

MEMENTO SUR L'ARTICLE 49-3

La question de confiance est la procédure classique du régime parlementaire par laquelle le Gouvernement engage sa responsabilité sur l'adoption d'un texte qu'il considère nécessaire à la mise en œuvre de sa politique. Sous ce rapport, l'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958 n'est pas une soudaine innovation, car son mécanisme avait été conçu sous la Quatrième pour remédier aux détournements qui dénaturaient la procédure traditionnellement suivie jusque-là (1) — et qui sont toujours d'actualité : les controverses soulevées par le recours du Premier ministre à cette « arme nucléaire » appellent une mise au point sous forme de rappel de quelques évidences.

1 La responsabilité du Gouvernement est inhérente au régime parlementaire et désigne la solidarité réciproque qui l'unit à la représentation nationale — plus précisément à la majorité qui lui a exprimé sa confiance en approuvant la politique qu'il « détermine et conduit » aux termes de l'article 20 C ; par la suite, cette confiance peut être explicitement invoquée à l'appui de mesures législatives qui suscitent les réticences d'une partie de sa majorité. Normalement, le vote des textes qui traduisent la politique générale est la conséquence logique de l'appartenance à la majorité, mais il arrive que, bien que le Gouvernement les considère essentiels, des désaccords surviennent qui rendent leur adoption incertaine, voire problématique : c'est alors qu'il est fait solennellement appel à la solidarité de toute la majorité et le vote devient le critère de l'appartenance à celle-ci.

2 Traditionnellement, la question de confiance était posée dans le cadre de la procédure législative au moment du vote des dispositions litigieuses, et pour en souligner la solennité, la Constitution de 1946 avait prévu que la confiance ne pouvait être refusée qu'à la majorité absolue, ce qui (sous certaines conditions) ouvrait la voie à la dissolution ; en revanche, le texte sur lequel elle était engagée, lui, était adopté ou rejeté selon la procédure ordinaire, c'est-à-dire à la majorité des suffrages exprimés. Il suffisait alors qu'une partie des membres de la majorité s'abstiennent pour que, leur abstention n'entrant pas dans le décompte des suffrages exprimés, le texte soit rejeté par une minorité de l'assemblée : la confiance était dissociée de l'adoption du texte. Cette contradiction dans la logique de la question de confiance inspira la proposition déposée le 17 janvier 1957 par Paul Coste-Floret (qui avait été le rapporteur de la Constitution de 1946), aux termes de laquelle « la question de confiance posée par le président du Conseil pour obtenir l'adoption d'un texte vaudrait sommation à l'opposition de déposer une motion de censure, faute de quoi la confiance serait accordée et le texte proposé adopté sans vote » (2). Le principe en fut repris, sous une forme un peu plus compliquée, dans le projet de révision du Gouvernement *Gaillard* et voté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958, puis dans le projet du Gouvernement *Pflimlin* en mai suivant... C'est d'ailleurs Pierre Pflimlin, devenu ministre d'État dans le Gouvernement du général de Gaulle, qui convainquit Michel Debré, fort réticent à l'origine, d'inscrire dans la Constitution cette dernière volonté de la IV^e République agonisante.

3 Loin d'être une météorite tombée en 1958, l'article 49, alinéa 3 est donc l'aboutissement pragmatique d'une réflexion sur le parlementarisme français, lequel se distinguait par la soumission qu'il entendait imposer aux Gouvernements. Représentants du peuple souverain, les députés se considéraient eux-mêmes souverains vis-à-vis de l'exécutif, avec cette conséquence qu'il devait à chaque instant prouver qu'il disposait toujours de leur soutien : d'où le rôle exclusif de la question de confiance dans les rapports politiques, et la multiplication des crises qui s'ensuivaient. Le dispositif de l'article 49, alinéa 3 renverse cette mécanique infernale en inversant la charge de la preuve : ce n'est plus au Gouvernement de prouver qu'il a toujours la confiance de l'assemblée, c'est à l'opposition de démontrer qu'il l'a perdue. La responsabilité n'est plus à sens unique, elle est désormais réciproque, puisque la majorité est liée au sort du Gouvernement tant qu'elle ne l'a pas explicitement désavoué en votant une motion de censure. Ce résultat est la conséquence du double effet du mécanisme de l'article 49, alinéa 3.

