

L'usage de l'article 49.3 : « logique » ou abusif ?



L'article 49.3, inclus dans le Titre V de la Constitution relatif aux « rapports entre le Parlement et le gouvernement », prévoit, depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, 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 projet de loi de 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* ».

Pour comprendre le mécanisme de cet article 49.3, il convient de remonter aux origines de la Constitution de 1958. Ainsi que l'indique Serge Sur, dans sa tribune au *Monde* du 26 février 2020, sous le titre « L'article 49.3 de la Constitution n'est nullement l'instrument d'un régime autoritaire », « l'expérience funeste » de la IV^{ème} République, marquée par une instabilité ministérielle chronique induite par l'absence de majorité, a contraint l'assemblée constituante à donner au gouvernement les moyens de mettre l'Assemblée face à ses responsabilités en proposant une alternative fondée soit sur l'adoption du texte en discussion, soit sur son rejet. Ce faisant, ainsi que le précise Jean-Philippe Derosier, dans sa tribune au *Monde* du même 26 février 2020, intitulée « Il existe d'autres moyens pour contrer l'obstruction », l'article 49.3 permet de mobiliser la majorité parlementaire sur la politique que le gouvernement entend mener soit en le soutenant, ce qui équivaut au vote du texte, soit en le renvoyant, ce qui équivaut au rejet du texte. La question de la responsabilité politique du gouvernement est donc au cœur du mécanisme de l'article 49.3 qui caractérise très certainement la colonne vertébrale du régime de la V^{ème} République, à savoir le parlementarisme rationalisé ou la rationalisation du parlementarisme, qui se distingue d'un régime d'assemblées dans lequel le pouvoir exécutif est subordonné au pouvoir législatif.

Si Serge Sur et Jean-Philippe Derosier s'accordent à dire que le dispositif de l'article 49.3 est conforme aux principes démocratiques, il n'est pas sans effet sur les institutions en ce qu'il est susceptible de conduire à la dissolution de l'Assemblée. Une Assemblée qui courrait à sa perte ainsi que l'aurait voulu le gouvernement et même le président de la République, le recours à cette procédure étant soumis à une décision du conseil des ministres. Elle court à sa perte pour donner naissance à une majorité plus solide. C'est d'ailleurs ce qui s'est en passé en 1962, lorsque l'Assemblée a renversé le gouvernement Pompidou. Ainsi que l'indique Serge Sur, dans sa tribune précitée, l'Assemblée « a été dissoute, et les élections suivantes ont renvoyé une solide majorité gaulliste ».

Pour autant, le mécanisme de l'article 49.3 est loin de faire l'unanimité parmi les députés de la majorité mais également parmi les plus éminents constitutionnalistes. Car au-delà du jeu mettant en cause le couple gouvernement - assemblée dans la recherche d'une majorité, c'est davantage l'opposition qui doit prouver, ainsi que l'écrit Jean-Philippe Derosier, et établir que le gouvernement n'est plus soutenu. C'est dans cet esprit que l'article 49.3 a été mobilisé pour contrer l'obstruction systématique de l'opposition qui multiplie le recours aux amendements ou sous-amendements dont les rédactions proposées peuvent différer de quelques mots sur un même article, et contraint l'Assemblée à mobiliser du temps pour leur examen.

Dans cette perspective, la question se pose de savoir si l'usage de l'article 49.3 est le meilleur moyen de contrer l'obstruction systématique organisée par l'opposition ou si, au contraire, il n'est pas dévoyé de sa logique. C'est en ces termes que semble se cristalliser la controverse sur cet article 49.3 dans les tribunes respectives de Serge Sur et de Jean-Philippe Derosier.

Dans sa tribune précitée au *Monde*, Serge Sur, qui prend soin de rappeler que l'article 49.3 « n'est nullement l'instrument d'un régime autoritaire », entend souligner que l'obstruction doit être combattue par le gouvernement en ayant recours à « l'arme que la Constitution met à sa disposition ».

Il s'agirait presque d'une arme de destruction massive face à la subversion en ce qu'elle doit mettre l'Assemblée face à ses responsabilités en l'amenant à rompre avec la logique du régime d'assemblées. Il ne s'agit plus de « privilégier la dimension délibérative de la Constitution sur sa dimension décisionnaire, nécessaire à toute gouvernement » ou de « faire prévaloir la rue sur la représentation nationale ». Serge Sur fonde notamment son propos sur la « volonté d'obstruction, éclatante, déclarée, revendiquée » de l'opposition et plus particulièrement de La France Insoumise à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la réforme des retraites qui pourrait ainsi être indéfiniment prolongé sans issue vraisemblable.

