

# Actualités



CONSTITUTION ET POUVOIRS PUBLICS

146

## « En utilisant cette voie, le Gouvernement souhaite juguler l'obstruction » 3 questions à Benjamin Morel, maître de conférences à l'université Paris 2 Panthéon-Assas

Le Gouvernement a présenté le 23 janvier en Conseil des ministres le projet de texte de réforme des retraites tel qu'il sera débattu par les députés à compter du 6 février prochain (AN, projet de loi n° 760), sous la forme d'un budget rectificatif de la sécurité sociale (V. dans ce numéro JCP G 2023, act. 132). Le Gouvernement souhaite ainsi encadrer la durée des débats au Parlement en les limitant à un maximum de 50 jours, comme le prévoit l'article 47-1 de la Constitution. Benjamin Morel nous éclaire sur cet article méconnu de la Constitution et la constitutionnalité du recours à cette procédure dans le cadre de la réforme des retraites.

### Que prévoit l'article 47-1 de la Constitution ?

L'article 47-1 de la Constitution prévoit les conditions d'examen des projets de loi de finances de la sécurité sociale. Il a été introduit par la réforme du 22 février 1996, sous le gouvernement Juppé, ce qui est évidemment un clin d'œil à l'actualité. Il renvoie notamment à une loi organique pour préciser la procédure, mais dispose également dans ses alinéas 2 et 3 que :

« Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance. »

Le sens de la disposition est simple, elle est calquée sur celle de l'article 47 relatif aux lois de finances. Il s'agit d'éviter un « shutdown » à l'américaine en permettant au budget d'être voté avant le 1<sup>er</sup> janvier ou à défaut d'être exécuté par ordonnance. Il s'agit aussi d'éviter une mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement hors des cadres de la motion de censure. Depuis l'article 48 de la Charte de 1814, le refus de voter le budget est en effet une façon très

efficace de pousser un Gouvernement vers la sortie.

### Pourquoi et comment le Gouvernement pourrait y avoir recours ?

En soi, le Gouvernement n'a pas à avoir recours à l'article. Dès lors qu'il utilise un PLFSS, ces dispositions apparaissent s'appliquer. Dans sa décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986, le Conseil a jugé que les dispositions de l'article 47, alinéa 2 et 3 de la Constitution s'appliquaient aux projets de loi de finances rectificatifs. Par ricochet, on peut donc l'appliquer aux projets de loi de finances rectificatifs de la sécurité sociale. En revanche, le Gouvernement dispose d'une marge de manœuvre. Là encore, à défaut de jurisprudence sur les PLFSS, il faut se fonder sur la jurisprudence du Conseil concernant l'article 47 relatif aux lois de finances. Dans sa décision n° 86-209 DC précitée, le Conseil juge que les délais à l'Assemblée n'ont pas obligatoirement à être appliqués par le Gouvernement, à condition que cela n'empêche pas le Sénat de disposer du temps prévu pour délibérer.

En utilisant cette voie, le Gouvernement souhaite juguler l'obstruction. Si l'Assemblée n'a que 20 jours pour délibérer, temps de commission compris, l'opposition n'aura pas la capacité à tenir la chambre pour faire monter la contestation sociale. Or tous les phénomènes d'obstruction

qui ont réussi sous la V<sup>e</sup> République obéissent à peu près au même schéma. Une opposition qui tient la chambre, permettant à la contestation sociale de s'enkyster avec le soutien de l'opinion et une majorité qui finit par se diviser sur la conduite à tenir devant le blocage. Avec le 47-1, si le Gouvernement décide de passer outre les oppositions, il peut transmettre au Sénat au bout de 20 jours.

### L'utilisation de l'article 47-1 est-elle selon vous (et le Conseil constitutionnel) constitutionnelle ?

Dans sa décision du 3 juillet 1986, le Conseil précise bien que cette utilisation se justifie, car il s'agit de « mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale ». À défaut, le Conseil a jugé, dans sa décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983, que de telles dispositions ne s'appliquaient pas aux lois de règlement qui ne revêtent aucun caractère urgent. Or c'est là que le bât blesse. Si la réforme des retraites n'est pas votée en mars, mais en juin, il n'y a péril ni pour les comptes sociaux ni pour l'avenir des retraites. Quelle que soit la position de chacun sur cette réforme, nous ne sommes pas sur cette échelle de temps. Or, une telle disposition peut conduire à ce que la réforme ne soit adoptée par aucune chambre avant la lecture définitive et ne soit vrai-

ment examinée dans son entier qu'au moment de la Commission mixte paritaire. Si d'ailleurs le texte devait être validé dans ces conditions, très défavorables au Parlement, cela voudrait dire qu'il y a un blanc sein du Conseil à l'usage de cette procédure sur toutes les futures lois sociales.

C'est une source juridique contestable, j'en conviens, mais les « offs » de presse, accordés par Laurent Fabius au Canard Enchaîné (18 janv. 2023) nous aiguillent tout de même sur la suite de l'affaire. D'abord, l'ancien président de l'Assemblée et actuel président du Conseil semble douter de la constitutionnalité du texte s'il n'y a pas de vote en première lecture. Cela impliquerait à l'Assemblée que si le texte n'est pas délibéré en 20 jours, soit le Gouvernement ronge son frein sur l'obstruction, soit il utilise le 49, alinéa 3... ce qu'il cherchait justement à éviter en passant par cette voie. Ensuite, il pointe l'abondance de cavaliers sociaux, notamment concernant la pénibilité ou l'emploi des seniors. Le Gouvernement pourrait donc bien être obligé de faire un second texte sur les retraites pour inclure ces dispositions... reste à savoir si l'opposition voudra jouer le jeu et si un tel projet pourrait être voté sans user du seul 49, alinéa 3 utilisable sur une loi ordinaire durant la session ordinaire.

Propos recueillis par **Élise Fils**