

BREVE PRESENTATION FACTUELLE POUR JURISTES OCEANIENS D'UNE PROCEDURE FRANCAISE, PAS SI EXOTIQUE QUE CELA: L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITE DU GOUVERNEMENT SUR UN PROJET DE LOI¹

*Xavier Cabannes**

A la faveur de l'adoption récente de la réforme des retraites en France et des manifestations, parfois violentes, qui ont eu lieu à cette occasion, le monde a découvert la possibilité offerte par la Constitution française de faire adopter un projet de loi sans vote sur celui-ci par l'Assemblée nationale. L'auteur de ces lignes a ainsi pu voir des journaux télévisés belges parlant de cette procédure française ou lire dans la presse allemande des articles sur ce sujet. La presse française mais aussi les journaux télévisés ont été envahis pendant quelques semaines de ce que les journalistes appelaient, sans reprendre leur souffle, l'article «quaranteneuftris» et écrivaient, de façon plus ou moins variées, «49-3», «49,3», «49.3». Il s'agit en réalité de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution française.

I LE RECOURS TRADITIONNEL A L'ARTICLE 49, ALINEA 3, DE LA CONSTITUTION

Dans sa version initiale du 4 octobre 1958, qui a instauré la Vème République, cet alinéa de l'article 49 disposait: «*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*

1 Cet article n'a pas d'autre ambition que de présenter de manière synthétique l'article 49, alinéa 3, de la Constitution aux lecteurs anglophones de cette Revue. Il ne s'agit nullement d'une analyse juridique de cette disposition.

* Professeur à l'Université Paris Cité.

qui suivent, est votée (...)». Cette disposition adoptée en 1958 était l'un des instruments du parlementarisme rationalisé. Son champ d'application était large puisque cette procédure pouvait être actionnée par le Premier ministre sans limite pour tout projet (déposé par le Premier ministre) ou proposition (déposée par un parlementaire) de loi. L'objet de cette disposition était très clair: il s'agissait de permettre l'adoption d'un texte devant l'Assemblée nationale sans vote sur celui-ci de sa part et ainsi d'éviter de voir un Gouvernement être renversé à l'occasion de l'examen d'un texte de loi dans l'hémicycle. En outre, en permettant au Gouvernement de faire adopter, sans vote, un texte par l'Assemblée nationale, la Constitution assure à l'exécutif que ce texte sera au final adopté par le Parlement. En effet, en cas de désaccord entre les deux assemblées (Assemblée nationale et Sénat) composant le Parlement, l'article 45 de la Constitution permet au Gouvernement de «*demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement*», qui aura donc le dernier mot. Et devant cette même Assemblée nationale, en lecture définitive, le Gouvernement peut toujours «*dégainer*» l'article 49, alinéa 3...

Force est de constater que les premiers gouvernements de la Vème République, majorité parlementaire solide et unie y aidant, ont eu un usage modéré de cette procédure; plus tard certains n'en ont pas du tout eu besoin pendant de longues périodes, comme Lionel Jospin (Premier ministre de juin 1997 à mai 2002) ou François Fillon (Premier ministre de mai 2007 à mai 2012). De 1959 au mois de mai 1981, qui a été marqué par l'arrivée des socialistes et communistes au pouvoir, l'article 49, alinéa 3, a été actionné à 18 occasions: 4 fois par Michel Debré (Premier ministre de janvier 1959 à avril 1962), 6 fois par Georges Pompidou (Premier ministre d'avril 1962 à juillet 1968) et 8 fois par Raymond Barre (Premier ministre d'août 1976 à mai 1981). Par la suite, pendant une quinzaine d'années, le recours à la procédure de l'article 49, alinéa 3, s'est quelque peu banalisé, car utilisé régulièrement par tous les premiers ministres successifs de 1981 à 1997, même si à partir de 1992 (Gouvernement Bérégovoy) l'usage en redevient moins régulier: 7 fois par Pierre Mauroy, 4 fois par Laurent Fabius, 8 fois par Jacques Chirac, 28 fois par Michel Rocard, recordman toutes catégories et Premier ministre pendant seulement 3 ans de mai 1988 à mai 1991, 8 fois par Edith Cresson qui n'a été Première ministre que pendant un peu moins d'un an de mai 1991 à avril 1992, 3 fois par Pierre Bérégovoy, 1 fois par Edouard Balladur et 2 fois par Alain Juppé. Après cela le recours à cette procédure est devenu moins régulier: 2 fois par Jean-Pierre Raffarin (Premier ministre de mai 2002 à mai 2005), 1 fois par Dominique de Villepin (Premier ministre de mai 2005 à mai 2007), 6 fois par Emmanuel Valls (Premier ministre de mars 2014 à décembre 2016) et 1 fois par Edouard Philippe (Premier ministre de mai 2017 à juillet 2020). Enfin Elisabeth Borne, Première ministre depuis le mois de mai 2022, a recouru à ce jour 11 fois à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. On l'aura compris cette disposition est utilisée par le chef du

