

L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 : ANTIDOTE OU « COUP DE FORCE » ?

Hubert Alcaraz*

Résumé

L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958 a suscité récemment des critiques à l'occasion de son utilisation par le premier ministre. En réalité, les débats relatifs à l'usage de cet outil du parlementarisme rationalisé sont récurrents depuis les débuts de la V^{ème} République. Toutefois, un examen détaillé du mécanisme lui-même et des hypothèses dans lesquelles il a été mis en œuvre permet de nuancer ces critiques et de démontrer son utilité, passée et présente.

Mots clefs : droit constitutionnel, France, Constitution, V^{ème} République, parlementarisme rationalisé, article 49.3 de la Constitution, Constitution du 4 octobre 1958, responsabilité politique, gouvernement, exécutif.

ARTICLE 49.3 OF THE CONSTITUTION OF 4 OCTOBER 1958: ANTIDOTE OR "POWER GRAB"?

Abstract

Article 49.3 of the Constitution of 4 October 1958 has recently been subject to criticism, after it was invoked by the prime minister. In fact, there has been an ongoing debate about its use as a tool of streamlined parliamentarism since the start of the 5th Republic. However, a detailed examination of how it actually works and the hypotheses on the basis of which it has been implemented enables us to qualify these criticisms and demonstrate its usefulness, both past and present.

Keywords: Constitutional law; France; Constitution; 5th Republic; streamlined parliamentarism; article 49.3 of the Constitution; Constitution of 4 October 1958; political responsibility; government; executive.

* Hubert. Alcaraz, professeur titulaire en droit public. Institut d'Études Ibériques et Ibérico-américaines (CNRS UMR 7318), hubert.alcaraz@me.com

Article reçu le 02.01.2016. Évaluation en aveugle: 01.06.2016 et 18.07.2016. Date d'acceptation de la version finale: 21.07.2016.

Citation recommandée: Alcaraz, Hubert. « L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958: antidote ou "coup de force" ». *Revista catalana de dret públic*, N° 53 (décembre 2016), pp. 1-12, DOI: [10.2436/rcdp.i53.2016.2878](https://doi.org/10.2436/rcdp.i53.2016.2878).

Sommaire

1 Un outil nécessaire

1.1 La recherche de la stabilité gouvernementale

1.2 L'efficacité du dispositif

2 Des critiques à nuancer

2.1 Le maintien des équilibres propres à la V^{ème} République

2.2 Une pratique régulière

Serions-nous revenus aux premiers jours de la V^{ème} République et aux anathèmes lancés contre le système mis en place par la Constitution du 4 octobre 1958 sous l'impulsion du Général de Gaulle ? C'est, en tout cas, ce que l'on serait tenté de croire tant ces dernières semaines ont donné lieu à des controverses, voire à de vifs affrontements, à propos de l'un des mécanismes clefs du parlementarisme rationalisé imaginé par le constituant : l'engagement de la responsabilité du gouvernement à propos du vote d'un texte. L'occasion en a été fournie par les débats relatifs à l'adoption de la loi du 8 août 2016, dite « loi El Khomri »¹. En effet, comme cela s'était déjà produit à de nombreuses reprises sous la V^{ème} République, le gouvernement a choisi d'utiliser l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, et le moyen de pression qu'il permet d'exercer sur sa majorité, pour faire adopter la loi. Et une fois de plus, et peut-être plus encore que par le passé – qui sait ? –, cette décision a soulevé une volée de critiques et son lot d'indignations. Au point que, par une croustillante association des contraires, le journal *Le Figaro* a vilipendé le « coup de force de l'Exécutif »², alors même que le Parti communiste parlait lui aussi de « coup de force », tentant d'enfoncer le clou en relevant « une inacceptable brutalité »³.

Pour commencer et bien comprendre les enjeux de la controverse qui secoue la vie politique française de façon récurrente, il faut rappeler l'économie de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Observons donc que cette règle constitutionnelle prend place au sein du titre V de la Constitution, consacré aux « rapports entre le Parlement et le gouvernement » et plus précisément au sein de l'article 49 qui organise la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement. Plus précisément, c'est la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, portant révision de l'article 90 de la Constitution de 1946, qui ouvre la possibilité d'élaborer une nouvelle Constitution – qui va être celle de la V^{ème} République – qui pose le principe de l'institution de la responsabilité politique du gouvernement dans le futur nouveau régime⁴. Elle précise, en particulier, dans son alinéa premier, que « la Constitution sera révisée par le Gouvernement investi le 1^{er} juin et ce dans les formes suivantes : le Gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnelle mettant en œuvre les principes ci-après... ». A ce titre, son alinéa 3, dispose : « 3. Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement ».

Néanmoins, tout en procédant à ce choix en faveur du régime parlementaire, la Constitution entend dans le même temps mettre en place un régime politique stable et pour tout dire, pour reprendre les mots du général de Gaulle, « restaurer l'autorité de l'Etat ». Aussi le constituant dote-t-il le nouveau régime parlementaire d'outils propres à assurer sa stabilité, c'est à dire propres à instituer un parlementarisme rationalisé, qui écarte définitivement le risque d'une « valse des ministères ».

Ainsi la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit-elle trois procédures distinctes pour mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale, et devant elle seule : « 1. Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. 2. L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire. 3. Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de

1 Du nom de la ministre chargée de défendre le projet du gouvernement devant le Parlement ; loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

2 E. Bastié, « L'article 49-3, coup de force de l'exécutif », *Le Figaro*, 10 mai 2016.

3 L'expression « coup de force » a été employée par Pierre Laurent, sénateur, secrétaire national du Parti communiste français, le 11 mai 2016.

