

**Proposition de loi constitutionnelle (n° 940)
Pour un article 49 respectueux de la représentation nationale**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,
M. Jérémie Iordanoff

Mardi 26 mars 2024

**PRÉSENTATION
DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE**

**I. EN METTANT FIN À LA QUESTION DE CONFIANCE IMPLICITE, LA
PROPOSITION DE LOI REPLACE LA CONFIANCE AU CŒUR DU RÉGIME
PARLEMENTAIRE FRANÇAIS**

Le régime parlementaire est fondé sur une relation de confiance nouée entre le Parlement et le Gouvernement. La confiance, c'est ce qui « *désigne l'assentiment qui permet au Gouvernement d'agir en harmonie avec la volonté du Parlement* »⁽¹⁾.

Cette confiance se vérifie à deux occasions : le vote de la question de confiance, et le vote de la motion de censure.

Pourtant, comme l'a remarqué le professeur Denis Baranger, il est devenu fréquent d'aborder la question de la responsabilité dans le régime parlementaire français en observant le seul moment du « *divorce* » : celui de la rupture de confiance qui s'exprime par l'adoption d'une motion de censure.

Cette proposition de loi constitutionnelle propose de porter le regard sur le moment du « *mariage* » : ce moment où le Gouvernement sollicite la confiance de l'Assemblée nationale, et qu'elle la lui accorde. Cette confiance s'exprime lorsque le Premier ministre engage la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale, en application de l'article 49, alinéa 1, de la Constitution.

L'expression de cette confiance confère au Gouvernement une légitimité autre que celle issue de sa nomination par le Président de la République. Elle lui confère la légitimité issue de la représentation nationale, et lui permet de s'assurer que cette dernière adhère au sens qu'il compte donner à son action.

(1) Jean de Saint-Serin, « *confiance* », in Connil D., Jensei-Monge P. ; De Montis A., Dictionnaire encyclopédique du Parlement, 2023, Bruylant, p. 251.

La Constitution du 4 octobre 1958 organise un régime parlementaire moniste. Dans le texte constitutionnel, le Gouvernement n'est responsable que devant le seul Parlement. Le texte constitutionnel indique également que le Premier ministre engage la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale, afin que le Premier ministre puisse, lors de sa nomination ou à tout moment, vérifier que le lien de confiance ne s'est pas abimé.

Pourtant, la pratique des institutions est tout autre. L'élection du Président de la République au suffrage universel direct lui a conféré une légitimité puissante. Couplée à une lecture présidentialiste de la répartition des compétences entre Président de la République et Gouvernement, accentuée par l'avènement du fait majoritaire, cette réforme a contribué à redéfinir l'équilibre des pouvoirs. D'un régime parlementaire moniste, les institutions sont pratiquées suivant un système parlementaire dualiste, dans lequel, dès 1966, des Premiers ministres ont fait le choix de ne plus poser la question de confiance après la composition de leur Gouvernement.

Le déséquilibre institutionnel engendré par la lecture présidentialiste des institutions a conduit à abaisser la place du Parlement qui, en régime parlementaire, devrait être pourtant au fondement de la légitimité et la responsabilité du Gouvernement.

Le choix qu'ont fait neuf Premiers ministres depuis 1958 de ne pas poser la question de confiance, n'est pas anodin. Il met à mal le fondement même du régime parlementaire.

Pourtant, déjà en 1993, le comité Vedel chargé de proposer une réforme institutionnelle, estimait que l'obligation faite au Gouvernement de demander un vote de confiance paraissait, « *avec le recul, utile et opportune* ».

Il apparaît en effet pertinent de **réaffirmer clairement l'obligation faite au Premier ministre, après sa nomination, d'engager la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale.**

En période de concordance des majorités, cette question de confiance ne soulève pas de difficulté et présente un avantage : elle permet l'expression solennelle du lien qui unit le Gouvernement et l'Assemblée.

En période de majorité relative, cette question de confiance ne doit pas être conçue comme la chronique d'un échec annoncé, mais comme une incitation puissante à bâtir une coalition, susceptible de rendre l'action publique cohérente et légitime. L'habitude générée par l'émergence du fait majoritaire a fait perdre de vue qu'il existait un mode de gouvernement fondé sur la formation de coalition.

S'il ne s'agit pas d'une habitude française, il s'agirait pourtant d'une pratique gouvernementale plus vertueuse que celle qui prévaut actuellement. La situation actuelle présente en effet un certain nombre d'inconvénients liés à l'absence de clarté et de vision sur le programme qui va être appliqué, et à

l'incertitude quant à l'existence d'une majorité pour en permettre l'exécution sur le plan législatif. Tout ceci crée de l'incertitude, des tensions et conduit, *in fine*, à une pratique brutale du pouvoir, consistant à faire un usage répété de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, sur un texte aussi politique et central que le budget.

II. EN SUPPRIMANT LE « 49.3 », LA PROPOSITION DE LOI CONDAMNE UN SYMBOLE HONNI DU DÉSÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL

Le « 49.3 » est sans doute la seule disposition de la Constitution connue de tous les français. Perçu comme un instrument de domination du pouvoir exécutif sur le Parlement, il suscite un rejet et une incompréhension qui s'expriment dans toutes les sphères de la société.

Lors d'un entretien qu'il a accordé à votre rapporteur, l'ancien Président de la République François Hollande soulignait que le « 49.3 » est « *devenu un symbole, un révélateur d'un malaise beaucoup plus profond. La signification d'une faiblesse qui se transforme en contrainte* ».

L'ancien Premier ministre Manuel Valls a confirmé avoir senti ce basculement dans l'opinion lors de la deuxième utilisation qu'il fit de cette procédure sur la « loi travail » en 2016.

C'est effectivement à ce moment que le professeur Bastien François relate avoir constaté que le « 49.3 » suscitait désormais un débat passionné chez les étudiants peuplant les amphithéâtres des facultés de droit. Il suscite aussi le débat dans la rue : dans les mouvements de protestation sociale, ces chiffres sont désormais inscrits sur les pancartes des manifestants criant leur rejet de ce qu'ils estiment être une procédure brutale pour la représentation nationale. Dans les circonscriptions, les lendemains d'utilisation du « 49.3 », les citoyens interpellent leurs députés sur leur utilité face à ce qu'ils ressentent comme une négation du débat.

Le coût du « 49.3 » est important. Il l'est pour celles et ceux qui l'utilisent. Il l'est, surtout, pour les institutions, qu'il fragilise, parce qu'il empêche l'Assemblée nationale, c'est-à-dire la chambre élue au suffrage universel par les citoyens pour les représenter, d'être le lieu du débat puis du vote de la loi.

L'impression de brutalité qu'inspire le « 49.3 » à l'égard de la représentation nationale s'accroît en raison de son utilisation à un stade précoce de la délibération parlementaire. Dans ce cas de figure, le vote n'est plus simplement contraint : le débat est empêché. L'Assemblée nationale n'est plus l'enceinte de délibération de la loi mais le lieu où la seule absence de coalition des oppositions pour faire chuter le Gouvernement lui permet d'obtenir l'adoption de texte qui n'ont pas été débattus.

Comment ne pas s'offusquer en effet que le « 49.3 » soit désormais déclenché, en première partie d'un projet de loi de finances, alors que l'Assemblée nationale n'a pas été en mesure de débattre des amendements déposés ?

L'argument de la lutte contre l'obstruction parlementaire est souvent opposé pour justifier le recours à cette procédure. Mais c'est oublier que le « 49.3 » n'a pas été conçu à cette fin, à l'inverse d'autres procédures telles que le vote bloqué ou le temps législatif programmé. Surtout, la sincérité de cet argumentaire interroge. S'agit-il vraiment de lutter contre l'obstruction, lorsqu'il est coupé court au débat avant même qu'il ne commence ?

Le professeur Rousselier souligne qu'au regard de la pratique récente du « 49.3 », il « *devient un instrument de "management gouvernemental" de l'Assemblée nationale. Il acquiert la valeur de routine en habituant le gouvernement à se passer de la recherche d'une majorité élargie* »⁽¹⁾.

Dans le contexte actuel de majorité relative à l'Assemblée nationale, dans lequel le Gouvernement a fait l'économie de bâtir une coalition pour réunir une majorité sur un projet, le « 49.3 » devient, pour reprendre l'expression du professeur Denis Baranger, un « *outil de gouvernement quasi minoritaire* ».

Or, la fonction du « 49.3 » n'est pas d'exonérer le Premier ministre de produire les efforts nécessaires pour obtenir une majorité. L'esprit de cette procédure, qui devait initialement n'être utilisée qu'exceptionnellement, comme en attestent les déclarations de Michel Debré à l'été 1958, est dévoyé pour produire l'illusion de la construction d'une majorité.

Cette utilisation abusive du « 49.3 », qui le transforme en une modalité banalisée d'exercice du pouvoir, n'est pas sans coût pour la démocratie et nos institutions.

En conséquence, la présente proposition de loi constitutionnelle propose de supprimer cette procédure qui, compte tenu de l'obligation posée à l'article 1^{er}, ne devrait plus avoir la même utilité.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

(1) Nicolas Rousselier, « *Le 49.3 ou la démocratie à l'envers* », *Etudes*, Avril 2024, n°4314, à paraître.

