

Article Libération du 19 mars 2023

TRIBUNE

Réforme des retraites : la république représentative à bout de souffle

Les débats sur la loi confirment, s'il le fallait, que nos représentants ne peuvent pas «vouloir pour le peuple» simplement parce qu'ils sont élus. Pour le professeur de droit public Dominique Rousseau, une refonte constitutionnelle garantissant la participation des citoyens s'impose.



A Paris, place de la Concorde, le 17 mars 2023. (Cyril Zannettacci/Vu pour Libération)

par Dominique Rousseau, Professeur de droit public, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, membre honoraire de l'Institut universitaire de France

«*Tant que les idées et les institutions sont de niveau, les institutions tiennent*», écrivait Benjamin Constant. Aujourd'hui, idées et institutions ne sont plus «*de niveau*». Ce décalage fait signe vers une crise de régime et pas seulement une crise politique. Les institutions sont faites sur l'idée que le peuple ne peut vouloir, penser et agir que par ses représentants et qu'en conséquence les élus veulent pour le peuple et disposent d'un monopole de la fabrication des lois. Ce qui se traduit par le célèbre : «Ce n'est pas la rue qui gouverne», et par une constitution qui, avec le 49.3, garantit bien qu'elle ne gouverne pas. Or depuis plusieurs années, une autre idée émerge, celle qu'expriment les citoyens d'être associés à la fabrication de la loi.

En vérité, cette idée existe depuis... 1789 (pour rester dans une temporalité proche) ; elle est présente dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui énonce que «*les citoyens ont le DROIT de concourir PERSONNELLEMENT, ou par leurs représentants, à la formation*» de la volonté générale. Bizarrement, ce «*personnellement*» a été oublié ; il convient de le (ré)activer aujourd'hui. D'autant qu'un autre droit a été reconnu par le préambule de la Constitution de 1946, celui des travailleurs de participer «*à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises*». Ces droits disent la volonté des citoyens et des travailleurs d'être associés à la formation des normes de leur vie sociale et professionnelle, de voir leurs expériences concrètes de vie prises en compte dans la formulation des lois. Ces droits ont été négligés avec la loi sur les retraites, les représentants ayant continué à fonctionner sur l'idée ancienne de leur légitimité à vouloir pour le peuple.

Sans doute peuvent-ils soutenir qu'ils tiennent cette légitimité à vouloir pour le peuple du peuple lui-même qui les a élu. Mais, pour de multiples raisons, le vote ne suffit plus aujourd'hui pour fonder la recevabilité sociale d'une loi ; l'impulsion qu'il donne s'épuise quelques mois, quelques semaines après l'élection et les élus ne peuvent plus s'y référer pour justifier leurs décisions. Elu en mai 1995, Jacques Chirac perd sa capacité d'agir en décembre de la même année ; Nicolas Sarkozy, élu en 2007, la perd en 2008 ; François Hollande élu en 2012 la perd en 2014 ; Emmanuel Macron élu en 2017 la perd en 2018 et réélu en 2022 la perd en 2023. La légitimité d'agir des élus ne se trouve plus dans la seule source de leur action – le vote – mais dans la manière dont ils vont prendre leurs décisions, concrètement dans l'association des citoyens à la prise des décisions. Plus les citoyens entrent dans la fabrication des lois, mieux elles sont reçues s'il est vrai, comme l'écrivait Jean-Jacques Rousseau, que l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté.

La [crise provoquée par la loi retraite indique une sortie](#). Aux crises qui se succèdent depuis plusieurs années (retraite, gilets jaunes, bonnets rouges, banlieues...) une réponse constitutionnelle «simple» s'impose : faire vivre l'article 6 de la Déclaration de 1789 en associant les citoyens à la formation de la volonté générale. En les associant, ce qui ne signifie pas la mise à l'écart des élus ; seulement le partage de la compétence normative entre élus et citoyens. D'où l'urgence d'une refonte constitutionnelle par laquelle les citoyens établiront les lieux et institutions d'exercice de leur compétence. Urgence sociale, urgence écologique, aucune de ces urgences ne sera honorée sans une réforme profonde des institutions. Car chacune de ces urgences ne peut être pleinement satisfaite que par la participation des citoyens. Car la Ve République, née contre la démocratie parlementaire, étouffe aujourd'hui la démocratie tout court ! Le citoyen était un mineur constitutionnel sous la tutelle des élus, il doit devenir un majeur constitutionnel.