problèmes de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, t. XLV, no 1, janv.-fév.-mars 1928, pp. 5-53. Consultable en ligne sur <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9355286/f1.item.zoom#>.

<sup>7</sup> On ne traitera pas ici du rejet des propositions de référendum d'initiative partagée par le Conseil constitutionnel, ni de la proposition de loi LIOT visant à abroger la loi retraites, pour se concentrer sur la seule loi voulue par le Gouvernement et le chef de l'Etat. Néanmoins, on se bornera à indiquer relativement à cette proposition de loi que gouvernement et majorité continuent d'utiliser les instruments du parlementarisme rationalisé, invoquant l'irrecevabilité financière de la proposition de loi, sur le fondement de l'article 40 de la Constitution.

été adoptée le 23 décembre 2022, exactement un mois avant. Pourquoi dès lors modifier une loi à peine adoptée ? On peut comprendre qu'en cas d'alternance le nouveau gouvernement veuille procéder à la modification des lois initiales budgétaire et de financement de la sécurité sociale adoptées par son prédécesseur, sans quoi, en effet, il n'aurait pas, jusqu'à la fin de l'année en cours, les moyens de la politique qu'il a promue pendant les précédentes campagnes présidentielle et législative.

Un projet de loi rectificative déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale par le même gouvernement à peine un mois après l'adoption de la loi initiale interroge. A quelles fins ? A la vérité, il s'agit d'une manœuvre de pure opportunité politique qui présentait pour le pouvoir en place deux avantages, imposer des délais contraints et, si besoin, faire adopter le projet sans vote.

Quand la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes fut adoptée à la quasi-unanimité après de très longs mois de débat, la volonté du gouvernement de passer par une loi de financement rectificative permettait tout au contraire de l'écourter, puisque le texte doit être adopté dans un délai maximal de cinquante jours. On peut tout à fait comprendre l'esprit du texte de l'article 47-1 de la Constitution : il s'agit, pour une loi de financement de la sécurité sociale, tout comme pour une loi budgétaire<sup>8</sup> d'assurer qu'elle soit votée au plus tard le 31 décembre pour une application immédiate l'année ultérieure, afin d'éviter une impasse budgétaire, à l'instar du *shutdown* étatsunien qu'on a pu observer sous les mandats Obama et Trump, empêchant la rémunération, avant que la crise ne soit résorbée, des fonctionnaires fédéraux. Sans ces délais contraints en matière de sécurité sociale, aucune des dépenses prévues ne pourrait être effectuée si la procédure législative empêchait l'adoption au 31 décembre du projet de loi.

Mais il n'y avait ici strictement aucun danger financier. Les recettes étaient programmées, les dépenses pouvaient valablement être engagées. L'intérêt pour le gouvernement était de contraindre les oppositions en leur imposant un débat accéléré d'une part, dans l'espoir de prendre de vitesse la mobilisation sociale initiée par l'intersyndicale, et de se réserver si besoin la possibilité d'user de l'article 49 alinéa 3 si le ralentissement du débat parlementaire et le danger d'un rejet du projet de loi se faisaient jour<sup>9</sup>.

On peut pourtant, et de nombreux universitaires l'ont dit<sup>10</sup>, douter de la constitutionnalité de la procédure suivie. Comment une loi, bouleversant durablement le régime des retraites, et affectant dès septembre 2023 l'ensemble de la population qui

---

<sup>8</sup> Relativement aux lois de finances, le délai contraint est de 70 jours, la procédure est décrite par l'article 47 de la Constitution.

<sup>9</sup> Il faut en effet préciser que le Gouvernement, depuis la dernière révision constitutionnelle de 2008, sous le mandat Sarkozy, ne peut désormais plus utiliser, pour chaque session parlementaire annuelle, cet instrument que pour une seule loi, hors les lois budgétaires et de financement de la sécurité sociale. Dès lors, l'utilisation combinée des articles 47-1 et 49 alinéa 3 permet à l'exécutif de se réserver une « cartouche », pour une autre loi que celle sur les retraites. On peut notamment penser à la loi immigration.