Gouvernement lorsqu'il s'agit de contourner une difficulté parlementaire; lorsqu'il n'est pas certain du vote de sa majorité parlementaire, qui peut avoir des doutes à l'égard d'un texte voulu ou soutenu par le Gouvernement, ou lorsqu'il sait ne pas avoir une majorité suffisante pour faire voter un texte. Car lorsque le Premier ministre recourt à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le choix laissé aux députés est simple.

Lorsque le Premier ministre décide de recourir à cette procédure, deux situations peuvent exister. Comme le prévoit la Constitution depuis 1958, lorsque le Premier ministre recourt à la procédure de l'article 49, alinéa 3, cela veut dire qu'il engage la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale, sur le vote du texte. Ici les députés peuvent, dans les 24 heures qui suivent la décision du Premier ministre d'engager cette responsabilité, déposer une motion de censure. Première situation, les députés (dans les faits, de l'opposition) ne déposent pas de motion de censure: le texte de loi est alors considéré comme adopté, passé ce délai de 24 heures, sans vote. Seconde situation, les députés déposent une motion de censure contre le gouvernement (rien n'empêche que plusieurs motions soient déposées, par exemple par différents groupes politiques ou agrégats d'occasion d'intérêt commun). Cette motion doit alors être déposée dans les conditions prévues par l'alinéa 2 de l'article 49: la *«motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale [soit 58 députés]. 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»*. Ce qui veut dire, concrètement, que prennent part au vote de la motion de censure les seuls députés y étant favorables et donc désireux de renverser le Gouvernement. Les députés ne voulant pas voter cette motion ou préférant s'abstenir ne prennent donc pas part à l'opération de vote. Pour que la motion de censure soit adoptée il faut que la majorité des membres de l'Assemblée nationale l'ait votée, soit 289 députés. Dans une telle situation, le jeu politique change: il ne s'agit plus de prendre part à un vote «pour» ou «contre» un texte de loi mais «pour» ou «contre» le Gouvernement. Ce faisant, des députés qui auraient pu voter contre un texte de loi, ne votent pas la motion de censure, car ne souhaitant pas, pour des raisons diverses, voir le Gouvernement «tomber». A ce jour aucune motion de censure déposée dans le cadre de l'article 49, alinéa 3, n'a été adoptée. Lors du dernier usage de cette procédure par la première ministre Elisabeth Borne, l'une des motions de censure qui a été déposée a obtenu, le 20 mars 2023, 278 votes; la motion a donc été rejetée à 9 votes. Lorsqu'une motion de censure est rejetée, le gouvernement reste en place et le texte de loi, qui est à l'origine de tout cela, est considéré comme adopté par l'Assemblée nationale. Si une motion de censure est adoptée, d'une part le Premier ministre doit, en application de l'article 50 de la Constitution, remettre la démission du Gouvernement au Président de la République et, d'autre part, le texte

de loi à l'origine de tout de cela est considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale.