4 Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution du 27 octobre 1946 et prévoyant un référendum. Cette loi ouvre la possibilité d'élaborer une nouvelle Constitution ; pour ce faire, elle modifie la procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946, prévue par l'article 90 de celle-ci, en établissant toutefois un certain nombre de limites aux travaux du futur constituant. Parmi ces contraintes figure l'obligation de prévoir un système de responsabilité politique du gouvernement.

finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. (...) ». La motion de censure, à l'initiative de l'Assemblée nationale, la « question de confiance », à l'initiative du gouvernement qui engage sa responsabilité sur son programme ou sur une déclaration de politique générale et, enfin, la procédure qui nous intéresse ici, c'est à dire l'engagement de responsabilité du gouvernement sur un texte forment les différentes hypothèses ou les différents mécanismes répondant aux prescriptions de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958⁵.

Pour être tout à fait complet, ajoutons que l'article 20 de la Constitution dispose que le gouvernement est « responsable devant le Parlement », tandis que l'article 50 précise que seul un vote émis par l'Assemblée nationale peut entraîner la démission du Gouvernement. Surtout, rappelons que la rédaction originelle des dispositions du troisième alinéa l'article 49 était un peu différente, puisqu'il y était établi que « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est adoptée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ». C'est la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a donné à cet alinéa sa forme actuelle, précisément pour tenir compte des critiques qui avaient pu être formulées l'encontre de ce texte, sans renier cette caractéristique essentielle du régime parlementaire consistant dans la possibilité reconnue à la chambre basse de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement⁶.

Et à ce stade, nous comprenons déjà ce qui fait l'intérêt, mais aussi la difficulté de ces dispositions : tenter de concilier l'inconciliable, c'est à dire, d'un côté, la stabilité gouvernementale et, de l'autre, la responsabilité gouvernementale. L'exemple récent des débats liés à l'adoption de la loi « El Khomri » l'a rappelé : il s'agit là d'un instrument efficace du parlementarisme rationalisé, et pour tout dire, nécessaire (§1), objet de critiques récurrentes mais relatives (§2).

1 Un outil nécessaire

L'article 49, alinéa 3, de la Constitution en ayant à l'esprit que lors de la III^{ème} comme de la IV^{ème} République⁷, le Parlement était le plus souvent partagé entre des partis nombreux et de surcroît peu disciplinés ; aucune majorité claire et cohérente ne s'y faisait jour, encourageant les manœuvres partisans afin de renverser les gouvernements, sans proposer, pour autant, de solution alternative. Dès lors, en 1958, retenant des évolutions déjà suggérées durant les dernières années de la IV^{ème} République, l'outil mis en place apparaît répondre à la recherche d'une plus grande stabilité gouvernementale⁸ et, plus généralement, au souci de restauration de l'autorité de l'exécutif (1.1). Le dispositif va se révéler d'autant plus efficace que, sous la V^{ème} République, le Parlement, en principe composé d'une majorité soutenant le pouvoir exécutif, rechigne à renverser le gouvernement, même s'il s'oppose à la loi en cause, car il craint un retour devant les électeurs dans de telles conditions (1.2).

1.1 La recherche de la stabilité gouvernementale

Le 27 août 1958, Michel Debré, garde des Sceaux du dernier gouvernement de la IV^{ème} République, présente le projet de Constitution – qui deviendra celle de la V^{ème} République – devant l'assemblée générale du Conseil d'Etat. A cette occasion, il évoque l'article 49 de la future Constitution pour en exposer l'esprit et les motivations : « La difficile procédure de la motion de censure doit tempérer le défaut que nous connaissons

5 Le quatrième et dernier alinéa de l'article 49 prévoit aussi une procédure d'approbation d'une déclaration de politique générale par le Sénat, mais un vote négatif ne contraint pas juridiquement le gouvernement à la démission.

6 J.-C. Colliard, « L'article 49 », in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot (sous la dir.), *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2008, 3^{ème} éd., p. 1225 ; J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2012, 26^{ème} éd., p. 750.

7 La procédure est, d'ailleurs, héritée de la IV^{ème} République ; en ce sens, *ibid.*, p.

8 Comité consultatif pour la révision de la Constitution, Rapport remis au Président de la République, 15 février 1993, *JORF*, 16 février 1993, p. 2542.

bien et depuis trop longtemps. La question de confiance est l'arme du gouvernement, et de lui seul. Les députés ne peuvent user que de la motion de censure, et celle-ci est entourée de conditions qui ne sont discutées que par ceux qui ne veulent pas se souvenir. L'expérience a conduit à prévoir en outre une disposition quelque peu exceptionnelle pour assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable ». Les termes sont choisis et on notera, à cet égard, qu'outre la référence, à propos de la question de confiance de l'alinéa 1, à « l'arme du gouvernement », c'est à propos précisément du mécanisme mis en place par l'alinéa 3 que la présentation se fait la plus dure : « L'expérience a conduit à prévoir en outre une disposition quelque peu exceptionnelle pour assurer, *malgré les manœuvres*, le vote d'un texte indispensable ». Il faut voir, bien sûr, dans cette mention de « l'expérience »⁹ une référence aux dérives des III^{ème} et IV^{ème} Républiques qui, on l'a dit, ont été à l'origine d'une instabilité ministérielle inconnue jusque-là en France, qui est stigmatisée sous le terme de « manœuvres »¹⁰.