Article 1^{er}

(art. 49 de la Constitution)

Consécration du caractère obligatoire de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} de la proposition de loi constitutionnelle modifie le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution afin de préciser qu'une fois nommé, le Premier ministre est tenu, dans les meilleurs délais, d'engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Il serait ainsi mis un terme à la pratique de la confiance présumée, afin de contraindre le pouvoir exécutif à constituer un Gouvernement susceptible de trouver une majorité à l'Assemblée nationale sur son programme.

Dernières modifications législatives intervenues

Le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution n'a fait l'objet d'aucune révision constitutionnelle.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Comme le soulignait en 1992 le « Comité Vedel » chargé de présenter au Président de la République François Mitterrand des recommandations sur les institutions de la V^{ème} République, « *l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un programme, prévu au premier alinéa de l'article 49, a été marqué par des ambiguïtés sur l'obligation faite au Gouvernement de demander un vote de confiance* »⁽¹⁾. La rédaction de ce premier alinéa, rédigée au présent de l'indicatif, apparaît, de prime abord, être l'indice d'une obligation faite au Premier ministre. Pourtant, votre Rapporteur a pu constater que la doctrine était divisée sur l'exégèse de cet énoncé normatif (A), et qu'un certain nombre de Premiers ministres avaient pu profiter de cette incertitude pour considérer qu'ils avaient le choix, lors de la constitution de leur Gouvernement, de mettre en application ou non le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution (B).

(1) *Comité consultatif pour une révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, Rapport au Président de la République, Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993,*

A. L'EXÉGÈSE CONTROVERSÉE DU PREMIER ALINÉA DE L'ARTICLE 49 DE LA CONSTITUTION SUR LE CARACTÈRE OBLIGATOIRE DE LA QUESTION DE CONFIANCE

1. Le débat sur le caractère impératif de l'utilisation du présent de l'indicatif

Le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution dispose que « *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* ».

Le choix du pouvoir constituant de conjuguer le verbe « engager » au **présent de l'indicatif** a prêté à débat.

En matière de légistique, le présent de l'indicatif est en principe employé pour signifier une obligation. Le guide de légistique publié conjointement par le Premier ministre et le Conseil d'État ⁽¹⁾ précise ainsi qu' « *en règle générale, les verbes sont à conjuguer au présent de l'indicatif et non au futur. **Ce présent a valeur impérative.*** ». Le guide de légistique publié par le Sénat retient la même analyse : « *En droit, l'utilisation du présent de l'indicatif suffit à donner valeur obligatoire au dispositif. En conséquence, l'emploi du verbe : « devoir » est inutile et à limiter autant que possible* » ⁽²⁾. Le Conseil constitutionnel a lui-même pu juger, à propos d'une formulation dans le code du travail, que « l'emploi du présent de l'indicatif [a] valeur impérative » ⁽³⁾.

Certains des professeurs auditionnés par votre Rapporteur ont rappelé ce principe pour éclairer leur interprétation de l'article 49, alinéa 1. La professeure Marie-Anne Cohendet a par exemple considéré que, puisqu'en principe en droit français l'indicatif vaut impératif, l'emploi du verbe « engager » signifie déjà « doit engager ».

A cet argument s'ajoute celui soulignant que le pouvoir constituant a opéré un choix rédactionnel différent à deux autres alinéas du même article 49 de la Constitution. Le troisième alinéa dispose 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* », tandis que le dernier alinéa prévoit que « *le Premier ministre **a la faculté de demander** au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale* ». Ces choix terminologiques distincts au sein d'un même article accèdent à l'idée d'une différence de portée entre le caractère obligatoire de la demande de confiance,

(1) *Guide de légistique, Premier ministre- Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'État, La documentation française, 3^{ème} édition, 2017, p. 292.*

(2) *Guide légistique : les conventions de la rédaction de la loi, Les guides pratiques du Sénat, p. 53.*

(3) *Conseil constitutionnel, décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, cons. 17 : « l'emploi du présent de l'indicatif ayant valeur impérative, la substitution du présent de l'indicatif à une rédaction formulée en termes d'obligation ne retire pas aux dispositions du nouveau code du travail leur caractère impératif ».*

prévue au premier alinéa, et le caractère optionnel des procédures décrites aux troisième et dernier alinéas.

En effet, le troisième alinéa, qui prévoit l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte, ne peut relever que d'un choix. Il en va de même de la demande d'approbation d'une déclaration de politique générale au Sénat, devant qui le Gouvernement n'est pas responsable. Sur ce point, le professeur Armel Le Divillec a estimé que le rapprochement littéral des termes employés à ces alinéas faisait « *apparaître une différenciation qui plaide assez nettement, a contrario, pour une obligation à l'alinéa 1^{er}.* »

Votre Rapporteur a néanmoins pu constater que la doctrine n'était pas unanime sur cette question d'interprétation.

En 2009, le professeur Guy Carcassonne jugeait que « *l'argument sur la lettre était faible, sauf à considérer que, dès l'alinéa suivant, la même utilisation du présent de l'indicatif oblige l'Assemblée nationale à mettre en cause la responsabilité du gouvernement par une motion de censure* »⁽¹⁾.

Lors de son audition, le professeur Bastien François a quant à lui déduit de l'absence d'indication d'un délai au terme duquel le Premier ministre devrait engager la responsabilité de son Gouvernement que le présent de l'indicatif n'avait pas force impérative.

Le professeur Jean-Philippe Derosier a abondé en ce sens, et a cité à l'appui de sa démonstration d'autres dispositions constitutionnelles rédigées au présent de l'indicatif dont il n'est pas possible de déduire un caractère impératif. Il a, par exemple, cité l'article 14 de la Constitution qui dispose que « *le Président de la République accrédite les ambassadeurs* » sans qu'en pratique il soit tenu de le faire s'il ne le souhaite pas. Au contraire, il a considéré que le présent de l'indicatif employé à l'article 10 de la Constitution⁽²⁾, qui est assorti d'un délai, emporte obligation pour le Président de la République de promulguer la loi dans les quinze jours qui suivent son adoption.

Pour interpréter la portée de cet alinéa du texte constitutionnel, de nombreux auteurs ont tenté de découvrir la volonté du pouvoir constituant dans les travaux préparatoires de la Constitution, sans pourtant parvenir à dégager une conclusion certaine.

2. Les travaux préparatoires de la Constitution révèlent les hésitations du pouvoir constituant.

Si tous les professeurs auditionnés par votre rapporteur se sont accordés sur l'intention clairement exprimée du pouvoir constituant de rejeter toute

(1) Guy Carcassonne, *La Constitution*, 9^{ème} édition, 2009, p. 245.

(2) Premier alinéa de l'article 10 de la Constitution : « *Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée* ».

procédure d'investiture, leur analyse des travaux préparatoires ne les a pas conduits à tirer une conclusion unanime quant à la portée impérative de l'alinéa premier de l'article 49 de la Constitution sur la question de confiance. Certains ont considéré que les « documents pour servir à l'histoire d'élaboration de la Constitution » n'apportaient pas la preuve d'une volonté constituante de rendre la question de confiance impérative, quand d'autres tirent la conclusion inverse.

Les travaux préparatoires permettent, au moins, de constater que la rédaction du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution a évolué plusieurs fois durant le processus constituant, témoignant d'une hésitation sur les termes à retenir. Les différents projets de rédaction examinés, qui ont été rappelés lors de son audition par le Professeur Armel Le Divellec, ont alternativement employé les termes « engage » et « peut engager ».

Présentation de la genèse de la rédaction du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution par le Professeur Armel Le Divellec

D'abord complètement absente des premières versions du texte (il n'était initialement question que de la motion de censure ⁽¹⁾), **la question du vote de confiance** a fini par être introduite ⁽²⁾ mais la première version du texte consolidé énonçait que « le Premier ministre peut engager... » ⁽³⁾. Dans la version adoptée le 19 août par le Comité interministériel, qui avait le choix entre deux versions (« peut engager » ou « engage ») ⁽⁴⁾, il est écrit : « Le Premier ministre engage... » ⁽⁵⁾.

Dans la version présentée au Conseil d'Etat le 21 août, figure bien « engage » ; mais dans la version discutée au Conseil d'Etat en commission les 25-26 puis en Assemblée générale le 27 août, on retrouve à nouveau « peut engager » ⁽⁶⁾ ; elle demeure dans l'avis final du CE adopté le 28 août ⁽⁷⁾, à nouveau soumis au Comité interministériel ⁽⁸⁾. La version soumise au Conseil des ministres du 3 septembre retrouve finalement « engage » (DPS, III, p. 581) et c'est bien le texte finalement retenu.

Source : Contribution écrite transmise au rapporteur par le Pr. Armel Le Divellec après son audition.

Au-delà de ces hésitations rédactionnelles, certains des rédacteurs du texte constitutionnel ont clairement affirmé le caractère obligatoire de la question de confiance.

(1) Groupe de travail du 3 juillet 1958 (Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République ; Documents pour servir à l'histoire d'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 [DPS], I, La Documentation française, p. 342) : Michel Debré écarte toute idée de question de confiance et d'investiture. La question de confiance est encore absente du projet du 10 juillet (DPS, I, p. 416-422).