II LA REFORME DE L'ARTICLE 49, ALINEA 3, DE LA CONSTITUTION

Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le troisième alinéa de l'article 49 est ainsi rédigé: *«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 (...). Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session»*. La réécriture de cet alinéa avait pour objectif de limiter quantitativement l'usage de cette procédure aux textes essentiels à l'action du Gouvernement: les projets de lois de finances et les projets de lois de financement de la sécurité sociale. A ces textes a été ajoutée la possibilité d'y recourir *«pour un autre projet ou proposition de loi par session»* et donc un seul par session. Cela veut donc dire que depuis cette réforme il n'est pas possible pour le Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement sur autant de projet ou proposition de loi qu'il le souhaite. Pour autant, le Premier ministre peut encore engager la responsabilité du Gouvernement un certain nombre de fois. En effet, les projets de lois de finances et les projets lois de financement de la sécurité sociale, visés par l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, englobent le projet de loi de finances initiale, les projets de loi de finances rectificatives, le projet de loi de règlement (clôture de l'exercice budgétaire), le projet de loi de financement de la sécurité sociale, mais aussi, depuis leur création par une loi organique du 14 mars 2022 (loi organique n° 2022-354), les projets de lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement à chaque lecture de chacun de ces textes devant l'Assemblée nationale. En outre, il peut aussi engager cette responsabilité *«pour un autre projet ou proposition de loi par session»*; il peut le faire à chaque lecture du texte en cause et il peut en outre engager la responsabilité sur un tel texte à chaque session, et donc lors de la session ordinaire (qui va d'octobre à juin) mais aussi lors de la (ou des) sessions(s) extraordinaire(s) convoquée(s).

Avec cette réforme et avant l'arrivée à Matignon d'Elisabeth Borne, l'usage de cette procédure s'est fait homéopathique. Ainsi, François Fillon, qui a été Premier ministre tout au long du quinquennat de Nicolas Sarkozy (2007-2012), n'y a pas recouru une seule fois; sous le quinquennat de François Hollande (2012-2017), seul Emmanuel Valls (Premier ministre comme cela a déjà été dit de mars 2014 à décembre 2016) y a recouru 6 fois; et enfin sous le premier quinquennat d'Emmanuel

Macron (2017-2022) il n'en a été fait usage qu'une seule fois en 2020, déjà à propos de la réforme des retraites. A chaque fois, depuis la réforme constitutionnelle de 2008, cette mise en jeu de la responsabilité du gouvernement par le Premier ministre a porté sur un texte autre qu'un projet de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale. Depuis le mois de juin 2022 la donne a changé. La raison en est simple: le Gouvernement actuel ne dispose pas d'une majorité parlementaire solide, puisqu'il ne peut s'appuyer que sur une majorité relative. Aussi, la Première ministre est-elle, faute de majorité solide, obligée de recourir plus souvent à la procédure de l'article 49, alinéa 3, pour forcer le passage d'un texte et son adoption. Ainsi, elle a engagé la responsabilité du gouvernement:

- le 19 octobre 2022 en première lecture sur la 1^{ère} partie du projet de loi de finances pour 2023 (deux motions de censure déposées et non adoptées);
- le 20 octobre 2022 en première lecture sur la 3^{ème} partie du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 (une motion de censure déposée et non adoptée);
- le 26 octobre 2022 en première lecture sur la 4^{ème} partie du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 et sur l'ensemble du projet (deux motions de censure déposées et non adoptées);
- le 2 novembre 2022 en première lecture sur la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023 et sur l'ensemble du projet de loi (une motion de censure déposée et non adoptée);
- le 21 novembre 2022 en nouvelle lecture sur la 3^{ème} partie du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 (une motion de censure déposée et non adoptée);
- le 25 novembre 2022 en nouvelle lecture sur la 4^{ème} partie du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 et sur l'ensemble du projet (une motion de censure déposée et non adoptée);
- le 30 novembre 2022 en lecture définitive sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 (une motion de censure déposée et non adoptée);
- le 8 décembre 2022 en nouvelle lecture sur la 1^{ère} partie du projet de loi de finances pour 2023 (une motion de censure déposée et non adoptée);
- le 11 décembre 2022 en nouvelle lecture sur la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023 et sur l'ensemble du projet (une motion de censure déposée et non adoptée);
- le 15 décembre 2022 sur la lecture définitive de l'ensemble du projet de loi de finances pour 2023 (une motion de censure déposée et non adoptée);
- le 16 mars 2023 sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, texte portant notamment la réforme des retraites (deux motions de censure déposées et non adoptées). A cette occasion c'était la

100^{ème} fois que le dispositif de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution était utilisé depuis le début de la Vème République (pour un total de 55 textes législatifs concernés et pour 67 motions de censure déposées et toutes non adoptées).