Aussi, comme d'autres dispositions de la norme fondamentale, l'article 49, en particulier dans son alinéa 3, a-t-il pour objet de garantir l'existence d'une majorité stable et ainsi d'empêcher le retour d'un régime d'assemblée. A cet égard, ce sont les enseignements de la IV^{ème} République qui guident le constituant en 1958 ; le Parlement pouvait, jusqu'en octobre 1958, très facilement, trop facilement, mettre en cause la responsabilité des gouvernements qui chutaient parfois pour des motifs conjoncturels ou sur des textes dont l'intérêt était modeste. Surtout, le gouvernement était régulièrement renversé en dehors de procédures prévues par la Constitution elle-même. L'article 49, alinéa 3, a donc pour objet de maintenir une majorité et d'assurer la stabilité gouvernementale¹¹.

Pour en prendre la mesure, une description du fonctionnement du mécanisme paraît éclairante. Elle met en lumière une ingénierie très favorable au pouvoir exécutif. Avec l'alinéa 3, la mise en cause de la responsabilité du gouvernement résulte de la conjugaison de deux initiatives : celle du Premier ministre d'engager cette responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet ou d'une proposition de loi en discussion devant elle, suivie de celle des députés de riposter par le dépôt d'une motion de censure. De ce point de vue, le Premier ministre peut engager la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Il peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou proposition de loi par session, ordinaire ou extraordinaire.

L'existence de ces hypothèses de mise en œuvre limitées constitue une évolution résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹², sur laquelle il y aura lieu de revenir mais qui, à ce stade, n'est pas déterminante pour comprendre l'économie générale du mécanisme et son efficacité. Au contraire, pour être complet, à propos du fonctionnement de l'article 49, alinéa 3, relevons qu'une délibération préalable du Conseil des ministres est requise, comme en vue de l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. La décision du Premier ministre entraîne alors la suspension immédiate, pour vingt-quatre heures, de la discussion du projet ou de la proposition de loi sur le vote duquel la responsabilité du gouvernement est engagée.

Deux hypothèses se font alors jour. Soit aucune motion de censure n'est déposée et le projet ou la proposition est considéré comme adopté, sans aucun débat et sans aucun vote. Soit, au contraire, une motion de censure est déposée dans les vingt-quatre heures ; dans ce cas elle est discutée et votée dans les mêmes conditions que celles présentées « spontanément » par les députés, c'est à dire que, d'abord, pour être recevable, cette motion doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée¹³. Toutefois, afin d'éviter les motions à répétition, chaque signataire ne peut signer que trois motions durant la session ordinaire et une durant une session extraordinaire¹⁴. Dès que le dépôt de la motion de censure a eu lieu, aucune signature

9 C'est nous qui soulignons.

10 M. Debré, Discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'Etat, reproduit in D. Maus, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^{ème} République*, Paris, La Documentation française, 1998, p. 5.

11 P. Avril, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, 1984, n° 68, p. 45 ; G. Tusseau, « La réactivation du "49-3" », *Dalloz*, 2015, p. 560.

12 J. Gicquel, « Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 », *LPA*, 2008, n° 254, p. 90.

13 Cela représente un chiffre de 58 députés lorsque tous les sièges de l'Assemblée sont pourvus.

14 Les motions de censure en réponse à un engagement de responsabilité sur un texte, déposées dans le cadre de la mise en œuvre

ne peut être ajoutée ni retirée, et la liste des signataires est publiée. Ensuite, l'esprit du parlementarisme rationalisé s'exprime encore dans sa volonté d'asseoir la stabilité gouvernementale à deux égards, puisque deux dispositions originales ont été imaginées : d'une part, le dépôt d'une motion de censure ouvre un délai de quarante-huit heures pendant lequel cette motion ne peut pas faire l'objet d'un vote, afin de favoriser une prise de décision que l'on espère plus apaisée et moins en proie aux votes trop émotionnels. D'autre part, seuls les députés favorables à la motion de censure participent au scrutin, de sorte que la motion n'est adoptée que si elle est votée par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. En cas de rejet de la motion, le projet ou la proposition est considéré comme adopté. Dans l'hypothèse inverse, le texte est rejeté et le gouvernement est renversé. Pour revenir à l'actualité, dans le cas de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite loi « El Khomri », la motion de censure effectivement déposée n'a obtenu que 246 voix alors que la majorité requise était de 288 voix.

L'alinéa 3 de l'article 49, de ce point de vue, a effectivement apporté au gouvernement la stabilité qui lui faisait jusque-là défaut, en le protégeant des majorités de circonstance qui défaisaient les gouvernements au gré des alliances, tout en étant incapables de proposer une alternative politique sérieuse. Or, c'est bien la raison d'être de cet article : donner au gouvernement une arme pour déterminer et diriger la politique de la Nation, conformément aux prévisions de l'article 20 de la Constitution, et mettre fin aux pratiques parlementaires qui avaient entraîné une désastreuse instabilité gouvernementale sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Cela paraît loin, mais en 1958, le souvenir de la IV^{ème} République était vivace qui, par la pratique de la « majorité calibrée », offrait la possibilité à l'Assemblée nationale de renverser à sa guise le gouvernement, sans risquer la dissolution¹⁵. Avec l'article 49, alinéa 3, s'en est fini des crises ministérielles¹⁶ puisque le gouvernement peut désormais forcer l'adoption d'un texte, sauf pour la chambre basse du Parlement – l'Assemblée nationale – d'accepter de le renverser¹⁷. Compte tenu de ce bilan, on comprend que le mécanisme de l'article 49, alinéa 3, se soit révélé particulièrement efficace et même, peut-être, trop efficace dès lors que le régime était installé et le risque d'instabilité gouvernementale durablement écarté¹⁸.

