



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

L'article 49 alinéa 3 : destinée d'un article
majeur de la V^o République
(dissertation)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – L’article 49-3 originel : une arme de « dernier recours » pour le Gouvernement	4
A - Le mécanisme de l’article 49-3	4
1 - Une responsabilité gouvernementale engagée par le Premier ministre lui-même.....	4
2 - Les effets de l’article 49-3 : un texte adopté sans aucune discussion	4
B - L’objectif de l’article 49-3.....	6
1 - La poursuite de l’action gouvernementale en cas de majorité fragile.....	6
2 - Un système en décalage avec le fait majoritaire	6
II – L’article 49-3 issu de la révision constitutionnelle de 2008 : une arme désormais encadrée	8
A – Le nouveau « 49-3 » : une illustration de la tentative de rééquilibrage des pouvoirs exécutif et législatif	8
1 - Le nouveau mécanisme de l’article 49-3.....	8
2 - Un exemple de la tentative de rééquilibrage entre pouvoirs exécutif et législatif.....	8
B – Le nouveau « 49-3 » : une menace pour la V ^o République ?.....	10
1 - Un périmètre effectivement limité	10
2 - Des risques de blocage atténués par la persistance du fait majoritaire	10

INTRODUCTION

Lors de l'élaboration de la Constitution du 4/10/1958, les rédacteurs avaient largement à l'esprit la prédominance du Parlement sur le Gouvernement sous les deux républiques précédentes. Diverses dispositions ont donc été adoptées afin de garantir au pouvoir exécutif des moyens de contrainte lors de la procédure législative : vote bloqué, maîtrise de l'ordre du jour des assemblées, procédure législative d'urgence, notamment.

Ce que l'on a appelé le parlementarisme rationalisé s'est aussi, et surtout, illustré à travers l'article 49-3 du texte constitutionnel. Pour le Doyen Vedel, cet article constituait avec l'élection du président de la République au suffrage universel direct et la création du Conseil constitutionnel l'un des trois grands traits majeurs de la Constitution de la V^e République.

Concrètement, cette procédure permet au Premier ministre d'engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité de son Gouvernement sur un texte donné. Si aucune motion de censure n'est adoptée, le texte est considéré comme adopté. Ainsi, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement n'est plus subi mais choisi et un texte de loi peut être adopté par les députés sans que ceux-ci aient pu se prononcer. Cet article se justifiait, initialement, par la volonté de permettre au Gouvernement de continuer à mener sa politique malgré des majorités fragiles. Les caractéristiques de la V^e République permettent, cependant, de considérer que cette arme apparaît inadaptée dans un système politique marqué par le fait majoritaire. C'est pour cela que la révision constitutionnelle du 23/07/2008 a fortement encadré les possibilités de recours à cet article puisqu'il ne peut plus être utilisé que dans deux séries d'hypothèses. L'on retrouve, là, l'un des objectifs qui a inspiré cette révision constitutionnelle, à savoir le rééquilibrage des rapports entre pouvoirs exécutif et législatif. Pour autant, bien que cette réforme soit, concernant spécifiquement l'article 49-3, allée assez loin, il ne faut pas craindre la résurgence de situations de blocage infligées par le Parlement au Gouvernement.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, l'article 49-3 originel (I) et d'analyser, dans une seconde partie, le nouveau mécanisme tel qu'il résulte de la révision constitutionnelle de 2008 (II).

I – L'ARTICLE 49-3 ORIGINEL : UNE ARME DE « DERNIER RECOURS » POUR LE GOUVERNEMENT

Il importe, au préalable, d'exposer le mécanisme de l'article 49-3 (A), puis de tenter de comprendre l'objectif qui a inspiré les constituants de 1958 (B).

A - Le mécanisme de l'article 49-3

Ce mécanisme est simple : le Premier ministre engage la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Ce dernier est adopté si aucune motion de censure n'est déposée, puis adoptée par les députés. Deux grands traits caractérisent, ainsi, l'article 49-3 : d'une part, l'origine de la mise en cause de la responsabilité gouvernementale ne provient pas de l'Assemblée nationale mais du Gouvernement lui-même (1), d'autre part le texte de loi est adopté sans aucune discussion devant l'Assemblée nationale (2).

1 - Une responsabilité gouvernementale engagée par le Premier ministre lui-même

La possibilité de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement devant une assemblée parlementaire est l'un des grands traits qui caractérise le régime parlementaire. En France, cette responsabilité est consacrée par l'article 20 de la Constitution de 1958. Et, c'est l'alinéa 2 de l'article 49 du même texte qui prévoit les conditions de mise en cause de cette responsabilité par le dépôt et le vote d'une motion de censure devant l'Assemblée nationale.