<sup>10</sup> C'est notamment le cas de Dominique Rousseau qui s'est montré le plus actif en multipliant les entretiens accordés aux journaux de la presse quotidienne et aux les mass media. Selon lui, et une très grande partie de la doctrine constitutionnaliste en convient, la procédure utilisée n'était pas constitutionnelle car constitutive d'un détournement de procédure. Voir par exemple <https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/retraites-il-y-a-des-griefs-d-inconstitutionnalite-serieux-pour-une-annulation#:~:text=%C2%AB%20Objectivement%2C%20il%20y%20a%20des,%C3%A0%20Paris%201%20Panth%C3%A9on%2DSorbonne.>

n'est plus éligible au système législatif antérieur, peut-elle être adoptée sur le fondement d'un projet de loi rectificative de financement de la sécurité sociale ? En effet, de telles mesures ne vont pas seulement affecter l'année en cours, mais des années, voire des décennies à venir. A supposer même que l'on s'en tienne à la lettre de la disposition de l'article 47-1, on en détourne sciemment l'esprit.

D'autres griefs sont par ailleurs apparus, à commencer par l'utilisation de l'article 44 alinéa 3, plus communément appelée « vote bloqué ». L'Assemblée nationale ne s'étant pas prononcée au bout de vingt jours à compter du dépôt du projet de loi sur son bureau (les députés n'ont pas même voté l'article 7, disposition « phare » contenant la mesure de relèvement de l'âge de départ à la retraite), le texte a, selon les dispositions de l'article 47-1, été transmis au Sénat, qui avait un délai contraint de quinze jours. Certes, le projet de loi rectificative a été approuvé, la majorité pouvant cette fois compter sur le renfort des sénateurs LR, unis, contrairement à leurs homologues députés. Certes, mais à la hussarde. Pour passer outre le ralentissement du débat devant la Haute Assemblée, en raison de la multiplication des amendements déposés par l'opposition de gauche, le gouvernement recourut à cette procédure dite du vote bloqué. Il s'agit alors d'arrêter les débats, article par article, amendement par amendement voire sous-amendement pour voter le texte en tout ou partie, « d'un bloc ». La procédure a, outre l'accélération des débats qu'elle induit, pour autre avantage de permettre au gouvernement de soumettre au vote les seuls amendements qu'il a retenus c'est-à-dire, on le comprend bien, ceux qu'il agréa de sa majorité, à l'exception de tous les autres, fussent-ils même auparavant adoptés.

Ajoutons à l'utilisation du vote bloqué l'emploi par le président Larcher, allié objectif pour l'occasion du gouvernement, de l'article 38 du règlement intérieur du Sénat, permettant, également d'accélérer la procédure puisque, ainsi que cette disposition le prévoit, « Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion générale d'un texte, un article ou l'ensemble du texte en discussion, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de ladite discussion ».

On en arrive au paradoxe que cette réforme n'aura finalement été votée que par les sénateurs, c'est-à-dire les parlementaires qui, en raison de leur élection au suffrage universel indirect, bénéficient d'une moindre légitimité politique en regard de leurs collègues députés, procédant en revanche directement du suffrage.

Selon le principe du bicamérisme inégalitaire<sup>11</sup>, et puisqu'il y eut divergence entre l'Assemblée nationale et le Sénat, l'une n'ayant pas adopté le texte, l'autre oui, le gouvernement convoqua une commission mixte paritaire composée de sept députés et de sept sénateurs essayant de s'accorder sur un texte de compromis, soumis ensuite à l'Assemblée nationale. Le texte issu de la commission retenant pour l'essentiel l'esprit du projet de loi initial, on conçoit que l'opposition des députés ne désespéra point. Face à la division du groupe LR, dont le tiers des membres affirma son rejet du texte, l'Exécutif s'inquiéta de son sort, et d'un éventuel rejet de la réforme. C'est pourquoi, et sous l'égide du président de la République (selon la Constitution, c'est au

---

<sup>11</sup> S'appliquant aux régimes parlementaires qui, en cas de divergence entre les deux assemblées, donne l'avantage du « dernier mot » à la chambre basse, dont les membres sont élus au suffrage universel, en France l'Assemblée nationale.



Premier ministre qu'il échoit d'engager la responsabilité du gouvernement sur un texte mais, à la vérité, la décision est prise à l'Élysée), fut activé l'article 49 alinéa 3, pour la centième fois depuis 1958.