1.2 L'efficacité du dispositif

Effectivement, le dispositif de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution s'est montré, depuis 1958, d'une efficacité redoutable. Utilisé à quatre-vingt-huit reprises depuis cette date, il n'a jamais abouti au renversement d'un gouvernement. C'est que le dispositif permet au Premier ministre de mettre l'Assemblée devant une alternative qui présente le double mérite de la clarté et de la responsabilité : l'Assemblée lui fait des difficultés à propos d'un texte qu'il considère comme essentiel à sa politique, de sorte que soit elle le renverse, soit le texte est considéré comme adopté. En quelque sorte, il y a là une forme de dissuasion propre à ressouder ponctuellement une majorité « usée » en la plaçant face à un ultimatum : c'est le texte ou le gouvernement. Le mécanisme incarnant cette alternative est d'autant mieux construit que dans l'hypothèse où l'Assemblée serait tentée de jouer le tout pour le tout et de renverser le gouvernement par le dépôt d'une motion de censure, le délai de quarante-huit heures imposé avant de pouvoir procéder au vote permet de laisser retomber la colère instinctive et d'apaiser (un peu) les esprits, tout en laissant le temps de rassembler tous les soutiens, c'est à dire de s'assurer de la présence effective lors de ce vote de tous les députés favorables au maintien du gouvernement. La technique du « quitte ou double » fonctionne ici à plein.

de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, n'entrent pas dans ce décompte.

15 Une seule dissolution a eu lieu sous la IV^{ème} République à l'initiative d'E. Faure. En effet, coup sur coup, en 1955, sont renversés à la majorité constitutionnelle les cabinets de Pierre Mendès France et d'Edgar Faure. Ce dernier saisit l'occasion et dissout l'Assemblée le 2 décembre 1955.

16 Sous la seule IV^{ème} République, la France avait connu, entre 1946 et 1958, 22 gouvernements soit une durée de vie moyenne de six mois par gouvernement.

17 En 1958, les constituants choisissent clairement de privilégier l'efficacité institutionnelle par rapport à la délibération démocratique.

18 J. Benetti, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la V^{ème} République) », *LPA*, 2008, n° 138, p. 22.

D'ailleurs, depuis 1958, aucun recours à l'article 49, alinéa 3, n'a été suivi de l'adoption d'une motion de censure. En effet, la seule motion de censure adoptée de l'histoire de la V^{ème} République a été adoptée non pas au titre de l'alinéa 3 de l'article 49, mais sur le fondement de son alinéa 2, le 5 octobre 1962. Souvenons-nous qu'il s'agissait là du dénouement de la crise institutionnelle ouverte par la décision du président de la République, Charles de Gaulle, de recourir au référendum afin de modifier la Constitution en vue d'élire le président au suffrage universel direct¹⁹. Le gouvernement de Georges Pompidou a été renversé le 5 octobre, tandis que le 9 octobre, le président de Gaulle dissolvait l'Assemblée. Ce bras de fer entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et son épilogue marquant la victoire du pouvoir exécutif, sont loin d'être anecdotiques car ils sont à l'origine d'une évolution durable du régime qui va, pour partie, nourrir les critiques à l'égard du maintien des techniques propres au parlementarisme rationalisé : le fait majoritaire.

L'expression désigne l'hypothèse dans laquelle les élections législatives amènent une majorité de députés soutenant le pouvoir exécutif à l'Assemblée nationale. L'apparition de cette majorité parlementaire soutenant la politique du président de la République va de pair, au surplus, avec une forte bipolarisation de la vie politique française. Cette concordance des majorités parlementaire et présidentielle rend, mécaniquement, le recours aux mécanismes du parlementarisme rationalisé moins nécessaire, au point d'aboutir peut-être à un excès de mise en tutelle du Parlement, les gouvernements, de droite comme de gauche, ne cessant pas, malgré l'apparition du fait majoritaire, d'y recourir, soit qu'ils estiment ne disposer que d'une majorité faible au Parlement, soit que celle-ci fasse expressément connaître sa réserve à l'égard de tel ou tel projet gouvernemental.

Aussi comprenons-nous que le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, institué par Nicolas Sarkozy au mois de juillet 2007²⁰, ait proposé de procéder, en faveur du Parlement, au rééquilibrage du fonctionnement d'un certain nombre d'instruments figurant dans le texte constitutionnel de 1958, parmi lesquels l'article 49, alinéa 3²¹. Ainsi, parmi les réformes propres à assurer aux assemblées parlementaires une meilleure maîtrise de leurs travaux, figurait la réforme des instruments du parlementarisme rationalisé²². Et le constituant, suivant les conclusions du comité, a, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, prévu que la responsabilité du gouvernement peut être engagée sur le vote d'un projet de loi de finances (ou de financement de la sécurité sociale) et sur un seul autre projet (ou proposition) de loi au cours d'une même session parlementaire, alors qu'auparavant le gouvernement pouvait y recourir autant de fois qu'il l'estimait nécessaire et quelle que soit la nature du texte²³.