La particularité de l'article 49-3 est que, cette fois-ci, l'origine de la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement ne provient pas de l'Assemblée nationale, mais du Premier Ministre lui-même, après délibération du Conseil des ministres. Cette possibilité peut concerner un texte de loi précis, mais aussi le programme du Gouvernement ou une déclaration de politique générale. Cette originalité dans les systèmes constitutionnels européens se justifie par l'intérêt que le Gouvernement peut en retirer, en l'occurrence l'adoption rapide et facilitée de son texte dans le premier cas, un soutien politique manifeste dans les deux autres hypothèses.

Avec l'article 49-3, le Premier Ministre prend donc un risque, mais un risque calculé qui n'a d'autre objectif que de faire adopter un texte sans aucune discussion.

2 - Les effets de l'article 49-3 : un texte adopté sans aucune discussion

En cas de mise en œuvre de l'article 49-3, les députés peuvent déposer dans les 24 heures qui suivent la décision du Premier ministre une motion de censure dans les conditions classiques de l'article 49-2, à l'exception notable que la limitation du nombre de motion de censure qu'un député peut signer au cours d'une même session ne trouve pas à s'appliquer ici. Si la motion est adoptée, tant le texte objet de la procédure que le Gouvernement lui-même « quittent » la scène politique. Si la motion n'est pas adoptée, l'on se trouve dans la même situation que si aucune motion n'avait été déposée : le texte est considéré comme adopté. Ainsi, en droit constitutionnel français, un texte de loi peut être considéré comme adopté par l'Assemblée nationale sans aucune discussion.

Pour autant, le texte en question ne devient pas immédiatement une loi : il faut encore que le Sénat se prononce. La procédure parlementaire classique n'est, ainsi, pas close : navette, commission mixte paritaire. D'ailleurs, il est fréquemment arrivé que le Gouvernement utilise l'article 49-3 à

plusieurs reprises dans la même procédure, et notamment lorsque le dernier mot est donné à l'Assemblée nationale.

L'adoption du texte par les députés sans que ces derniers aient eu à se prononcer apparaît comme la contrepartie du risque pris par le Premier ministre. Certes, ce dernier met en danger son équipe gouvernementale, mais il en retire un profit non négligeable : l'adoption rapide de son texte. Le rapport risque / profit dépend, alors, des circonstances politiques et de la cohésion de la majorité parlementaire : plus cette dernière est soudée, plus ce rapport est à la faveur du Gouvernement.

On le voit, l'article 49-3 est une arme redoutable entre les mains du Gouvernement. Son intérêt est de lui permettre de passer outre les velléités parlementaires.

B - L'objectif de l'article 49-3

Cet objectif consiste à permettre au pouvoir exécutif de mettre en œuvre sa politique lorsque sa majorité parlementaire est fragile (1). Pour autant, la question se pose de sa légitimité dans un système politique caractérisé par le fait majoritaire (2).

1 - La poursuite de l'action gouvernementale en cas de majorité fragile

L'on retrouve, là, l'une des craintes qui a inspiré les constituants de 1958, à savoir revivre les difficultés rencontrées par le pouvoir exécutif sous les III^e et IV^e Républiques. En effet, sous ces deux régimes, le Parlement était tout puissant et les équipes gouvernementales avaient le plus grand mal à mener leur action en cas de fronde de leur majorité.

Diverses dispositions ont donc été insérées dans la Constitution du 4/10/1958 pour permettre au Gouvernement d'avoir une certaine maîtrise de la procédure législative : c'est ce que l'on a appelé le parlementarisme rationalisé. Certes, sous la V^e République, s'est imposé le fait majoritaire qui garantit au Gouvernement une majorité parlementaire disciplinée. Dans ce type d'hypothèse, le recours à l'article 49-3 est censé être inutile. Mais, son intérêt se manifeste lorsque le Gouvernement est confronté à une majorité fragile ou divisée. En effet, en pareille situation, cette procédure permet de passer outre les velléités parlementaires.

Face à un texte qu'ils rejettent, les députés n'ont d'autre solution que de déposer et d'adopter une motion de censure. Mais, choisir cette voie, c'est, d'une part, s'exposer au risque de dissolution de l'Assemblée nationale par le président de la République et, d'autre part, adopter une réaction disproportionnée face à un Gouvernement qu'ils soutiennent habituellement. En effet, le renversement du Gouvernement pourra paraître excessif à certains députés au regard de la réticence que leur inspire le texte objet de la procédure. Ce jeu de pouvoirs aura donc, la plupart du temps, pour conséquence l'inaction de l'Assemblée nationale et l'adoption pure et simple du texte en cause.