L'article 49.3 est, d'après Serge Sur, le mécanisme sans lequel l'Assemblée ne pourrait remplir son rôle tel qu'il est prévu par la Constitution. Il appartient en effet à l'Assemblée de voter la loi et non d'empêcher que la loi soit votée. Il appartient également à l'Assemblée de ne pas bloquer le fonctionnement des institutions dont le sien sans risque la dissolution. Or, « face à une obstruction systématique d'une partie très minoritaire de l'opposition, le gouvernement est pleinement dans son rôle en utilisant une arme que la Constitution met à sa disposition ».

Même si la révision constitutionnelle a limité la possibilité pour le gouvernement de faire usage de l'article 49.3, ce que Serge Sur qualifie d'« erreur », rien ne s'oppose, toujours d'après Serge Sur, à l'emploi de ce mécanisme qui ne connaît pas de véritable concurrent. Tout d'abord, il est démocratique. Ensuite, la perspective de l'élection présidentielle dans deux ans pourrait permettre de « remettre les compteurs à zéro » en revenant sur une réforme qui ne serait en tout état de cause pas entrée en vigueur. Enfin, un référendum illustrerait une volonté de détournement de la

procédure. De sorte que la voie de l'article 49.3 est la seule possible pour placer l'Assemblée face à ses responsabilités.

Dans sa tribune précitée au *Monde*, Jean-Philippe Derosier affiche au contraire un propos plus nuancé en prenant le contrepied de la conclusion de Serge Sur. « Si l'obstruction est une atteinte à la procédure parlementaire » et « ne glorifie par le Parlement et ceux qui y ont recours », l'usage fait de l'article 49.3 pour contrer cette obstruction est encore plus « une atteinte à la démocratie, ce qui est pire ». On ne combat pas le mal par le mal. La loi du Talion n'a pas, en quelque sorte, sa place dans la procédure parlementaire.

Tout d'abord, le recours à l'article 49.3 peut se retourner contre ceux qui y ont eu recours. Ainsi, « en 1995, Alain Juppé l'a utilisé sur la réforme sociale, tout en devant abandonner la réforme des retraites, face à la pression de la rue. La défaite de la majorité lors des élections législatives de 1997, après la dissolution et moins de deux ans après la victoire de Jacques Chirac rappelle que les électeurs n'ont pas toujours la mémoire courte ».

Ensuite, il existe d'autres moyens de contrer l'obstruction, plus respectueux du Parlement. Il en va ainsi quand le temps législatif est programmé et qu'une durée déterminée est fixée pour la discussion d'un texte. Lorsque ce temps législatif est épuisé, la prise de parole n'est alors plus possible. Seul le vote est autorisé.

Enfin, ainsi que Serge Sur l'évoquait, en 2008, la Constitution et l'article 49.3 furent révisés « pour en limiter l'usage et en éviter un mésusage ». La responsabilité du gouvernement ne peut donc désormais être engagée que sur les lois de finances et les lois de financement de la Sécurité sociale, car elles sont de première importance et indispensables au fonctionnement de l'Etat, ainsi que sur un autre texte par session dans la mesure où il n'y a généralement guère plus d'une réforme essentielle par an. Ce faisant, le législateur constitutionnel a souhaité, en revenant au sens originel du texte, en exclure tout usage abusif qui serait regardé comme abusif et probablement comme contraire à la Constitution au point de constituer un détournement de procédure.

En conclusion, l'usage de l'article 49.3 est abusif aux yeux des députés et autres institutions politiques car le gouvernement pourrait détourner cet article de son objectif principal, à savoir lui permettre de faire passer le texte qu'il présente, sans vote. Il pourrait donc l'utiliser pour faire tomber de nombreux amendements de l'opposition engagée dans une lutte d'obstruction. Il fallait donc en restreindre son usage. C'est pourquoi l'article 49.3 fut modifié en 2008 pour en éviter un usage trop abusif ainsi qu'un mésusage. Le législateur constitutionnel a ainsi souhaité revenir au sens originel de cet article et en exclure un usage abusif afin d'éviter d'envenimer les relations Parlement / gouvernement.

Jules MATHELOT (1^{ère} 6), le 10 novembre 2020