

USAGE ET MÉSUSAGE DU « 49.3 »

Jean-Philippe Derosier

03/03/2020

Le constitutionnaliste Jean-Philippe Derosier, professeur de droit public à l'université de Lille, auteur du blog La Constitution décodée, revient dans sa contribution d'une série réalisée en partenariat avec L'Hétairie, sur le déclenchement de l'article 49.3 dans le cadre du processus d'adoption de la réforme sur les retraites.

Le « 49.3 », en référence à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, est un formidable mécanisme de notre République parlementaire, parfaitement conforme aux principes démocratiques... pourvu qu'on en fasse un usage qui n'aille pas à l'encontre de ce pour quoi il est prévu.

Son objectif est simple et son mécanisme redoutablement efficace : il permet de créer une majorité lorsqu'elle est incertaine, en adoptant un texte sans le voter. Sa raison d'être s'inscrit dans l'esprit de rationalisation du parlementarisme inhérent à la Constitution de 1958 : lorsque le gouvernement considère que le texte en discussion à l'Assemblée nationale est indispensable à la politique qu'il est chargé de conduire, il offre aux députés une alternative, soit continuer de soutenir le gouvernement et adopter le texte, soit rejeter le texte en renvoyant le gouvernement.

C'est pourquoi, dès lors que le 49.3 est appliqué et la responsabilité du gouvernement engagée sur un texte, le débat sur le second s'arrête, pour se reporter exclusivement sur la première : on ne discute plus de la loi ni de ses amendements, mais seulement du maintien ou du renvoi du gouvernement, son maintien équivalant à l'adoption du texte et son renvoi au rejet.

Il n'y a là rien de plus conforme aux principes démocratiques, car, au-delà de la représentation du peuple dans la diversité de ses opinions, la démocratie implique de prendre des décisions. Pour cela, il faut créer des majorités.

Dans l'esprit du 49.3, la majorité n'est pas contrainte mais favorisée. Elle demeure libre, à tout moment, de s'opposer au gouvernement et de le renvoyer en le censurant. Telle est la logique de la rationalisation du parlementarisme établi par la Constitution de la V^e République, qui ne confie pas tant au gouvernement la charge de prouver qu'il est soutenu par sa majorité, mais à l'opposition celle de prouver qu'il ne l'est plus.

L'obstruction est une atteinte à la procédure parlementaire. La contrer grâce au 49.3 est une atteinte à la démocratie, ce qui est pire

C'est dans cet esprit qu'il fut mobilisé à de nombreuses reprises au cours du second septennat de François Mitterrand, notamment par Michel Rocard, alors que les socialistes ne disposaient que d'une majorité relative à l'Assemblée. C'est encore dans cet esprit que Manuel Valls l'a utilisé en 2015 et 2016, sur les **lois Macron** et **El Khomri**, lorsque les frondeurs menaçaient de faire échec à ces textes.

En revanche, puisqu'il peut être invoqué à tout instant de la discussion et qu'il a pour conséquence immédiate d'interrompre cette dernière, il peut être tentant d'y recourir pour faire tomber les nombreux amendements déposés et ainsi mettre un terme à l'obstruction éventuelle.

C'est ce qu'envisage le gouvernement actuel à l'égard de la réforme des retraites, afin de contrer l'obstruction dont il fait l'objet. Tout en révélant la difficulté de l'opposition à contribuer au débat législatif, elle ne glorifie pas le Parlement et ceux qui y ont recours. Mais la contrer grâce au 49.3 est une atteinte à la démocratie, ce qui est pire.

L'histoire le rappelle : en faire un usage contraire à ce pour quoi il fut prévu se retourne souvent contre ceux qui y ont recours, même si ce n'est pas systématique. En 1993 et en 2003, alors que, respectivement, Édouard Balladur et Jean-Pierre Raffarin disposaient d'une très large majorité, ils y eurent recours sans autres conséquences que l'ire des députés de l'opposition. Mais cette contestation n'était alors pas relayée par les partenaires sociaux et la rue.

À l'inverse, en 1995, Alain Juppé l'a utilisé sur la réforme sociale, tout en devant abandonner la réforme des retraites, face à la pression de la rue. La défaite de la majorité lors des élections législatives de 1997, après la dissolution et moins de deux ans après la victoire de Jacques Chirac, rappelle que les électeurs n'ont pas toujours la mémoire courte. En 2006, Dominique de Villepin l'utilisa sur la loi pour l'égalité des chances, qui établissait notamment le contrat première embauche. La pression de la rue contraignit toutefois la majorité à écarter cette réforme, en conduisant le président de la République à déclarer que la loi à peine promulguée n'a pas vocation à s'appliquer, ce qui est pour le moins original et surprenant.

Différence notoire aujourd'hui par rapport à ces précédents : il existe désormais d'autres moyens de contrer l'obstruction, plus respectueux du Parlement, en particulier le temps législatif programmé. Il permet de fixer un temps déterminé pour la discussion d'un texte et, lorsqu'il est épuisé, la prise de parole n'est plus possible, seul le vote est autorisé. Mais il impose de prendre le

temps du débat et de ne pas se précipiter, contrairement à ce qu'a fait le gouvernement cette fois-ci, en engageant la procédure accélérée sur un texte qui n'a vocation à s'appliquer que dans plusieurs années. Son objectif était clair : faire adopter le texte avant les municipales. Les conséquences seront évidentes : la réforme des retraites inonde déjà la campagne des municipales et, si le 49.3 devait être appliqué, le climat social risque d'être à nouveau tendu.

Autre différence notoire : en 2008, la Constitution et l'article 49.3 furent révisés, pour en limiter l'usage et en éviter un mésusage. La responsabilité du gouvernement ne peut désormais être engagée que sur les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, car elles sont de première importance et indispensables au fonctionnement de l'État, ainsi que sur un autre texte par session, car il n'y a généralement guère plus d'une réforme essentielle par an. Le législateur constitutionnel a ainsi souhaité revenir au sens originel de cet article et en exclure un usage abusif, constitutif d'un détournement de procédure.

De là à considérer que ce serait contraire à la Constitution, il y a un pas énorme. Que seul le Conseil constitutionnel pourra franchir, s'il est audacieux et soucieux des droits du Parlement... dans l'éventualité probable d'une saisine.

Ce billet est initialement paru sous forme de tribune dans [Le Monde](#) daté du 27 février 2020.