(2) Elle apparaît dans le projet de la Celle St Cloud du 15 juillet (DPS, I, p. 434 et p. 436), confirmé dans la version du 29 juillet (DPS, I, p. 520).

(3) Avant-projet des 26/29 juillet, soumis au C.C.C. (DPS, II, p. 30).

(4) DPS, II, p. 631.

(5) DPS, II, p. 650. Guy Mollet (infra, p. 121) prétend que le "engage" est adopté le 21 août, dans le texte envoyé au Conseil d'État.

(6) DPS, III, p. 355.

(7) DPS, III, p. 478.

(8) DPS, III, p. 545.

Tel est le cas, d'abord, du commissaire du gouvernement Raymond Janot. A propos de l'interprétation du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, il déclarait ceci : « *Cela veut dire que, comme sous la Constitution de 1875, le gouvernement n'a pas besoin d'investiture ; ça veut dire aussi qu'il devra venir devant l'Assemblée nationale, mais qu'il ne se précipitera pas, il n'est pas tenu de venir dans les trois jours. Bien entendu, il ne peut pas rester deux mois sans venir devant l'Assemblée, mais disons que l'interprétation correcte de cet alinéa, c'est que le Gouvernement est nommé, qu'il travaille dix ou douze jours, et qu'il se présente devant l'Assemblée. Voilà l'idée* »⁽¹⁾.

Tel est aussi le cas de Michel Debré, qui exprima nettement sa position sur le sujet lorsque, devenu Premier ministre, il demanda la confiance de l'Assemblée nationale, le 16 janvier 1959. Michel Debré s'exprime alors en ces termes : « *Le Gouvernement, dit notre nouvelle Constitution, est nommé par le président de la République, et un autre article le charge éventuellement de mettre sa responsabilité en cause à la suite de l'exposé de son programme. Il n'est pas dit expressément qu'il doit le faire dès sa nomination, mais l'esprit de la Constitution est clair, et nous entendons l'appliquer* »⁽²⁾.

Tous les professeurs auditionnés par votre Rapporteur n'ont pourtant pas déduit de la lecture des travaux préparatoire l'existence d'une volonté clairement exprimée du pouvoir constituant de faire de la question de confiance une obligation.

L'ambiguïté tiendrait finalement à ce que, selon le professeur Armel Le Divellec, la rédaction retenue serait le résultat d'un compromis dilatoire, concédé par le général de Gaulle pour satisfaire la demande de certains rédacteurs du texte constitutionnel d'affirmer la nature parlementaire du régime. Cette rédaction aurait alors été concédée sans que le général de Gaulle ne souhaite véritablement que le Premier ministre se soumette au dispositif décrit au premier alinéa. En audition, plusieurs professeurs ont d'ailleurs rappelé que le général de Gaulle avait émis des réserves lorsque, en 1959, le Premier ministre Michel Debré avait exprimé son intention de faire application de l'alinéa premier de l'article 49 de la Constitution.

Dans les faits, certains Premiers ministres ont retenu une interprétation libérale de cet article, leur conférant la liberté de choix de l'engagement de la confiance.

(1) *DPS*, IV, p. 18.

(2) *JO, Débats, AN, séance du 16 juin 1959*, p. 77.

B. UNE PRATIQUE PRIMO-MINISTÉRIELLE EN FAVEUR D'UN EXERCICE NON CONTRAINT DE LA QUESTION DE CONFIANCE

1. Si depuis 1958 la majorité des Premiers ministres ont engagé la responsabilité de leur Gouvernement sur une déclaration de politique générale, neuf d'entre eux n'ont pas posé la question de confiance

Michel Debré, qui considérait qu'il relevait de l'esprit des institutions que la question de confiance soit demandée lors de la constitution d'un nouveau Gouvernement, fit, en toute logique, application de l'article 49, alinéa 1, de la Constitution pour chacun de ses deux Gouvernements. Mais cette ligne de conduite fut contestée dès la nomination de son successeur à Matignon.

En 1962, Georges Pompidou fait application de l'article 49, alinéa 1, à deux reprises. Mais il le fait en soulignant qu'il a « décidé »⁽¹⁾ de demander à l'Assemblée nationale l'approbation de son programme, afin de souligner ce qu'il considère comme être une liberté de choix. Lors de la constitution de son troisième Gouvernement, il prend une autre décision. Nommé Premier ministre le 8 janvier 1966, alors que l'Assemblée nationale n'est pas en session, Georges Pompidou attend l'ouverture de la session ordinaire pour prononcer, le 6 avril 1966, une déclaration de politique générale à l'issue de laquelle il n'engage pas la responsabilité de son Gouvernement. A cette occasion, il explique ne pas avoir demandé à ce que l'Assemblée se réunisse en session extraordinaire, non seulement parce que le remaniement ministériel intervenu relevait selon lui de changements apparaissant comme « *relativement secondaires* », mais aussi parce qu'« *il paraissait important de rappeler que la Constitution de 1958 a expressément supprimé le débat d'investiture* »⁽²⁾. Selon lui, « *la lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 veulent en effet que le Gouvernement soit entièrement libre de demander ou non un vote de confiance et qu'il appartienne de préférence à l'Assemblée de mettre en jeu la responsabilité ministérielle par la procédure la plus normale et la mieux adaptée, je veux dire la motion de censure* »⁽³⁾.

Cette interprétation, consistant à considérer que le Premier ministre a le choix de poser ou non la question de confiance, sera ultérieurement partagée par huit autres Premiers ministres. Il en fut ainsi pour Maurice Couve de Murville, puis Pierre Messmer et Raymond Barre, qui ne demandèrent pas de vote à l'issue de leur déclaration de politique générale pour leur premier Gouvernement, mais en demandèrent un pour leurs Gouvernements II et III.

Après l'alternance, cette interprétation du texte constitutionnel fut également retenue par Michel Rocard⁽⁴⁾, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy.

(1) JO, Débats, AN, première séance du 26 avril 1962, p. 20.

(2) JO, Débats, AN, première séance du 13 avril 1966, p. 619.

(3) *Idem*, p. 620.

(4) Michel Rocard ne présenta pas à l'Assemblée nationale son premier Gouvernement. Pour le second Gouvernement, il fit une déclaration devant l'Assemblée nationale le 29 juin 1988, sans engagement de responsabilité.

Par la suite et jusqu'en 2022, tous les Premiers ministres firent application du premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, jusqu'à la nomination de Elisabeth Borne puis de Gabriel Attal, qui ne sollicitèrent pas le vote de l'Assemblée nationale.

Les motivations de ce refus sont variables : il a pu s'agir d'une volonté de prouver qu'il s'agissait d'une procédure facultative, ou de la crainte d'une mise en échec face à une majorité relative ou incertaine.

PREMIERS MINISTRES N'AYANT PAS FAIT APPLICATION DE L'ARTICLE 49 ALINÉA 1 DE LA CONSTITUTION

Gouvernement	Date de la nomination du Gouvernement	Date de la déclaration de politique générale sans vote
Pompidou III	08.01.1966	13.04.1966
Pompidou IV	06.04.1967	18.04.1967
Couve de Murville	10.07.1968	17.07.1968
Messmer I	05.07.1972	03.10.1972
Barre I	25.08.1976	07.10.1976
Rocard II	28.06.1988	29.06.1988
Cresson	16.05.1991	22.05.1991
Beregovoy	02.04.1992	08.04.1992
Borne	17.05.2022	06.07.2022
Attal	11.01.2024	31.01.2024

Ces statistiques laissent de côté les cas, assez spécifiques, des Premiers ministres qui, nommés par un Président de la République nouvellement élu, n'ont pas présenté leur tout premier Gouvernement – généralement d'une durée de vie de quelques semaines - dans l'attente des élections législatives. En dehors de ce cas de figure, seuls neuf Premiers ministres, sous la V^{ème} République, ont donc décidé de ne pas poser la question de confiance à l'Assemblée nationale.

Il en résulte que depuis 1958, la majorité des Premiers ministres ont engagé la responsabilité de leur Gouvernement sur une déclaration de politique générale : le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution a été appliqué à quarante et une reprises depuis 1958, par vingt-deux Premiers ministres.