4 Le premier effet est la neutralisation du chantage exercé par une fraction de la majorité qui s'abstient ou menace de s'abstenir dans des scrutins délicats, sans pour autant passer à l'opposition ; ces dissidents virtuels abaissent ainsi le niveau des suffrages exprimés au-dessous duquel les suffrages *contre* dépassent les suffrages *pour*. Avec le 49-3, le texte étant déclaré adopté sauf dépôt et approbation d'une motion de censure où seuls les suffrages favorables à celle-ci sont recensés, les députés qui ne prennent pas part au vote de la censure sont donc présumés continuer à soutenir le Gouvernement. Ce cas de figure s'est particulièrement présenté en 1967 et après 1976, lorsque la rivalité ouverte des gaullistes et des giscardiens divisait la majorité ; il est aussi arrivé que le recours au 49-3 relève à la fois de la discipline majoritaire et de l'opportunité de ménager ses associés : ainsi en 1982, pour éviter aux communistes, qui participaient au Gouvernement *Mauroy*, l'embarras de voter le blocage des salaires. On peut en rapprocher, la même année, la répugnance de nombreux socialistes à approuver la réhabilitation des généraux factieux du *putsch* d'Alger, le recours au 49-3 soulagea leur conscience. Dans ce dernier cas, son usage relève autant du confort que de la discipline, mais il faut en retenir que la majorité absolue détenue par un seul parti n'écarte pas l'utilité de cette procédure, ainsi que les velléités des « frondeurs » socialistes l'ont révélé le 17 février dernier à propos de la loi *Macron*.

(1) V. P. Avril et J. Gicquel, « La IV^e entre deux Républiques » : *Pouvoirs* n° 76, p. 27.

(2) Cité par P. Pflimlin, *Mémoires d'un Européen de la IV^e à la V^e République*, Fayard, 1991, p. 94 et 153.

5 Le second effet produit par le mécanisme du 49-3 est de mettre en évidence l'absence de majorité alternative, car la censure réunit des oppositions hétéroclites et incompatibles, où les adversaires de droite, du centre et de gauche ne se retrouvent que le temps d'un scrutin. Le vote par les députés du Front de gauche, le 19 février dernier, de la motion déposée par l'UMP et l'UDI illustre éloquemment cette contradiction. Elle a permis aux Gouvernements *Rocard*, *Cresson* et *Bérégovoy* de se maintenir durant la 9^e législature en ne disposant que d'une majorité relative, grâce à un usage systématique du 49-3 (38 fois sur 19 projets de 1988 à 1993). Il est vrai que le groupe communiste se refusait à mêler ses bulletins à ceux de la droite (il le fit une fois, mais sans risque réel grâce à d'opportunes abstentions), d'autant que cette conjonction contre nature aurait entraîné en cas de succès la dissolution — aussi bien, il n'y eut que huit motions déposées. L'hypothèse d'une telle configuration paraissait peu vraisemblable en raison du quinquennat et de l'inversion du calendrier électoral qui semblent garantir une majorité asservie au président de la République, mais qui aurait imaginé hier (3) que Manuel Valls devrait recourir à une arme que certains voulaient supprimer lors de la révision de 2008 ?

6 Il est un autre effet, purement procédural, qui a été recherché, soit parallèlement aux précédents, soit de manière autonome, depuis l'apparition de l'obstruction. Contre celle-ci, Gouvernement et majorité sont démunis lorsque l'opposition multiplie les amendements, les rappels au règlement, les demandes de suspension, les scrutins publics, voire les vérifications du *quorum* : le seul moyen qui demeure est l'engagement de la responsabilité du Gouvernement qui interrompt immédiatement les débats, le texte étant considéré comme adopté (sauf vote de la censure). Cet emploi procédural expéditif est resté présent dans les esprits, car il est le plus contemporain parmi les 82 applications enregistrées (le dernier exemple remontant à 2006) ; c'est d'ailleurs lui qu'a retenu le Comité *Balladur* pour justifier sa proposition de restreindre l'application du 49-3 en évoquant les autres mesures destinées à prévenir l'obstruction.