Cette limitation des possibilités de recours à l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte entend tenir compte du fait que le Parlement, face à un pouvoir exécutif qui a gagné en cohérence et en capacité d'action, se trouve en réalité privé de l'exercice effectif de son rôle de vote des lois et de contrôle de l'action du gouvernement²⁴. Le Parlement contrôle peu l'action du gouvernement et ne procède pas à une véritable évaluation des politiques publiques, alors même que, dans le même temps, le législateur vote trop de lois, et dans des conditions qui ne permettent pas d'en assurer la qualité. De telle sorte que cette

19 En 1962, la décolonisation est achevée, l'opposition est divisée et l'attentat manqué du Petit-Clamart donne à Charles de Gaulle un prétexte pour réviser la Constitution afin de modifier le mode d'élection du président de la République et d'instaurer le suffrage universel direct afin de renforcer la légitimité de l'exécutif face au Parlement. Cette décision rencontre logiquement de nombreuses oppositions au sein des parlementaires, notamment à cause du fait que la modification constitutionnelle est proposée au peuple par la voie du référendum de l'article 11 de la Constitution, et non pas à travers la procédure normale de révision de la Constitution prévue par l'article 89.

20 Décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant sur la création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République.

21 J.-E. Gicquel, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, 2008, n° 126, p. 47.

22 Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, *Une V^{ème} République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2007, proposition n° 23, p. 75.

23 X. Magnon, R. Ghévantian, M. Stefanini (sous la dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, PUAM, 2012 ; J. Gicquel, « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia*, 2009, n° 15, p. 396.

24 J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (sous la dir.), *La révision de 2008 : une nouvelle constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011.

modernisation et ce rééquilibrage dans le chef du Parlement devaient participer également d'un meilleur encadrement des attributions d'un pouvoir exécutif rénové.

Le parlementarisme rationalisé était sans doute utile, voire indispensable, en son temps, mais aujourd'hui, dans un contexte rénové et marqué par l'apparition du fait majoritaire et l'institution du quinquennat, est d'une opportunité plus douteuse, voire contestable selon certains. A cet égard, avec le vote bloqué et la déclaration d'urgence, le mécanisme de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, figurait, et figure toujours à en croire certaines des réactions les plus récentes, parmi les outils les plus contestés du parlementarisme rationalisé mis en place en 1958.

Pourtant, l'usage de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, a été variable depuis 1958. Peu fréquent au début de la V^{ème} République, le recours à cette disposition a été largement utilisé par certains gouvernements qui ne disposaient à l'Assemblée nationale que d'une majorité très étroite. Surtout, ce qui a nourri le plus légitimement les critiques, c'est que contrairement à sa logique d'origine, la procédure a été mise en œuvre pour lutter contre les manœuvres dilatoires de l'opposition : l'usage de l'article 49, alinéa 3, a ainsi permis d'achever l'examen de textes sur lesquels de trop nombreux amendements étaient déposés. Toutefois, même ce reproche perd de sa réalité, dès lors que l'on veut bien mesurer la portée du mécanisme et l'usage qui en a été fait.

2 Des critiques à nuancer

Les évolutions intervenues sous la V^{ème} République ont, comme nous l'avons observé, rendu le recours à la technique de l'article 49, alinéa 3, moins opportune voire critiquable lorsque les gouvernements entendent en faire un usage trop régulier. Dans le même temps, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a cherché à rééquilibrer certains mécanismes du parlementarisme rationalisé, parmi lesquels évidemment l'article 49, alinéa 3. De sorte qu'en réalité, au-delà des prises de position excessives de certains, c'est à un bilan plus nuancé qu'invitent le maintien des équilibres propres à la V^{ème} République (2.1), ainsi que l'usage qui a été fait de cet outil (2.2).

2.1 Le maintien des équilibres propres à la V^{ème} République

Au regard du dispositif lui-même et de ses caractéristiques, le recours à la procédure de l'article 49, alinéa 3 après l'installation du nouveau régime n'a pas bouleversé son économie générale²⁵. Elle est particulièrement précise et ne laisse par conséquent aucune place à un prétendu arbitraire du gouvernement et, plus généralement, du pouvoir exécutif, même si elle fait, à chacune de ses utilisations, l'objet de vives critiques, tant de la part de l'opposition que, parfois même, de la majorité. Ajoutons que l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution doit toujours faire l'objet d'une délibération préalable en Conseil des ministres. C'est donc avec l'accord du président de la République et de l'ensemble du gouvernement que le premier ministre fait connaître son intention de le mettre en œuvre. Nous ne sommes plus, par exemple, sous la III^{ème} République, durant laquelle des pratiques « a-constitutionnelles » se déployaient, le président du Conseil pouvant aller jusqu'à poser la question de confiance de son propre chef, parfois en pleine séance, sans consultation préalable de son gouvernement, et démissionnant si elle lui était refusée. La procédure est d'ailleurs pour partie complexe puisqu'elle se déploie à travers deux volets successifs : d'un côté, l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte ; de l'autre, ensuite, l'éventuel dépôt d'une motion de censure, qui sera enfin soumise à un vote. Tout cela, ne nous y trompons pas, a bien pour objet précisément de mettre l'Assemblée nationale devant ses responsabilités.