**ENGAGEMENTS DE LA RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT SUR SON PROGRAMME OU
SUR UNE DÉCLARATION DE POLITIQUE GÉNÉRALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49,
ALINÉA 1 DE LA CONSTITUTION**

Nombre	Législature Gouvernement	Objet	Date du débat	Nombre de sièges pourvus	Suffrages exprimés	
					Pour	Contre
	<i>I^e législature :</i>					
1	Debré	Programme	16.01.1959	576	453	56
2	Debré	Politique générale	15.10.1959	557	441	23
3	Pompidou I	Programme	27.04.1962	551	259	128
	<i>II^e législature :</i>					
4	Pompidou II	Politique générale	13.12.1962	482	268	116
	<i>III^e législature :</i>	Néant				
	<i>IV^e législature :</i>					
5	Chaban-Delmas	Politique générale	16.09.1969	481	369	85
6	Chaban-Delmas	Politique générale	15.10.1970	487	382	89
7	Chaban-Delmas	Politique générale	24.05.1972	486	368	96
	<i>V^e législature :</i>					
8	Messmer II	Politique générale	12.04.1973	490	254	206
9	Chirac I	Politique générale	06.06.1974	490	297	181
10	Barre II	Programme	28.04.1977	490	271	186
	<i>VI^e législature :</i>					
11	Barre III	Politique générale	20.04.1978	491	260	197
	<i>VII^e législature :</i>					
12	Mauroy II	Politique générale	09.07.1981	491	302	147
13	Mauroy II	Programme énergétique	07.10.1981	491	331	67
14	Mauroy II	Programme économique	23.06.1982	490	329	157
15	Mauroy III	Politique générale	06.04.1983	490	323	155
16	Mauroy III	Politique générale	19.04.1984	491	329	156
17	Fabius I	Politique générale	24.07.1984	491	279	157
	<i>VIII^e législature :</i>					
18	Chirac II	Politique générale	09.04.1986	577	292	285
19	Chirac II	Politique générale	07.04.1987	577	294	282
20	Chirac II	Politique générale	03.12.1987	577	295	282
	<i>IX^e législature :</i>					
21	Rocard II	Politique au Moyen- Orient	16.01.1991	577	523	43
22	Bérégovoy	Négociations du GATT	25.11.1992	570	301	251
	<i>X^e législature :</i>					
23	Balladur	Politique générale	08.04.1993	577	457	81
24	Balladur	Négociations du	15.12.1993	574	466	90

		GATT				
25	Juppé I	Politique générale	23.05.1995	571	447	85
26	Juppé II	Réforme de la sécurité sociale	15.11.1995	567	463	87
27	Juppé II	Politique générale	02.10.1996	576	464	100
	<i>XI^e législature :</i>					
28	Jospin	Politique générale	19.06.1997	577	297	252
	<i>XII^e législature :</i>					
29	Raffarin II	Politique générale	03.07.2002	577	374	173
30	Raffarin III	Politique générale	05.04.2004	577	374	178
31	Villepin	Politique générale	08.06.2005	577	363	178
	<i>XIII^e législature :</i>					
32	Fillon II	Politique générale	03.07.2007	577	321	224
33	Fillon II	Politique étrangère	17.03.2009	577	330	238
34	Fillon III	Politique générale	24.11.2010	577	326	226
	<i>XIV^e législature :</i>					
35	Ayrault II	Politique générale	03.07.2012	577	302	225
36	Valls	Politique générale	08.04.2014	577	306	239
37	Valls II	Politique générale	16.09.2014	577	269	244
38	Cazeneuve	Politique générale	13.12.2016	572	305	239
	<i>XV^e législature :</i>					
39	Philippe II	Politique générale	04.07.2017	577	370	67
40	Philippe II	Politique générale	12.06.2019	577	363	163
41	Castex	Politique générale	15.07.2020	573	345	177

2. Les modalités d'exercice de la question de confiance

Lorsque le Premier ministre décide d'engager la responsabilité de son Gouvernement, l'article 49, alinéa 1, pose une condition formelle tenant à l'existence d'une « *délibération du conseil des ministres* » précédant l'annonce de la décision de poser la question de confiance.

L'engagement de la responsabilité du Gouvernement porte « *sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale* ». La doctrine a pu déduire de la présence de l'adverbe « éventuellement » une différence de temporalité entre les deux notions. Le « *programme* » serait présenté lors de la formation du Gouvernement, tandis que la « *déclaration de politique générale* » interviendrait après une certaine durée d'exercice du Gouvernement ⁽¹⁾. Toutefois, selon Armel Le Divellec ⁽²⁾, il n'existe aucune différence de portée juridique entre ces deux notions. En tout état de cause, la distinction n'a jamais été clarifiée par le Conseil constitutionnel, qui a même

(1) L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoctian, J. Mestre, O. Pfersmann, *Droit constitutionnel*, 2023, p. 915.

(2) A. Le Divellec et M. De Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 2022, pp. 111-112.

considéré dans une décision du 12 janvier 1977 que la Constitution « *tend à conférer une acception analogue* »⁽¹⁾ aux deux expressions.

Il revient ensuite à la Conférence des présidents de définir les conditions dans lesquelles sera organisé le débat. Celui-ci débute par l'intervention du Premier ministre, avant la prise de parole des orateurs des groupes pour un temps - et éventuellement un nombre d'orateurs - définis par la Conférence des présidents. Le Premier ministre a la possibilité, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 132 du règlement de l'Assemblée nationale, de reprendre la parole à la fin du débat « *pour répondre aux orateurs qui sont intervenus* ».

Le Président de l'Assemblée met alors aux voix l'approbation du programme ou de la déclaration du Gouvernement. Le vote a lieu par scrutin public. **Aucune majorité qualifiée n'est exigée** : en application du quatrième alinéa de l'article 152 du règlement de l'Assemblée nationale, « le vote est émis à la majorité absolue des suffrages exprimés ».

En cas de rejet du programme ou de la déclaration de politique générale, l'article 50 de la Constitution s'applique : le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article premier de la proposition de loi modifie le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution. Il substitue au terme « *engage* » les termes « *doit engager* », afin de consacrer, de façon explicite, l'obligation faite au Premier ministre, après sa nomination, d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.

Il s'agit d'éviter les conséquences néfastes pour le fonctionnement démocratique des décisions récemment prises par les Premiers ministres Elisabeth Borne puis Gabriel Attal de ne pas poser la question de confiance à l'Assemblée nationale, dans un contexte de majorité relative.

Forts de la seule légitimité tirée de leur nomination par le Président de la République, et, au contraire, privés de la légitimité que leur conférerait l'expression formelle de la confiance de la représentation nationale, les Premiers ministres se trouvent dans une situation de subordination plus importante encore au chef de l'État. La lecture présidentialiste des institutions s'en trouve renforcée, et aggrave le déséquilibre des pouvoirs.

Politiquement, cette situation aboutit en outre à priver l'Assemblée nationale, et, partant, la société, d'une vision claire sur le programme gouvernemental et la façon dont il va être mis en œuvre. En dépit du contexte

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas, cons. 3.

actuel de majorité relative à l'Assemblée nationale, les deux Gouvernements précités n'ont pas cherché à bâtir une coalition sur le fondement de laquelle ils auraient pu mener des réformes sans crainte de votes de rejet à l'Assemblée nationale. Faute d'une telle coalition, les accords politiques sont recherchés par tâtonnements, texte par texte, ce qui génère de l'incertitude sur le cap poursuivi et donne l'impression d'une improvisation qui, en ces temps de crise démocratique et institutionnelle, ne peut être bénéfique au pays. Cette situation semble aussi avoir une influence sur l'utilisation massive de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, dont il est question à l'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle.

En réponse à ces difficultés, votre rapporteur considère que l'énoncé d'une obligation d'engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Premier ministre comporterait plusieurs avantages, indépendamment du contexte politique.

Dans le contexte actuel d'une majorité relative à l'Assemblée nationale, une telle obligation apparaît présenter deux avantages.

D'une part, le président de la République serait davantage incité à tenir compte de la composition de l'Assemblée nationale lors de la nomination du Premier ministre.

D'autre part, le Premier ministre serait contraint, pour bâtir une coalition, de nommer des personnalités et de définir des choix politiques susceptibles de recueillir une majorité à l'Assemblée nationale avant de demander cette confiance. Comme le soulignait déjà le Comité conduit par le doyen Vedel en 1993, « *la recherche dès l'origine du vote de confiance ne fait qu'anticiper sur des négociations qui ne pourront en tout état de cause manquer d'avoir lieu* »⁽¹⁾. Dans la mesure où la situation actuelle révèle que les forces politiques ne s'orientent pas spontanément vers une culture de la conciliation, le caractère impératif de la question de confiance paraît être de nature à favoriser une telle pratique du compromis.

Par ailleurs, si, ultérieurement, les élections redonnaient aux gouvernements une majorité absolue, la révision proposée ne bouleverserait pas la pratique, non démentie entre 1993 et 2022, au terme de laquelle le Premier ministre engage la responsabilité de son Gouvernement, même s'il sait d'avance pouvoir compter sur une majorité claire. Dans ce contexte, le comité Vedel considérait que la question de confiance était le « *gage d'une meilleure gestion des rapports entre l'exécutif et le Parlement* »⁽²⁾.

Enfin, le dispositif de la proposition de loi constitutionnelle précise que l'engagement de cette responsabilité intervient « *dans les meilleurs délais* ». Cette formulation, choisie pour marquer encore davantage le caractère obligatoire de la question de confiance, pourrait être rendue plus précise encore. A l'issue des auditions qu'il a menées, votre Rapporteur juge pertinent de fixer, dans le texte

(1) *JORF*, 16 février 1993, p. 2542.

(2) *Idem*, p. 2542.

constitutionnel, un délai ferme au terme duquel le Gouvernement devra avoir posé la question de confiance. Il s'agit là d'une réflexion sur laquelle il suscitera le débat lors de la réunion de la commission des Lois.