L'objectif de l'article 49-3 est donc atteint : permettre au Gouvernement de continuer à gouverner malgré une majorité de soutien limitée. Cette considération est renforcée par le fait que la structure de la procédure est très favorable au Gouvernement : ainsi, seuls les votes favorables à la motion de censure sont recensés et le vote se fait à la majorité des membres de l'Assemblée nationale.

Cette procédure a donc le mérite d'éviter les blocages et crises politiques à répétition. Il faut, cependant, noter qu'elle apparaît en décalage avec le système politique de la V^e République.

2 - Un système en décalage avec le fait majoritaire

L'intérêt de l'article 49-3 est de permettre au Gouvernement de continuer à mener son action face à des majorités fragiles. En pareille situation, il peut paraître préférable de permettre au Gouvernement de passer outre les velléités des députés plutôt que de risquer de paralyser l'action de l'Etat. Mais, il est possible de se demander si les circonstances qui légitiment un tel système sont fréquentes sous la V^e République. Et, la réponse à cette question tend vers la négative.

En effet, le régime actuel est caractérisé par ce que l'on appelle le fait majoritaire. Ce dernier consiste en l'existence d'une majorité parlementaire disciplinée et loyale vis-à-vis du Gouvernement, ce qui permet à ce dernier d'appliquer sa politique en faisant, notamment, adopter facilement ses textes par le pouvoir législatif. Ce fait majoritaire résulte de circonstances factuelles, mais aussi des règles constitutionnelles elles-mêmes : scrutin majoritaire à deux tours pour les élections législatives, pouvoirs donnés au Gouvernement pour maîtriser la procédure législative et droit de dissolution du président de la République.

Dans ce contexte, les difficultés rencontrées par le Gouvernement durant la procédure législative sont relativement minimes et les conditions justifiant le recours à l'article 49-3 se réalisent rarement. Le risque est, alors, que le Gouvernement utilise abusivement cette procédure, c'est-à-dire

même lorsqu'aucune division n'existe au sein de la majorité. La conséquence est que les apports de la discussion législative ne peuvent s'opérer, ce qui nuit tant à la qualité de la loi qu'au débat démocratique.

C'est pour limiter les excès dans l'usage de l'article 49-3 que la révision constitutionnelle de 2008 a profondément remanié le système.

II – L’ARTICLE 49-3 ISSU DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DE 2008 : UNE ARME DESORMAIS ENCADREE

La nouvelle rédaction de l’article 49-3 constitue l’une des pistes suivies par les constituants de 2008 pour rééquilibrer les pouvoirs du Gouvernement et du Parlement (A). Les nouvelles limitations imposées au Gouvernement en la matière ne doivent, cependant, pas faire craindre une remise en cause fondamentale de la donne constitutionnelle qui rendrait, notamment, le Gouvernement impuissant face au Parlement (B).

A – Le nouveau « 49-3 » : une illustration de la tentative de rééquilibrage des pouvoirs exécutif et législatif

Il faut, au préalable, expliquer en quoi consiste le nouveau mécanisme de l’article 49-3 tel qu’il résulte de la révision constitutionnelle du 23/07/2008 (1), puis expliquer que cette réforme se situe dans le cadre plus global de la tentative des constituants de rééquilibrer le rapport de force entre Parlement et Gouvernement (2).

1 - Le nouveau mécanisme de l’article 49-3

Alors que le comité Vedel s’était, en 1993, contenté de recommander au Gouvernement de faire un usage raisonnable de cette prérogative, le comité Balladur a préconisé un profond remodelage de cette procédure. Globalement, le pouvoir constituant a respecté ces préconisations.

Ainsi, l’article 49-3 ne peut, désormais, être utilisé que dans deux séries d’hypothèses. En premier lieu, le recours à cette procédure est possible s’agissant des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Cette disposition s’explique par le caractère fondamental de ces deux types de lois : leur adoption est, en effet, indispensable au fonctionnement même de l’Etat. Il est donc normal que le Gouvernement dispose d’une telle prérogative exorbitante en la matière. En second lieu, le texte constitutionnel remanié prévoit la possibilité pour le Gouvernement de recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. Il peut s’agir aussi bien d’une session parlementaire ordinaire que d’une session parlementaire extraordinaire. Par ailleurs, la procédure pourra être utilisée sur plusieurs lectures successives d’un même texte.