A cet égard, l'article 49, alinéa 3, ne prive pas l'Assemblée nationale de ses prérogatives, mais lui renvoie simplement la responsabilité de la crise en la mettant face à l'alternative qu'elle paraît, compte tenu de son attitude, appeler de ses vœux. Si elle ne veut pas de la loi en cause, elle peut toujours provoquer la chute du gouvernement en votant la censure. Et cela est vrai même lorsque, comme c'est le cas aujourd'hui, ce sont des députés de la majorité qui se montrent aussi hostiles au texte : il leur suffit de voter la motion de censure éventuellement déposée par l'opposition. Dans le cas de la loi « El Khomri », cela était d'autant plus

25 G. Carcassonne et M. Guillaume, *La Constitution*, Paris, Le Seuil, 2014, p. 252.

plausible que les députés frondeurs soutenaient que ce texte était contraire aux valeurs de la gauche, entre autres défauts²⁶. Envisagé sous cet angle, le recours à l'article 49, alinéa 3, ne prive pas les députés de leur liberté puisqu'il redonne, en réalité, aux représentants du peuple la possibilité d'avoir le dernier mot. On se souvient que le doyen Vedel synthétisait cette alternative en relevant que soit l'Assemblée souhaite que le gouvernement reste en fonction et elle doit donc lui accorder tout ce dont il a besoin, soit elle ne veut pas lui accorder les moyens exigés, mais elle doit alors assumer la responsabilité de le renverser²⁷.

D'ailleurs, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori* de la loi²⁸, les députés, lorsqu'ils saisissent le Conseil constitutionnel d'une loi dont la procédure d'adoption a donné lieu à la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3, ne manquent pas de soulever l'argument tiré d'une prétendue atteinte à la sincérité du débat parlementaire et à son déroulement normal. Or, à chaque fois, la réponse du Conseil constitutionnel est on ne peut plus claire et rappelle très fermement que « l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte »²⁹. Le Conseil constitutionnel a même eu l'occasion de préciser que le recours à plusieurs techniques du parlementarisme rationalisé au cours du débat législatif relatif à un même texte n'entraînait pas, de ce seul fait, la non-conformité à la Constitution du texte législatif adopté de cette façon. En 1995, les députés soulignaient ainsi que le texte, objet de la saisine, avait été adopté dans des conditions n'ayant pas permis à un véritable débat parlementaire de se développer : « 3. Considérant qu'au soutien du premier grief, les députés font valoir que le Gouvernement, pour obtenir l'adoption de la loi déferée, a eu recours successivement à la déclaration d'urgence prévue par l'article 45 de la Constitution et, devant l'Assemblée Nationale, à la procédure d'engagement de la responsabilité gouvernementale sur le vote d'un texte, prévue par l'article 49 alinéa 3 de la Constitution ; qu'ils font également valoir que la question préalable a ensuite été votée par le Sénat, ce qui a eu pour effet de dessaisir cette assemblée de son pouvoir de délibération ; qu'ils relèvent, enfin, que la date initialement fixée pour la tenue de la commission mixte paritaire a été avancée sans motif et, notamment, sans aucune justification d'urgence ; qu'ils considèrent que, si chacune de ces procédures ne peut être regardée, prise isolément, comme inconstitutionnelle, en revanche, leur accumulation a eu pour effet de priver de portée la disposition de l'article 34 de la Constitution selon laquelle «la loi est votée par le Parlement», et a ainsi entaché d'irrégularité la procédure d'adoption de la loi »

La réponse apportée par le Conseil constitutionnel est sans équivoque et ne retient, évidemment, que des éléments liés à la procédure législative, dont la régularité doit être appréciée au regard des seules dispositions constitutionnelles déterminant les conditions de mise en œuvre de ces mécanismes. Tout d'abord, quant à l'application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, il juge que « Considérant qu'il ressort de la production d'un extrait de relevé de décisions du conseil des ministres, que celui-ci a délibéré, au cours de sa réunion du 6 décembre 1995, de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi autorisant celui-ci à réformer la protection sociale ; qu'ainsi la condition posée par la Constitution pour la mise en œuvre, s'agissant de l'examen de ce texte, de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a été respectée ». Et il poursuit, en ce qui concerne les conditions générales d'adoption de la loi, que « la circonstance que plusieurs procédures aient été utilisées cumulativement, sans être contraires à la Constitution, pour accélérer l'examen de la loi dont s'agit, n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnelle l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à l'adoption de cette loi ; que dès lors le grief invoqué ne peut être accueilli »³⁰.

26 Les résultats du scrutin de la motion de censure déposée font, d'ailleurs, apparaître que, outre les voix de la droite, la motion de censure a également recueilli les votes favorables des députés Front de gauche, de deux écologistes et de deux anciens membres du Parti socialiste.

27 Le comité de réflexion que présidait le doyen Vedel en 1993 s'est d'ailleurs prononcé contre une limitation du recours à l'article 49, alinéa 3, telle que celle adoptée en 2008 ; cf. Comité consultatif pour la révision de la Constitution, Rapport remis au Président de la République, *op. cit.*, p. 2542

28 Sur le fondement de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

29 Conseil constitutionnel, décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990* ; dans le même sens et retenant une formule identique : décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé* ; décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*.

30 Conseil constitutionnel, décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le gouvernement, par l'application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*.