*

* *

Article 2

(art. 49 de la Constitution)

Suppression de la procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi constitutionnelle supprime le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution qui permet au Gouvernement d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte. Il s'agit de contraindre le Gouvernement à vérifier l'existence d'une majorité sur un projet de loi avant d'engager son examen à l'Assemblée nationale, et, à défaut, de créer les conditions d'un accord de coalition.

➤ **Dernière modification législative intervenue**

Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution a été modifié par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008. La rédaction initiale ouvrait la possibilité, pour le Premier ministre, d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale « sur le vote d'un texte », sans autre limitation. En 2008, le pouvoir constituant a restreint aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale la possibilité de recourir à cette procédure, ainsi qu'à un autre projet ou une autre proposition de loi par session.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA MÉCANIQUE GÉNÉRALE DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3

L'article 49, alinéa 3, de la Constitution articule contrôle parlementaire et fonction législative pour permettre au Premier ministre de lier son sort à l'adoption d'un texte. Toutefois, pour éviter le retour à la question de confiance implicite qui éprouva la stabilité des Gouvernements de la IV^{ème} République, l'article 49 exige, pour que le Gouvernement soit renversé, qu'il réunisse, contre lui, la majorité des membres composant l'Assemblée.

Ce mécanisme symptomatique de la rationalisation du parlementarisme permet au Premier ministre de mettre la majorité face à ses responsabilités.

Son existence tient à la volonté des ministres d'État, anciens présidents du Conseil de la IV^e République, membres du gouvernement du Général de Gaulle à l'été 1958. Sous les républiques précédentes – singulièrement sous la IV^e République - on connaissait le phénomène de dissociation des majorités : lorsque le gouvernement posait la question de confiance sur un texte, il arrivait fréquemment que le texte soit rejeté à la majorité simple mais que le gouvernement tombe, c'est-à-dire qu'il soit politiquement – et non juridiquement - contraint de démissionner, car il considérait ne plus avoir de majorité pour le soutenir.

Dès lors, le « 49.3 » a été initialement pensé, avant l'avènement du fait majoritaire, pour permettre à un gouvernement de légiférer sans majorité claire. Toutefois, Michel Debré, garde des sceaux du Gouvernement du Général de Gaulle sous la IV^{ème} République, avait insisté, devant le comité consultatif constitutionnel, sur le caractère exceptionnel d'une telle procédure, en réponse à une interpellation de Paul Reynaud : « [...] À titre personnel, je dois dire que les objections du président Paul Reynaud, en ce qui concerne le paragraphe 3, sont valables. Mais je dois lui dire, à la réflexion, qu'elles seraient valables si la déviation de notre régime aboutissait à ce que le paragraphe 3 soit le droit commun. En cela il a tout à fait raison. Si la règle absolue était qu'un gouvernement, se servant du paragraphe 3, déclarait d'un tout coup qu'il pose la question de confiance sur un texte, avec la motion de censure la loi passerait sans majorité. Je reconnais que l'application de ce paragraphe 3, répétée chaque mois et plusieurs années serait la destruction non seulement du système mais de l'autorité gouvernementale » ⁽¹⁾.

Comme le soulignait le rapporteur Jean-Luc Warsmann lors de l'examen de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette procédure devait donc « neutraliser les effets pervers des abstentions sur la question de confiance et contraindre les partenaires d'une coalition à assumer leur responsabilité » ⁽²⁾. D'après M. Warsmann, l'article 49, alinéa 3, poursuivait, en ce sens, un « objectif louable », en lien avec la volonté du pouvoir constituant de lutter contre l'instabilité ministérielle des Républiques passées, tout en donnant le moyen au Premier ministre de discipliner sa majorité.

L'article 49, alinéa 3, permet donc au Premier ministre, à tout moment de la procédure législative, d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte. :

(1) Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. II, La Documentation française, Paris, 1991, p. 505.

(2) J.-L. Warsmann, rapport n° 892 fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

– Si, dans un délai de vingt-quatre heures, aucune motion de censure n’est déposée, le Président de l’Assemblée nationale prend acte de l’adoption du texte.

– Si, dans ce même délai, une motion de censure est déposée, celle-ci ne peut être adoptée qu’à la majorité absolue des membres composant l’Assemblée nationale. Dans la mesure où seuls les députés favorables à la motion de censure participent au scrutin, les abstentions jouent en la faveur du Gouvernement.

Un texte dont le Premier ministre estime qu’il risque de ne pas recueillir une majorité de vote « pour » a davantage de chances d’être adopté selon le mécanisme de l’article 49 alinéa 3, puisque la mobilisation des opposants au texte devra, pour en empêcher l’adoption, atteindre le seuil bien plus exigeant de la majorité des membres composant l’Assemblée nationale, et que la conséquence du vote n’est pas seulement le rejet du texte, mais la chute du Gouvernement.

Cette procédure a été utilisée tout au long de la V^{ème} République, comme le souligne le tableau reproduit ci-dessous :

STATISTIQUES DES USAGES DE L’ARTICLE 49 ALINÉA 3 PAR LÉGISLATURE DEPUIS 1958 :

Législature	Nombre de recours à l’article 49 alinéa 3
1 ^{ère} législature (1958-1962)	7
2 ^e législature (1962-1967)	0
3 ^e législature (1967-1968)	3
4 ^e législature (1968-1973)	0
5 ^e législature (1973-1978)	2
6 ^e législature (1978-1981)	6
7 ^e législature (1981-1986)	11
8 ^e législature (1986-1988)	8
9 ^e législature (1988-1993)	39
10 ^e législature (1993-1997)	3
11 ^e législature (1997-2002)	0
12 ^e législature (2002-2007)	3
13 ^e législature (2007-2012)	0
14 ^e législature (2012-2017)	6
15 ^e législature (2017-2022)	1
16 ^e législature (2022-)	23
Total	112

Source : Commission des Lois de l’Assemblée nationale

Avec l’apparition du fait majoritaire en 1962, l’article 49, alinéa 3, a principalement été utilisé pour **contraindre une majorité rétive**.

Comme l’a rappelé l’ancien Président de la République François Hollande lors de l’entretien qu’il a accordé à votre Rapporteur, l’article 49, alinéa 3, a d’abord été **conçu pour permettre au pouvoir exécutif de « mettre au pas » sa majorité**. Cela explique qu’il a parfois été fait usage de cette procédure dans des périodes où le Gouvernement bénéficiait d’une majorité très large à l’Assemblée nationale. Tel fut le cas lorsque, le 23 novembre 1982, Pierre Mauroy engagea la

responsabilité de son Gouvernement lors de l'examen en nouvelle lecture du projet de loi sur les événements d'Afrique du nord, et lorsqu'il fit une nouvelle application de l'article 49, alinéa 3, le 22 mai 1984 sur le projet de loi sur l'enseignement privé (dit Savary). Les élections législatives de 1981 avaient pourtant abouti à la constitution d'une majorité présidentielle de 329 sièges. C'est également pour contraindre une majorité pourtant massive qu'Alain Juppé engage la responsabilité de son Gouvernement sur la réforme de la protection sociale en 1995.

En 2008, le Comité Balladur soulignait que l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, pour contraindre sa majorité pouvait s'appliquer à une majorité « *continuellement rétive (ce qui fut le cas de 1976 à 1981), ponctuellement hostile à un texte (comme en 1982 sur le projet de « réhabilitation » des généraux d'Algérie), ou plus simplement étroite et incertaine (ce qui était le cas entre 1967 et 1968 puis entre 1988 et 1993)* »¹.

La doctrine n'accorde pourtant pas la même légitimité au mécanisme selon qu'il s'agit pour le Gouvernement de discipliner une majorité dont il sait pouvoir disposer, et selon qu'il s'agit de trouver une majorité du fait de l'absence de coalition des oppositions.

Le professeur Armel Le Divillec a ainsi souligné que l'utilisation du « 49.3 » sous les IX^{ème} et XVI^{ème} législatures ne vise pas à forcer la main à une majorité ponctuellement réticente, mais est le fait de gouvernements structurellement minoritaires.

Le professeur Denis Baranger souligne également que depuis 2022, la « *nouvelle salve de 49-3 n'obéit pas à la même logique que par le passé. Autrefois utilisée pour cimenter une coalition de gouvernement en cours de dislocation ou pour faire taire des frondeurs, la procédure vise désormais à faire échapper à la défaite un gouvernement qui n'est soutenu à l'Assemblée nationale que par une majorité relative* »⁽²⁾.

NOMBRE DE RECOURS À L'ARTICLE 49 ALINÉA 3 PAR PREMIER MINISTRE DEPUIS 1958

Premier ministre	Nombre de recours	Nombre de textes concernés	Nombre de motions de censure déposées
Michel Debré (1959-1962)	4	2	4
Georges Pompidou (1962-1968)	6	2	4
Maurice Couve de Murville (1968-1969)	0	0	0
Jacques Chaban-Delmas (1969-1972)	0	0	0
Pierre Messmer (1972-1974)	0	0	0
Jacques Chirac (1974-1976)	0	0	0
Raymond Barre (1976-1981)	8	5	13
Pierre Mauroy (1981-1984)	7	5	6

¹ Comité Balladur, *Op. cit.*, p. 32.