Ce texte, dans l'esprit initial des rédacteurs de la Constitution, était destiné à discipliner une majorité de députés parfois rétive. Tel n'en est plus du tout l'esprit. Le chef du gouvernement engage sa responsabilité, c'est-à-dire que le vote ne porte pas en soi sur le texte sur lequel il s'engage, mais sur sa « survie ». L'opposition, selon l'article 49 en son deuxième alinéa, peut riposter en déposant une motion de censure, signée par au moins un dixième des membres de l'Assemblée nationale, soit a minima 58 députés (la chambre basse en comptant 577), chose faite sans difficulté. Mais il faut bien comprendre que ne se prononcent sur la motion de censure que les seuls députés favorables à son adoption, qui requiert la majorité absolue des membres composant l'assemblée, soit 289<sup>12</sup>. Dit autrement, les députés qui par hypothèse auraient voté le projet de loi, sont amalgamés aux députés abstentionnistes. L'avantage est ici évident : quelques députés de la majorité hésitaient, penchant pour l'abstention. Il est évident que si vote sur le texte il y avait eu, ils n'auraient pas pour autant voté contre, sauf à être exclu de leur groupe et à basculer dans l'opposition. Mais cela aurait été autant de suffrages manquants pour l'adoption du texte. En amalgamant, et c'est le paradoxe, par leur non vote, ceux qui auraient voté pour et ceux qui se seraient abstenus, le vote devient frontal et se déplace : pour ou contre le gouvernement. Si la majorité absolue des députés avait adopté la motion, cela aurait eu deux conséquences : le renversement du gouvernement, contraint à la démission de par l'article 50 de la Constitution et, conséquemment, le rejet du projet de loi. Il s'en est fallu de peu, seuls neuf suffrages firent défaut. Que l'on comprenne cependant : en l'état du rapport de force, il aurait été fort probable que le texte soit rejeté si l'article 49 alinéa 3 n'avait pas été employé. En effet, nombre de députés LR, conduits par Aurélien Pradié, sont allés jusqu'à voter pour cette motion, déposée à l'initiative du groupe transpartisan LIOT.

Ainsi, le projet de loi, affectant encore une fois durablement l'ensemble des Français, fut considéré comme adopté, alors que seul le Sénat l'approuva, c'est-à-dire l'assemblée la moins légitime, politiquement parlant. On touche ici aux limites ultimes de la démocratie représentative<sup>13</sup>, aux limites ultimes de nos institutions, dont on constate définitivement la dérive, autant logique que qu'inéluctable.

4. On objectera que c'est le texte de la Constitution de 1958, habilement utilisé par l'Exécutif, qui a conduit à cette issue. A la vérité, rien de moins évident que cette assertion. En soi, quoiqu'on puisse, c'est notre cas, critiquer ces instruments de rationalisation du régime parlementaire, dont l'article 49 alinéa 3 constitue l'acmé, et qui déséquilibrent les rapports entre les pouvoirs, ils existent en l'état du droit positif, c'est un fait, et les faits sont têtus. On ne peut en soi dénier l'existant, on peut en débattre *de lege ferenda*, mais ici le propos se déplace, il se fait politique, et ce faisant déborde d'une analyse strictement juridique. Ce que l'on peut néanmoins contester

---

<sup>12</sup> Pour l'occasion 287, quelques députés ayant vu leur élection invalidée par le Conseil constitutionnel.

<sup>13</sup> Pour une critique résolue de la démocratie représentative, qu'il soit ici permis de renvoyer à Julien Giudicelli, « La représentation en question », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Marc Trigeaud. Les personnes et les choses. Du droit civil à la philosophie de l'Etat* (dir. A. Zabalza), Bordeaux, Bière, 2020, consultable en ligne sur <https://hal.science/hal-03679093>.

dans les limites d'une analyse de la pratique constitutionnelle, c'est la combinaison de tous ces instruments, propres, et c'est le sens des requêtes déposées par les oppositions devant le Conseil constitutionnel, à affecter la clarté et la sincérité du débat, jurisprudentiellement érigé en principe de procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel dans une jurisprudence consolidée remontant à 2005<sup>14</sup> : une procédure hâtive, le dévoiement d'un projet de loi rectificative, le rejet des amendements par le seul vote bloqué, l'adoption sans vote, permettant de saborder le débat en dissimulant, ne fût-ce que par omission, si l'on accorde la présomption de bonne foi au gouvernement<sup>15</sup>, certains chiffres. Clarté, sincérité et, ajoutons, sérénité des débats ont été particulièrement bouleversées par cet épisode politique.

On pouvait dès lors s'attendre à une censure éventuelle du texte par le Conseil constitutionnel, sur le fondement de sa propre jurisprudence de 2005.