Et encore ne faut-il pas perdre de vue que la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3, n'interrompt le débat que devant l'Assemblée nationale ; devant le Sénat rien n'est changé, et il devra se dérouler de façon tout à fait normale. N'oublions pas, également, que même dans le cas où la motion de censure viendrait à être adoptée et le gouvernement renversé, la réaction la plus probable de la part de l'exécutif sera de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale et de renvoyer ainsi les députés devant leurs électeurs ; c'est dire que même dans une telle configuration politique, le dernier mot est encore laissé au peuple, comme l'a illustré l'affrontement d'octobre 1962 qui, par un retour aux urnes, a vu le pouvoir exécutif triompher, Charles de Gaulle obtenant le soutien des électeurs tant à l'occasion du référendum qu'à l'occasion des élections législatives anticipées provoquées par la dissolution. De ce point de vue, peut-être est-il plus exact de voir dans l'article 49, alinéa 3, le remède et non la pathologie : il ne défait pas la majorité mais permet, au contraire, de vérifier qu'elle peut encore être ressoudée ou, en cas d'échec, qu'une nouvelle majorité doit être purement et simplement refondée.

2.2 Une pratique régulière

Du point de vue de son usage, nous l'avons dit, la technique a été utilisée 88 fois depuis 1958, alors que chaque année c'est une centaine de textes législatifs qui sont adoptés. Si on rapproche ces deux chiffres, aucune disproportion ne saute aux yeux, bien au contraire. Evidemment, ce furent souvent des textes à la symbolique forte qui furent adoptés par ce biais ; cela n'en modifie pas pour autant cette observation purement quantitative.

En outre, cette procédure a été utilisée principalement dans deux cas de figure. D'une part, lorsque le gouvernement doit faire face à une majorité qui répugne à le suivre ; trois hypothèses peuvent être ici distinguées. Tout d'abord, cette résistance de l'Assemblée peut résulter de ce qu'elle est continuellement rétive. Ce fut le cas de 1976 à 1981 ; on se souvient qu'à cette période, Valéry Giscard d'Estaing, président de la République, appartient à un parti politique qui, certes, se range dans la majorité parlementaire, mais ne constitue pas pour autant, loin s'en faut, le parti majoritaire au sein de la majorité, le RPR de Jacques Chirac formant le gros des troupes de la majorité. A partir du moment où, en 1976, le même Jacques Chirac démissionne du poste de Premier ministre pour être remplacé par Raymond Barre, on comprend que son empressement, en tant que chef de la majorité, à soutenir la politique du président va être moins certain. Sans la technique de l'article 49, alinéa 3, à sa disposition, Raymond Barre aurait sans aucun doute rencontré beaucoup plus de difficultés pour mener à bien la politique de l'exécutif.

Ensuite, l'assemblée peut être rétive, selon une seconde hypothèse, parce qu'elle est ponctuellement hostile à un texte ; ce fut, par exemple, le cas en 1982 à propos d'un projet de réhabilitation des généraux d'Algérie. Dès lors que l'exécutif tient particulièrement à un tel texte – et c'est bien ce que manifeste le recours à l'article 49, alinéa 3 –, il n'est guère surprenant qu'il entende insister et aboutir. Enfin, troisième hypothèse, l'assemblée peut être récalcitrante car la majorité de soutien dont le gouvernement dispose est étroite et incertaine. Entre 1988 et 1993, le parti socialiste n'était majoritaire que d'une courte tête à l'Assemblée et le gouvernement a utilisé le « 49.3 » à 39 reprises. Michel Rocard³¹, en particulier, y a eu recours 28 fois pour l'adoption de textes sur lesquels, à l'occasion de l'alternance, la nouvelle majorité n'est pas revenue et dont certains – pensons à l'institution du revenu minimum d'insertion – sont finalement même apparus fédérateurs. Edith Cresson et Pierre Bérégovoy, après Michel Rocard, y auront également recours afin de pouvoir gouverner, ce qui, ne l'oublions pas, constitue l'objet même de cette disposition. Et le mécanisme fonctionne, comme en témoigne en 1992 le maintien du gouvernement Bérégovoy, qui se joue à trois voix près.

D'autre part, le second cas de figure est celui où le gouvernement doit faire face une opposition qui cède à la tentation de l'obstruction parlementaire. Ainsi, Jean-Pierre Raffarin en a-t-il également fait usage pour museler une partie de sa majorité, précisément l'UDF réputée pourtant en faire partie³². Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique

31 Michel Rocard a été premier ministre du 12 mai 1988 au 15 mai 1991.

32 J. Rossetto, « L'utilisation de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution par le Gouvernement Raffarin : la confirmation du destin contrasté des normes constitutionnelles », *RDP*, 2003, n° 4, p. 945.

aux partis politiques³³, mais aussi le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, devenu la loi du 13 août 2004³⁴, ont fait, par exemple, l'objet d'un recours à l'article 49, alinéa 3. Dominique de Villepin a, quant à lui, fait adopter au forceps par l'Assemblée nationale son projet de loi relatif à l'égalité des chances qui, on s'en souvient peut-être, comprenait le contrat première embauche³⁵. Manuel Valls, de son côté, y avait déjà eu recours en 2015 pour permettre l'adoption d'un texte déjà controversé : la loi « Macron »³⁶. Tous ces exemples démontrent, par ailleurs, que le recours à l'article 49, alinéa 3 ne fait pas l'objet d'une analyse partisane puisqu'il n'est pas plus le fait de la gauche que de la droite, ou inversement ; au contraire, il s'agit bien d'un outil à la disposition d'un gouvernement. L'obstruction est une pratique courante des opposants de tous bords. L'adoption de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels n'y a pas échappé et au moment du début du débat public, le 3 mai, 4983 amendements avaient été déposés, dont 2412 par 16 députés communistes. C'est pour faire face à ces manœuvres dilatoires et échapper au risque d'enlisement du débat que le gouvernement cherche à y mettre fin en utilisant l'article 49, alinéa 3.