(2) Denis Baranger, *Le nouveau visage de l'article 49-3*, *Juspoliticum*, 16 novembre 2022.

Laurent Fabius (1984-1986)	4	2	1
Jacques Chirac (1986-1988)	8	7	7
Michel Rocard (1988-1991)	28	12	5
Edith Cresson (1991-1992)	8	4	2
Pierre Bérégovoy (1992-1993)	3	3	1
Edouard Balladur (1993-1995)	1	1	1
Alain Juppé (1995-1997)	2	2	2
Lionel Jospin (1997-2002)	0	0	0
Jean-Pierre Raffarin (2002-2005)	2	2	2
Dominique de Villepin (2005-2007)	1	1	3
François Fillon (2007-2012)	0	0	0
Jean-Marc Ayraut (2012-2014)	0	0	0
Manuel Valls (2014-2016)	6	2	3
Bernard Cazeneuve (2016-2017)	0	0	0
Edouard Philippe (2017-2020)	1	1	2
Jean Castex (2020-2022)	0	0	0
Elisabeth Borne (2022-2024)	23	6	28

Supposé être un instrument dirigé contre la majorité, l'article 49, alinéa 3, a aussi été ponctuellement détourné de cette finalité initiale, pour devenir un **moyen de lutte contre l'obstruction parlementaire**. C'est, par exemple, pour faire face à une obstruction massive, après le dépôt d'un peu moins de 13 000 amendements et la tenue de deux séances au cours desquelles se multiplièrent les rappels au règlement, que le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin engagea la responsabilité de son Gouvernement sur la discussion du projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques le 23 juillet 2004¹.

Parce que ce mécanisme permet de mettre brutalement un terme à la discussion parlementaire, le « 49.3 » est progressivement devenu le symbole d'un déséquilibre institutionnel dans lequel le Parlement est placé dans une position subalterne.

Tenant compte de la contestation populaire de plus en plus forte à l'égard de ce mécanisme, et invité à réfléchir sur la question de sa suppression par le Président de la République Nicolas Sarkozy, le Comité Balladur proposa, en 2008 d'en restreindre l'usage aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le pouvoir constituant suivit cette préconisation en ajoutant la possibilité, outre ces textes financiers, d'engager la responsabilité du Gouvernement sur « un projet de loi ou une proposition de loi » par session.

Jusqu'en 2022, les années qui suivirent la révision constitutionnelle de 2008 donnèrent lieu à un usage modéré de l'article 49, alinéa 3. Mais la très forte recrudescence de la pratique du « 49.3 » sous le Gouvernement d'Elisabeth Borne

¹ Lors de la séance de questions au Gouvernement qui avait précédé l'annonce de l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, le Premier ministre avait explicitement justifié sa décision de faire usage de cette procédure pour contrer l'obstruction.

a replacée la question de la suppression de cet article au centre du débat. L'explosion du nombre de recours à ce dispositif depuis 2022 a conduit à constater qu'en l'état du droit, le Premier ministre dispose, en dépit de la limitation introduite par le pouvoir constituant en 2008, d'une très grande latitude pour recourir à cette procédure.

B. UN DISPOSITIF PEU CONTRAIGNANT POUR LE GOUVERNEMENT

Selon un considérant de principe réitéré dans chacune de ses décisions faisant référence à l'article 49, alinéa 3, le Conseil constitutionnel souligne que « *l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte* »⁽¹⁾. Ces conditions s'avèrent peu contraignantes, et le Premier ministre dispose d'une grande latitude s'agissant tant du texte sur lequel il engage sa responsabilité que de la temporalité de l'annonce du recours à l'article 49, alinéa 3, ou de son articulation avec d'autres procédures.

1. Le Premier ministre décide sur quel texte la responsabilité est engagée

- L'article 49, alinéa 3, autorise d'abord le Premier ministre à engager, une fois par session, la responsabilité du Gouvernement « *sur le vote d'un texte* ». Cette référence au « *texte* » a été interprétée de façon souple : non seulement le Premier ministre peut engager sa responsabilité sur **tout ou partie de ce texte**, mais encore il en choisit la version.

Ainsi, même lorsque la décision du recours à l'article 49, alinéa 3, est prise tandis que la discussion parlementaire a déjà débuté et que des amendements ont été déposés et éventuellement adoptés, le Premier ministre peut décider de revenir à la version initiale. Le Conseil constitutionnel a récemment confirmé que **le Premier ministre n'est pas tenu de reprendre les articles et amendements adoptés par l'Assemblée nationale**⁽²⁾.

Le Premier ministre peut également **retenir** tout ou partie des **amendements, même si** ces amendements **n'ont pas été débattus en commission ou en séance publique**⁽³⁾.

- Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, tandis que le recours au « 49.3 » sur un texte est limité à une fois par session, le Premier ministre peut en faire un usage non limité **sur les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale**.

Cette distinction entre le recours limité sur les « textes » et non limités sur les textes financiers a sans doute eu pour conséquence que le Gouvernement

(1) Voir, par exemple, Conseil constitutionnel, 2004-503 DC, 12 août 2004, cons. 4 et 5.

(2) Conseil constitutionnel, 2022-845 DC, 20 décembre 2022, cons. 6-11.

(3) *Idem*.

d'Elisabeth Borne ait fait le choix, qui a été décrié, de faire passer la réforme des retraites de 2023 dans un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Cette décision, prise dans un contexte de forte mobilisation sociale contre cette réforme, a suscité le débat sur l'existence d'un contournement de la limitation de l'article 49, alinéa 3. Appelé à se prononcer sur le respect des exigences constitutionnelles, le Conseil constitutionnel a néanmoins validé la procédure suivie : « *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. Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur à cet égard, mais uniquement de s'assurer que ces dispositions se rattachent à l'une des catégories mentionnées à l'article L.O. 111-3-12 du code de la sécurité sociale* »⁽¹⁾. L'appréciation primo-ministérielle a donc, également sur ce point, été préservée, renforçant la lecture présidentialisée de la Constitution.

Le Premier ministre dispose ainsi d'une grande latitude d'action, qui influe sur la perception que peuvent avoir les parlementaires et la société civile de la pratique du « 49.3 ». Lorsque le Premier ministre décide de ne pas tenir compte de la contribution de l'Assemblée nationale à l'élaboration du texte, la procédure est d'autant plus perçue comme attentatoire à l'institution parlementaire. Il en va de même lorsque le Premier ministre décide d'engager sa responsabilité avant que la discussion sur le texte n'ait pu débiter en séance. Mais, sur ce point également, l'encadrement temporel de l'article 49, alinéa 3, n'oppose aucune contrainte au Premier ministre.

2. Le Premier ministre maîtrise la temporalité de l'engagement de sa responsabilité

a. Seules les conditions de dépôt, de discussion et d'adoption de la motion de censure font l'objet d'un encadrement temporel

● L'article 49, alinéa 3, fixe d'abord un **délai encadrant le dépôt** de la motion de censure.

Lorsque le Premier ministre engage la responsabilité de son Gouvernement sur le vote d'un texte, s'ouvre immédiatement un **délai de 24 heures** durant lequel une **motion de censure peut être déposée**. Ce délai court à partir de l'annonce du Gouvernement en séance. Le dépôt de la motion de censure ne peut donc être anticipé. Durant ce délai, la discussion sur ce texte ne peut être poursuivie. En revanche, l'Assemblée peut poursuivre ses travaux sur

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, cons. 11.

d'autres sujets. En l'absence de motion déposée dans ce délai de 24 heures, le texte est considéré comme adopté.

- L'article 49, alinéa 2, fixe ensuite un **délaï de réflexion de 48 heures** au cours duquel **le vote de la motion de censure ne peut intervenir**.

C'est le dépôt de la motion de censure qui ouvre ce délai de 48 heures, à l'expiration duquel la motion pourra être mise aux voix.

- L'article 154 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit un **délaï maximal** au terme duquel **le vote sur la motion de censure doit intervenir**.

Afin d'éviter les manœuvres dilatoires, le premier alinéa de l'article 154 précité dispose que la date de discussion des motions de censure, fixée par la Conférence des présidents, « *doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration du délai constitutionnel de quarante-huit heures consécutif au dépôt* ».

b. Le moment du déclenchement de l'article 49, alinéa 3, est laissé à la discrétion du Gouvernement

L'engagement de la responsabilité sur le vote d'un texte peut intervenir à **tout moment**.

- Une contrainte particulière s'applique aux seuls textes financiers, du fait de leur **structuration en parties qui doivent être adoptées dans un ordre déterminé**. Le Gouvernement est en conséquence tenu de respecter la chronologie d'adoption des parties : il ne peut engager sa responsabilité d'un seul tenant sur l'ensemble du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale ⁽¹⁾ . En pratique, le Gouvernement d'Elisabeth Borne a fait le choix d'engager le 49.3 sur chacune des parties des textes financiers.

- Le « 49.3 » peut être **utilisé à tous les stades de la navette parlementaire**, de la première lecture à la lecture définitive.