III RAPIDE RETOUR SUR LES CONTESTATIONS ACTUELLES

Si la réforme des retraites suscite en elle-même des contestations durables, l'usage de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution pour forcer l'adoption devant l'Assemblée nationale du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, portant cette réforme, a renforcé la contestation, y compris de personnes n'étant pas au départ défavorables au fond de la réforme. Cette contestation relative à l'utilisation de cette procédure peut avoir deux explications.

Tout d'abord, le recours à cette procédure répété à onze reprises en cinq mois a fini par lasser et ce d'autant plus que la défiance à l'égard d'une telle procédure a toujours été assez importante car perçue comme réductrice des droits de l'Assemblée nationale et plus largement du Parlement. En effet, un texte de loi peut être adopté sans vote voire, si le Premier ministre met rapidement en jeu la responsabilité du Gouvernement, sans débat ou sans débattre jusqu'au bout du texte de loi en cause. Il est d'ailleurs possible -seul un sociologue pourrait le dire- que ce qui paraissait acceptable aux citoyens à la fin des années 50 voire à la fin du 20^{ème} siècle, ne le soit plus aujourd'hui. Dans ce mouvement grandissant de défiance à l'égard des gouvernants, les citoyens n'acceptent peut-être plus de voir le Gouvernement pouvoir contourner le vote des députés, élus au suffrage universel direct.

Ensuite, l'usage d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour porter la réforme des retraites a surpris. Et l'usage de l'article 49, alinéa 3, largement ouvert pour cette catégorie de texte, et utilisé en l'espèce, a changé la surprise en mécontentement pour beaucoup. Le système de retraite et l'âge légal de la retraite sont de réels sujets de société, intéressant les citoyens. Voir le Gouvernement contourner les difficultés et tronquer les débats à l'Assemblée nationale en recourant à cette procédure n'a fait que susciter chez beaucoup la colère. D'un point de vue juridique, le Conseil constitutionnel (décision n°2023-849 DC du 14 avril 2023) a décidé que *«si les dispositions relatives à la réforme des retraites, qui ne relèvent pas de ce domaine obligatoire, auraient pu figurer dans une loi ordinaire, le choix qui a été fait à l'origine par le Gouvernement de les faire figurer au sein d'une loi de financement rectificative ne méconnaît, en lui-même, aucune exigence constitutionnelle»*. Une telle loi pouvait donc être le véhicule d'une réforme des retraites. Et le Gouvernement pouvait engager la responsabilité du Gouvernement sur ce texte...

Dans un entretien accordé le 26 mars 2023, la Première ministre Elisabeth Borne a déclaré qu'elle ne souhaitait plus recourir à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution pour faire adopter un projet de loi, à l'exception des «*textes financiers*»; ce qui correspond d'ailleurs à ce qu'elle a fait depuis son arrivée à la tête du Gouvernement. Cela semble vouloir dire qu'elle renonce, de fait, à utiliser cette procédure pour un texte de loi d'une autre nature. Evidemment, cela n'a pas manqué de relancer l'éternel débat sur la nécessité de maintenir ou de supprimer cette disposition constitutionnelle...

Très brève bibliographie récente:

Code constitutionnel et des droits fondamentaux, Dalloz, 2022, 12^{ème} éd., commentaires de la Constitution du 4 octobre 1958 par Michel Lascombe et Aurélien Baudu

Matthieu Carpentier, «Le recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution en matière financière», *Revue de droit fiscal*, 2023, comm. 125

Vincent Doebelin, «Pas encore de retraite pour l'article 49, alinéa 3!», *JCP, éd. A*, 2023, comm. 2139