Concrètement, alors que par le passé l’article 49-3 pouvait être utilisé autant de fois que le Gouvernement le souhaitait, désormais il ne peut plus l’être que s’agissant de deux types de textes déterminés et s’agissant d’un texte au choix du Gouvernement. La limitation de la marge de manœuvre du Gouvernement est manifeste. Elle illustre la tentative des constituants de 2008 de rééquilibrer les rapports entre Exécutif et Législatif.

2 - Un exemple de la tentative de rééquilibrage entre pouvoirs exécutif et législatif

L’un des objectifs de la révision constitutionnelle de 2008 était de rééquilibrer le rapport de force entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. En effet, le texte constitutionnel originel et la pratique qui en avait résulté, par la prégnance du fait majoritaire notamment, avait largement contribué à assurer une large domination du Gouvernement sur le Parlement.

Diverses dispositions ont donc été adoptées en 2008 pour tenter de redonner toute sa place au Parlement. Ainsi, la maîtrise de l'ordre du jour est désormais partagée entre le Gouvernement et les assemblées, là où par le passé le premier disposait d'une liberté totale. Par ailleurs, les commissions voient leurs pouvoirs renforcés : ainsi, la discussion en séance publique s'engage, désormais, sur le texte que la commission a adopté et non sur le texte présenté par le Gouvernement. L'on peut, aussi, noter la réforme de la procédure législative d'urgence (aujourd'hui appelée procédure accélérée) qui permet de limiter le nombre de lectures avant la réunion de la commission mixte paritaire : désormais, les assemblées peuvent s'opposer au déclenchement d'une telle procédure.

Pour autant, tous ces changements sont affectés de contreponds destinés à limiter les nouveaux pouvoirs conférés au Parlement. Seule la réforme de l'article 49-3 paraît être allée suffisamment loin sans garde-fous correspondants. Ainsi, s'explique que des craintes se soient exprimées à l'occasion de cette réforme.

B – Le nouveau « 49-3 » : une menace pour la V^o République ?

Limiter le recours à l'article 49-3, c'est limiter les possibilités d'action offertes au Gouvernement face à un risque de blocage législatif. S'il faut effectivement relever que le périmètre de la nouvelle mouture de cet article est relativement réduit (1), la persistance du fait majoritaire doit, cependant, lever les craintes qui ont pu s'exprimer (2).

1 - Un périmètre effectivement limité

L'on peut d'abord noter le caractère superfétatoire de la disposition prévoyant l'utilisation de cette procédure s'agissant des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. En effet, des dispositions existent déjà pour permettre, s'agissant de ces textes, de passer outre le blocage du Parlement, en raison de leur caractère fondamental : ainsi, le Gouvernement est habilité à mettre en vigueur par ordonnance le projet de loi en cause si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai fixé. En conséquence, la nouvelle mouture de l'article 49-3 apparaît comme faisant double emploi, voire inutile.

S'agissant, en revanche, de la mise en œuvre de cette procédure pour un texte déterminé par session, c'est effectivement une restriction extrêmement contraignante pour le Gouvernement. En effet, ce dernier ne dispose que d'une possibilité de tir par session en quelque sorte. En cas de blocages répétés, le Gouvernement se retrouverait empêché de gouverner. Mais, la persistance du fait majoritaire rend improbable la réalisation de ce type de situation.

2 - Des risques de blocage atténués par la persistance du fait majoritaire

Le système constitutionnel français est, depuis 1958, caractérisé par le fait majoritaire qui consiste en l'existence d'une majorité parlementaire disciplinée et loyale vis-à-vis du Gouvernement. Cette situation, qui résulte tant des textes que de la pratique politique, permet au Gouvernement d'appliquer sa politique en ne rencontrant pas, sur le plan législatif, de sérieuses difficultés. En conséquence, les raisons justifiant le recours à l'article 49-3 ne se réalisent que rarement. Par exemple, Lionel Jospin a pu, de 1997 à 2002, gouverner sans utiliser une seule fois cet article.

Ainsi, la possibilité de recourir à cette procédure pour un texte au choix du Gouvernement par session semble suffisante pour faire face à un blocage éventuel. La concordance politique entre majorité parlementaire et Gouvernement rend, cependant, improbable la multiplication de ces situations. Si, cependant, tel était le cas, il resterait la possibilité pour le président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale pour demander au peuple de trancher le conflit.

Finalement, loin de changer fondamentalement la donne constitutionnelle, le nouvel article 49-3 apparaît comme une mise en adéquation des pouvoirs du Gouvernement avec ses besoins réels, tels qu'ils résultent de la situation politique sous la V^o République.