La révision constitutionnelle de 2008 qui limite le recours à un texte par session a été interprétée dans un sens extensif : l'utilisation du 49.3 sur un texte ne

(1) Le Conseil constitutionnel a confirmé ces principes dans une décision récente. Après avoir rappelé qu'« aux termes de l'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001 : « La seconde partie du projet de loi de finances de l'année ... ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie », le Conseil constitutionnel explique que « ces dispositions subordonnent la discussion de la seconde partie de la loi de finances de l'année, relative aux dépenses, à l'adoption de la première partie, relative aux ressources et aux données générales de l'équilibre budgétaire ». Il en déduit qu'« en engageant successivement la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de la première partie puis sur le vote de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2023, lors de son examen en première et en nouvelle lectures, la Première ministre a mis en œuvre cette prérogative dans des conditions qui ne méconnaissent ni le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution ni les exigences découlant de l'article 42 de la loi organique du 1^{er} août 2001 », Conseil constitutionnel, décision 2022-847 DC, 29 décembre 2022, cons. 7-14.

compte que pour une seule utilisation, même si elle intervient à chaque étape de la navette devant l'Assemblée nationale.

Cela explique que, depuis cette révision constitutionnelle, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte au cours de sa première lecture a, à de rares exceptions près ⁽¹⁾, été réitéré lors des lectures ultérieures.

Sur les textes financiers, compte tenu de l'impossibilité d'engager la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet, et du choix de la Première ministre Elisabeth Borne de le faire pour chaque partie, à chaque étape de la navette, cela aboutit à ce que l'Assemblée nationale subisse une succession de « 49.3 » sur une période temporelle restreinte : Dix entre le 19 octobre 2022 et le 15 décembre 2022, et de nouveau dix entre le 18 octobre et le 19 décembre 2023, pour les seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Entendue en audition par votre Rapporteur, la professeure Champeil-Desplats a souligné combien l'usage répété du « 49.3 » sur un même texte accentuait la perception négative de cette pratique.

L'ancien Premier ministre Manuel Valls a confirmé que l'utilisation systématique de l'article 49, alinéa 3, à tous les textes budgétaires, sur chacune de leurs parties, avait un coût : non seulement un coût politique pour le Premier ministre qui en est à l'origine, mais aussi, un coût institutionnel, pour l'Assemblée nationale en particulier.

● Le « 49.3 » peut être **utilisé à tout moment de la discussion** : avant ou après la discussion générale, après l'examen de certains articles, ou juste avant le moment du passage au vote.

Sur ce point, la pratique suivie depuis 2022 marque une rupture assez nette avec celle qui prévalait depuis la révision constitutionnelle de 2008. Comme permet de le constater le tableau reproduit ci-dessous, la Première ministre Elisabeth Borne a fait le choix **d'engager la responsabilité de son Gouvernement de plus en plus précocement** lors de l'examen en première lecture des textes financiers.

(1) L'article 49, alinéa 3, ne fut appliqué au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 qu'au stade de la nouvelle lecture, le 27 septembre 2023. L'utilisation du 49.3 le 29 février 2020 sur la seule première lecture du projet de loi « Système universel de retraite » s'explique par l'interruption du processus législatif sur cette réforme à la veille de la pandémie de covid-19.

**TEMPORALITÉ DE L'UTILISATION DE L'ARTICLE 49 ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION
DEPUIS 2008 :**

Premier ministre	Texte sur lequel le Gouvernement engage sa responsabilité	Date de l'annonce du 49.3	Stade de la navette	Moment de l'annonce de la décision d'application du 49.3	Nombre de séances sur le texte <u>avant</u> l'annonce du 49.3
M. VALLS	Projet de loi « croissance, activité, égalité des chances économiques »	17 février 2015	Première lecture	Avant les explications de vote du scrutin solennel	28
M. VALLS	Projet de loi « croissance, activité, égalité des chances économiques »	16 juin 2015	Nouvelle lecture	A l'appel de la discussion (avant la discussion générale)	0
M. VALLS	Projet de loi « croissance, activité, égalité des chances économiques »	9 juillet 2015	Lecture définitive	A l'appel de la discussion (avant la discussion générale)	0
M. VALLS	Projet de loi « Nouvelles libertés et nouvelles protections pour les entreprises et les actifs »	10 mai 2016	Première lecture	Première lecture : au moment de la reprise de la discussion du texte (après l'article premier)	5
M. VALLS	Projet de loi « Nouvelles libertés et nouvelles protections pour les entreprises et les actifs »	5 juillet 2016	Nouvelle lecture	A l'appel de la discussion (avant la discussion générale)	0
M. VALLS	Projet de loi « Nouvelles libertés et nouvelles protections pour les entreprises et les actifs »	20 juillet 2016	Lecture définitive	A l'appel de la discussion (avant la discussion générale)	0
E. PHILIPPE	Projet de loi « Système universel de retraite »	29 février 2020	Première lecture	Après le rejet de l'amendement n° 2555 à l'article 8	30
E. BORNE	Projet de loi de finances 2023 Première partie	19 octobre 2022	Première lecture	après le débat sur le prélèvement européen et le rejet de l'amendement n° 201	15
E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2023 Troisième partie	20 octobre 2022	Première lecture	Après le rejet de l'article 4 et de la 2 ^e partie du PLFSS	1
E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2023 Quatrième partie et ensemble	26 octobre 2022	Première lecture	Après l'adoption des amendements n° 3171 rectifié et 3172 portant article additionnel après l'article 36 appelé par priorité	5
E. BORNE	Projet de loi de finances 2023 Seconde partie et ensemble	2 novembre 2022	Première lecture	Après les questions sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »	9
E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2023 Troisième partie	21 novembre 2022	Nouvelle lecture	Après l'adoption de la deuxième partie	0
E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2023 Quatrième partie et ensemble	25 novembre 2022	Nouvelle lecture	Après le rejet de la motion de censure sur la troisième partie	0

E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2023 Ensemble	29 novembre 2022	Lecture définitive	Après la discussion générale	0
E. BORNE	Projet de loi de finances 2023 Première partie	8 décembre 2022	Nouvelle lecture	A l'appel de la discussion (avant la motion de rejet préalable et la discussion générale)	0
E. BORNE	Projet de loi de finances 2023 Seconde partie et ensemble	11 décembre 2022	Nouvelle lecture	Après le rejet de la motion de censure sur la 1 ^{ère} partie	0
E. BORNE	Projet de loi de finances 2023 Ensemble	15 décembre 2022	Lecture définitive	A l'appel de la discussion (avant la motion de rejet préalable et la discussion générale)	0
E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2023	16 mars 2023	Lecture des conclusions de la CMP	A l'appel de la discussion (avant la motion de rejet préalable et la discussion générale)	0
E. BORNE	Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027	27 septembre 2023	Nouvelle lecture	Après la discussion générale	0
E. BORNE	Projet de loi de finances 2024 Première partie	18 octobre 2023	Première lecture	Après le débat sur la dette, avant l'examen des articles	2
E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2024 Deuxième partie	25 octobre 2023	Première lecture	Après le vote sur l'ensemble de la première partie	2
E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2024 Troisième partie et ensemble	30 octobre 2023	Première lecture	Après l'examen de l'amendement n° 466 et les amendements identiques suivants à l'article 20 (examen inachevé)	1
E. BORNE	Projet de loi de finances 2024 Seconde partie et ensemble	7 novembre 2023	Première lecture	Après le rejet de l'amendement n° 2814 à l'article 35 et État B de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2024 – Mission « Défense »	12
E. BORNE	Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027	13 novembre 2023	Lecture définitive	A l'appel de la discussion (avant la discussion générale)	0
E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2024 Deuxième partie	23 novembre 2023	Nouvelle lecture	Après le vote sur l'ensemble de la première partie	0
E. BORNE	Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2024 Troisième partie et ensemble	26 novembre 2023	Nouvelle lecture	Après le rejet de la motion de censure sur la deuxième partie	0
E. BORNE	Projet de loi de financement	1 ^{er} décembre	Lecture	A l'appel de la	0

	de la sécurité sociale 2024	2023	définitive	discussion (avant la discussion générale)	
E. BORNE	Projet de loi de finances 2024 Première partie	14 décembre 2023	Nouvelle lecture	A l'appel de la discussion (avant la discussion générale)	0
E. BORNE	Projet de loi de finances 2024 Seconde partie et ensemble	16 décembre 2023	Nouvelle lecture	Après le vote sur la motion de censure sur la première partie	0
E. BORNE	Projet de loi de finances 2024 (Ensemble)	19 décembre 2023	Lecture définitive	A l'appel de la discussion (avant la discussion générale)	0

Alors qu'en 2022, l'article 49, alinéa 3, avait été déclenché, sur la première partie du projet de loi de finances pour 2023, après que quinze séances aient pu se tenir et que de nombreux amendements aient pu être examinés, le déclenchement sur la première partie du projet de loi de finances pour 2024 fut beaucoup plus précoce, puisqu'il intervint le 18 octobre 2023, soit **avant l'examen des articles**. Votre rapporteur juge cette pratique particulièrement contestable, et d'autant plus attentatoires aux prérogatives du Parlement compte tenu de l'importance de la délibération parlementaire sur le budget qui, loin d'être un sujet technique, implique de très importants choix politiques.