7 Suivant les suggestions du Comité *Balladur*, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé l'exercice du droit d'amendement en commission afin d'alléger la discussion en séance (qui porte désormais sur le texte adopté par celle-ci), et elle a ouvert la voie au « temps législatif programmé ». Remettant en cause les principales innovations de 1958, le constituant n'a pas manqué, pour satisfaire les doléances des députés qui en supportaient mal les contraintes du 49-3, de restreindre le champ d'application, tant matérielle que temporelle, de cette disposition mal-aimée (4).

En principe, la procédure est limitée aux projets de lois de finances ou de financement de la sécurité sociale (considérés comme inhérents à la continuité de la vie nationale) ; exceptionnellement, il est loisible au Premier ministre d'y recourir pour un autre projet ou une proposition par session. D'une part, la nouvelle rédaction vise les projets et les propositions, au lieu des textes — terme indifférencié qui englobe les projets et les propositions en tout ou en partie, de sorte que le Gouvernement ne pourra plus engager sa responsabilité que sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition, non sur une disposition controversée, comme ce fut le cas pour l'article sur la CSG de la loi de finances pour 1991. D'autre part, le recours discrétionnaire au 49-3 est supprimé et la possibilité en est limitée à un seul projet ou proposition par session (soit d'octobre à fin juin), mais cette faculté s'ouvre à nouveau pendant les sessions extraordinaires ; il reste cependant qu'il peut être appliqué à plusieurs reprises, aux différents stades de la procédure législative.

8 L'engagement de la responsabilité du Gouvernement *Valls* sur l'adoption de la loi *Macron*, le 17 février, est la première application de la nouvelle rédaction de l'article 49, alinéa 3. Elle révèle d'abord l'actualité que conserve cette procédure expéditive, y compris lorsqu'un groupe détient à lui seul la majorité absolue (ou quasi absolue), dès lors que des dissidences mettent à mal sa discipline et menacent la mise en œuvre de la politique du Gouvernement — hypothèse qu'avait sous-estimée « l'aveuglement » (5) des constituants de 2008, d'autant qu'en limitant le recours au 49-3 à un seul projet (ou proposition) par session, ils la croyaient exceptionnelle alors qu'elle peut se révéler chronique. En d'autres termes, l'amputation de l'article 49, alinéa 3 affaiblit directement l'effectivité du fait majoritaire sacrifiée à l'opprobre qui s'attache à cette disposition.

9 Reste la question de la portée du recours au 49-3 : est-il, comme on l'écrit souvent, le signe de faiblesse d'un Gouvernement contraint d'en user contre sa majorité ? Certes, il atteste qu'il la contrôle mal, mais il faut ici distinguer. La faiblesse d'un Gouvernement se manifeste lorsqu'il est incapable de prendre les décisions qu'il juge nécessaires, et l'objet du 49-3 est précisément de lui en donner les moyens ; mais en même temps, cette *ultima ratio* trahit la faiblesse d'une majorité incapable d'assumer sa propre responsabilité, dont on a souligné qu'en régime parlementaire elle était réciproque. Elle dénote du même coup, une certaine fragilité politique qui atteint sans doute le Gouvernement, mais à travers lui, sous la V^e République, n'est-ce pas l'autorité présidentielle qui se trouve en cause ?

Pierre AVRIL

Professeur émérite de l'université de Paris II (Panthéon-Assas)

Jean GICQUEL

Professeur émérite de l'université de Paris I (Panthéon Sorbonne)

[3] V. cependant, « Trois voix sur l'article 49, alinéa 3 », *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011, p. 277.

[4] V. J.-C. Colliard, in F. Luchaire et G. Conac, *La Constitution de la République française*, *Économica*, 2009, 3^e éd., p. 1260. Le Sénat en revanche s'était inquiété de la mise en cause de l'efficacité gouvernementale, v. notamment les critiques de P. Gélard et de H. Portelli.

[5] Selon le mot de P. Jan, « La réelle mais fragile prééminence présidentielle sous la V^e République » : *LPA* 5 févr. 2015, p. 10.