Ajoutons, sur ce point, que l'article 49 alinéa 3 a permis l'adoption des textes les plus divers, de la création du Conseil supérieur de l'audiovisuel, aux privatisations de 1986, en passant par le statut de France Télécom, la loi pour l'égalité des chances³⁷ ou encore, plus récemment, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques³⁸. Aucune de ces lois, plusieurs mois après leur entrée en vigueur, ne souffrent d'un défaut de légitimité du fait de leurs conditions d'adoption. D'une certaine façon, il est même possible de soutenir que le recours à l'article 49, alinéa 3, satisfait une grande partie des acteurs politiques, si l'on veut bien envisager les choses avec un regard cru, n'excluant pas une part de cynisme : d'un côté, le gouvernement, qui parvient à faire adopter par l'Assemblée nationale le texte tel qu'il le souhaitait ; d'un autre côté, la majorité éventuellement rétive et l'opposition, qui peuvent continuer à soutenir auprès de leurs électeurs qu'elles étaient bien opposées au texte et qu'elles ne l'ont pas voté puisqu'aucun vote n'a eu lieu. Le choix du Premier ministre leur a évité le malaise, qui aurait inmanquablement surgi, si elles avaient dû expressément se prononcer et se positionner. Précisément, pour revenir à la loi « el Khomri », l'honnêteté oblige à dire que personne, c'est à dire ni l'opposition, ni la majorité – y compris dans sa frange la plus frondeuse – ne souhaitait voir des élections législatives anticipées survenir, car aucun acteur n'était en ordre de marche pour affronter une période électorale, alors pourtant que si la motion de censure avait été votée, François Hollande n'aurait pas eu d'autre choix que de dissoudre l'Assemblée. Peut-être les réactions vives auxquelles les uns et les autres se sont parfois laissés aller en 2016 tiennent – elles à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui, en rendant le recours à l'article 49, alinéa 3, moins aisé, a donné la fausse impression³⁹ à certains que ce mécanisme était désormais marginalisé⁴⁰.

Mais même avant l'adoption de cette révision, c'est à dire à une époque (longue) où le gouvernement pouvait y avoir recours aussi souvent qu'il le souhaitait, il n'y a jamais eu, de la part d'aucun gouvernement, d'usage systématique de l'article 49, alinéa 3. Car il ne faut tout de même pas perdre de vue que, quelle que soit l'hypothèse, quelle que soit la configuration et le contexte de la vie politique et institutionnelle, le recours à l'article 49, alinéa 3, a un coût politique. D'abord, il est toujours une victoire symbolique pour l'opposition, qui ne peut, de toute façon, nourrir aucun espoir de renverser le gouvernement. Cette occasion lui fournit,

33 Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

34 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

35 Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

36 Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, pour l'activité et l'égalité des chances économiques dite, « loi Macron », du nom du ministre de l'économie porteur du projet.

37 Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006, *précitée*.

38 Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, pour l'activité et l'égalité des chances économiques, *précitée*.

39 L. Audouy, « La révision de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution à l'aune de la pratique », *RFDC*, 2016, n° 107, p. 12.

40 Certains membres de la doctrine ont formulé des inquiétudes face aux modifications apportées, notamment, en la matière par la révision constitutionnelle de juillet 2008 : P. Avril, « Renforcer le parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, 2013/3, n° 146, p. 13 ; P. Blacher, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, 2013, n° 23, p. 197 ; P. Jan, « Une réforme dangereuse », in J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (sous la dir.), *La révision de 2008 : une nouvelle constitution ?*, *op. cit.*, p. 284 ; A. Le Divellec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », *Jus politicum*, HS, 2012, p. 41.

alors, une excellente tribune, largement couverte par les médias qui, d'ordinaire, peuvent être moins intéressés par les débats plus « ordinaires ». Ensuite, il oblige le gouvernement à court-circuiter le débat parlementaire, ce qui est toujours présenté, dans un raccourci, à l'opinion publique comme anti-démocratique ; l'examen de ce qui était encore le projet de loi « El Khomri » en a encore été l'illustration car le Premier ministre n'a pas utilisé immédiatement l'article 49, alinéa 3 ; au contraire, il a laissé se développer le débat parlementaire, en premier lieu en commission et, en second lieu, en séance publique entre le 3 et le 10 mai 2016. Ce n'est qu'après qu'il a indiqué recourir à ce mécanisme. Enfin, ce recours apparaît nécessairement comme un signe de faiblesse, comme une peur du débat, un malaise, ou pire encore, auquel l'exécutif ne doit se résoudre qu'avec prudence.

L'examen du texte constitutionnel comme la pratique, y compris la plus récente, prouvent précisément qu'il n'en est rien. Certes ce mécanisme, comme d'autres mais peut-être plus encore, pose la question de la place du Parlement, et avec lui de ses attributions, dans les institutions de la V^{ème} République, fournissant à ses détracteurs un prisme déformant par lequel « démontrer » une fois de plus ses défauts. Cependant, le Parlement ne peut affirmer soutenir le gouvernement et s'en réclamer devant ses électeurs, tout en refusant dans le même temps de voter les textes qu'il estimerait trop impopulaires, espérant en quelque sorte jouer double jeu et l'emporter sur les deux tableaux⁴¹.

41 P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 2014, n° 409.