A titre de comparaison, lorsque Michel Rocard avait engagé la responsabilité de son Gouvernement sur la première partie du projet de loi de finances pour 1990 (1), il l'avait fait **avant le vote**, et donc après la discussion des articles. Edith Cresson avait également laissé la discussion des articles de la première partie suivre son cours avant d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur le vote de la première partie du projet de loi de finances pour 1992 (2). Pierre Bérégovoy fit également usage de l'article 49, alinéa 3, juste avant le vote de la première partie du projet de loi de finances pour 1993 (3).

Pourtant, Michel Rocard fit lui aussi usage du « 49.3 » de façon précoce sur certains textes. Il y eut par exemple recours dès la fin de la discussion générale lors de la première lecture du projet de loi sur la liberté de communication ⁽⁴⁾ ou sur la programmation militaire pour 1990-1993 ⁽⁵⁾. En revanche, en première lecture d'un texte budgétaire, il laissait courir la discussion.

Il faut encore souligner que, depuis 2008, un usage aussi précoce du « 49.3 » dans la discussion parlementaire n'avait plus été pratiqué sur les textes ordinaires, sans doute parce que, particulièrement en première lecture, cette

(1) Le 20 octobre 1989.

(2) Le 18 octobre 1991.

(3) Le 17 novembre 1992.

(4) Le 19 juin 1989.

(5) Le 4 octobre 1989.

temporalité de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement **apparaît très attentatoire aux prérogatives du Parlement.**

Comme le souligne le professeur Roussellier ⁽¹⁾, cette temporalité du 49.3 aboutit à ce qu'il soit utilisé par le Gouvernement « *non parce que sa majorité se serait affaiblie en cours de débat (avec l'épisode de "frondeurs"), en raison de l'examen du projet article par article, mais pour se substituer au débat. Cette raison accentue considérablement le péché originel du 49.3 : il n'est pas le régulateur d'un débat qui risque de se terminer par un vote négatif ; il est le symbole d'un débat empêché. La réforme est passée sans avoir été votée, mais cette fois sans avoir été débattue non plus* ».

Ainsi, et bien que l'utilisation du 49.3 soit finalement désagréable pour les parlementaires qu'elle survienne en début ou en fin de discussion, les parlementaires ne sont pas dépossédés de leur pouvoir de délibération lorsque l'engagement de la responsabilité du Gouvernement intervient à la toute fin de la première lecture du texte.

Par exemple, en 2015, lorsque le Premier ministre Manuel Valls décida d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur le projet de loi « pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques », il ne le fit qu'au terme d'un débat qui dura plusieurs semaines et qui permit l'examen des plus de 3000 amendements déposés, et dont plus de 500 furent adoptés. Lors de son audition par votre Rapporteur, l'ancien Premier ministre Manuel Valls a indiqué que la décision n'avait été prise que parce que le décompte des voix de la majorité laissait entrevoir une incertitude, à quelques voix près, sur l'issue du scrutin.

Sur cette question de la temporalité, la Commission de Venise a souligné que lorsque le déclenchement du 49.3 intervient au début de l'examen en séance, « *même s'il y a nécessairement eu une discussion en commission permanente, les membres de l'Assemblée nationale sont ainsi privés de la possibilité de poursuivre le débat, ce qui peut notamment affecter la possibilité pour les membres de l'opposition de présenter leurs arguments* » ⁽²⁾ .

Outre le moment du déclenchement de l'article 49, alinéa 3, le débat parlementaire peut être encore plus écourté lorsque sont employés d'autres procédés susceptibles de l'abrégé.

(1) Nicolas Roussellier, « Le 49.3 ou la démocratie à l'envers », *Etudes*, Avril 2024, n°4314, à paraître, p. 43.

(2) Commission européenne pour la démocratie par le droit, (commission de Venise), avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution adopté par la commission de Venise lors de sa 135^{ème} session plénière (Venise, 9-10 juin 2023).

3. Le recours au 49.3 ne prive pas le premier ministre de recourir à d'autres procédures constitutionnelles susceptibles de contraindre le débat parlementaire

En 2022, le choix de la Première ministre Elisabeth Borne d'inscrire la réforme des retraites dans une loi de financement rectificative de la sécurité sociale a encore suscité l'indignation au regard de l'accumulation des techniques contraignantes pour le débat parlementaire que cela permettait.

Les parlementaires auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel sur cette loi ont ainsi tenté de faire valoir l'inconstitutionnalité de l'usage cumulatif notamment de la procédure accélérée de l'article 47-1, du vote bloqué prévu à l'article 44, et de l'engagement de responsabilité de l'article 49, alinéa 3.

Le Conseil constitutionnel a toutefois appréhendé ces procédures indépendamment les unes des autres.

En particulier, l'article 47-1 de la Constitution prévoit que si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture sur un projet de loi de financement de la sécurité sociale dans un délai de vingt jours après son dépôt, le Gouvernement saisit le Sénat, qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'en application de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, les lois de financement rectificative de la sécurité sociale ont le caractère de loi de financement de la sécurité sociale. Il en a déduit que le Gouvernement « *en saisissant le Sénat du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 une fois écoulé le délai de vingt jours imparti à l'Assemblée nationale pour se prononcer en première lecture, s'est borné à faire application des règles particulières d'examen découlant de l'article 47-1 de la Constitution* ». ⁽¹⁾

Le Conseil constitutionnel a néanmoins, dans une incise, souligné le caractère inhabituel de l'accumulation de ces procédures, sans pour autant considérer qu'elle avait conduit à rendre la procédure suivie non conforme à la Constitution : « *La circonstance que plusieurs procédures prévues par la Constitution et par les règlements des assemblées aient été utilisées cumulativement pour accélérer l'examen de la loi déferée, n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnel l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à l'adoption de cette loi* ». S'agissant de l'usage cumulé de procédures contraignantes pour les députés, le Conseil constitutionnel a considéré que « *si l'utilisation combinée des procédures mises en œuvre a revêtu un caractère inhabituel, en réponse aux conditions des débats, elle n'a pas eu pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution* » ⁽²⁾ .

(1) Conseil constitutionnel, 2023-849 DC, *op. cit.*, cons. 18.

(2) *idem*, cons. 69 et 70.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Usage « *dénaturé* », « *dévoiyé* », « *problématique* », « *pathologique* », présentant un « *coût politique et institutionnel* » : l'analyse des constitutionnalistes auditionnés par votre Rapporteur, y compris lorsqu'ils plaident en faveur du maintien d'une procédure semblable à celle du « 49.3 », ont souligné les dérives de la pratique de cet article depuis 2022.

Si le constat d'une pratique abusive, ou du moins néfaste pour le fonctionnement institutionnel est partagé, la question se pose de la solution à y apporter.

Votre rapporteur propose, par cet article 2, de **supprimer le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.**

La limitation du recours à cette procédure menée en 2008 n'ayant pas permis d'en assurer un usage modéré, il n'apparaît pas évident de contraindre la pratique en resserrant encore davantage les règles procédurales d'exercice du « 49.3 ».

Surtout, le dispositif de l'article 2 doit être lu en relation avec l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui vise à contraindre le Premier ministre à engager la responsabilité de son gouvernement lors de sa constitution. Fort d'une légitimité issue de la représentation nationale qu'il aura, au besoin, réussi à obtenir en nouant des accords de coalition, l'usage de l'article 49, alinéa 3, ne devrait plus s'imposer.

S'agissant de l'argument, qui pourrait être opposé, du risque de blocage sur un texte aussi essentiel pour la vie de la Nation que le projet de loi de finances, le Rapporteur rappelle que la suppression de l'article 49, alinéa 3, n'aura pas pour conséquence d'empêcher l'application des articles 47 et 47-1 de la Constitution.

L'article 47 dispose que « *si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.*

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. ».

L'article 47-1 de la Constitution prévoit un dispositif similaire s'agissant de l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale : « *Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.*

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance. »

Si le Gouvernement ne parvenait pas à bâtir une coalition qui lui permette de faire adopter un texte financier en temps utile, il conserverait cette possibilité ultime de mettre en vigueur les dispositions du projet par ordonnance. Si une telle possibilité n'est évidemment pas souhaitable, elle apporte à tout le moins la garantie qu'une paralysie du même type que celles que peut provoquer le Congrès des États-Unis ne puisse survenir en France.

PERSONNES ENTENDUES

- **Personnalités politiques**

- M. Manuel Valls, ancien Premier ministre
- M. Jean-Luc Warsmann, député, ancien Président de la Commission des lois et rapporteur du projet de loi constitutionnelle de 2008

- **Universitaires**

- M. Denis Baranger, professeur de droit public à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas
- Mme Véronique Champeil-Desplats, professeure de droit public à l'Université Paris-Nanterre
- Mme Marie-Anne Cohendet, professeure de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- M. Jean Philippe Derosier, professeur de droit public à l'Université de Lille
- M. Bastien François, professeur de science politique à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
- M. Arnel Le Divillec, professeur de droit public à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas
- Mme Anne Levade, professeure de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

- M. Nicolas Roussellier, professeur des universités à Sciences po Paris

ENTRETIEN

Le rapporteur a eu l'opportunité de s'entretenir avec l'ancien Président de la République, Monsieur François Hollande.