Cette instance, et c'est normal, n'avait pas à se prononcer sur le fond du projet de loi, ce n'est pas son rôle, et elle le rappelle de façon itérative depuis 1975, affirmant que « l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen »<sup>16</sup>.

Pour autant, on aurait pu valablement penser qu'il s'affirmât gardien, et là était son rôle, du caractère réellement démocratique du débat. Il n'en fut rien. En substance, les juges de la rue Montpensier se livrèrent à une lecture purement analytique de la Charte fondamentale, chaque disposition constitutionnelle sur le fondement de laquelle elle rendit sa décision<sup>17</sup> étant analysée isolément, quand ils auraient pu, quand il auraient dû tout au contraire procéder à une analyse systémique, c'est-à-dire à l'interprétation du texte à l'aune de l'ensemble du Titre V de la Constitution de 1958, dédié aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement, en vue de s'assurer du caractère proprement démocratique de la procédure suivie. La majorité des commentateurs constitutionnalistes s'accorde à dire que cette déclaration de conformité partielle à la Constitution<sup>18</sup> est à tout le moins juridiquement mal fondée, qu'elle fait preuve d'une déférence coupable vis-à-vis de l'exécutif. En effet, le Conseil n'a pas fait preuve du courage d'une véritable juridiction constitutionnelle, à l'instar de ses homologues allemand ou italien, particulièrement respectés en revanche. Est-il redevenu le « chien de garde de l'exécutif », selon l'expression employé par celui qu'on considère comme le père de la Constitution de 1958, Michel Debré<sup>19</sup> ? A

---

<sup>14</sup> Cons. const., déc. n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, considérant n° 4.

<sup>15</sup> On songe ici à la retraite minimale à 1200 euros qui selon le gouvernement devaient concerner des centaines de milliers de personnes quand, après consultation de Bercy, il ne touchera qu'entre dix mille et vingt mille pensionnaires.

<sup>16</sup> Cons. const., déc. n° 74-54 DC du 15 janvier 1975.

<sup>17</sup> Cons. const., déc. n° 2023-849 DC du 14 avril 2023.

<sup>18</sup> Ne furent invalidées, pour la forme, que des dispositions constitutives de « cavaliers législatifs » ou « sociaux » (l'index sénior notamment), c'est-à-dire des mesures n'ayant rien à faire dans une telle loi, en ce qu'elles n'avaient aucune conséquence financière, et qui seront reprises dans d'autres textes, sans plus n'encourir de griefs d'inconstitutionnalité.

<sup>19</sup> Michel Debré, avant d'inaugurer la fonction de Premier ministre de la V<sup>e</sup> République, fut Garde des sceaux du gouvernement De Gaulle, dernier président du conseil de la IV<sup>e</sup> République. C'est à ce titre qu'il supervisa l'essentiel du texte soumis à ratification populaire fin septembre 1958.



l'évidence, sa main à tout le moins trembla, au risque de contredire sa propre jurisprudence.

Ce que l'on peut craindre, c'est que ce précédent, tant au plan politique que jurisprudentiel, donne un exemple fâcheux, pour ne pas dire dangereux, à l'exercice démocratique. Qu'il ébranle en profondeur le débat parlementaire. Qu'il saborde la confiance, déjà largement entamée, des citoyens-électeurs, dont certains, plus par dépit que par conviction, portent leur suffrage sur les bulletins du Rassemblement national, ou s'adonnent à un mutisme civique, grossissant par millions les rangs des abstentionnistes. Pire encore, qu'il permette aux gouvernements successifs, en toute occasion, puisque presque tout projet de loi peut être fictivement rattaché, de près ou de loin, à une loi budgétaire ou de financement de la sécurité sociale, de précipiter le débat, de le saborder, de bafouer les droits politiques de l'opposition.

Assisterait-on alors à l'irrésistible naufrage de nos institutions, noyées par leurs propres excès, conséquences ultimes d'une lecture à visée présidentiale, confortée par l'élection au suffrage initial du chef de l'Etat et par l'adoption du quinquennat par les révisions constitutionnelles respectives de 1962 et 2000 ? Ce dévoiement progressif d'une démocratie qui, de parlementaire devient gouvernementale, affectant tous les principes d'un régime parlementaire représentatif, tend à révéler inéluctablement l'hubris du pouvoir et de son incarnation ultime, le président de la République. Et partant, sa déconnexion d'avec le peuple qu'il est censé diriger. Qu'on y prenne garde afin de conjurer les sinistres prophéties de Cassandra...