

FICHE D'ACTUALITÉ

L'utilisation de l'article 49.3 de la Constitution

Le 9 février dernier, le Premier ministre a eu recours à la procédure de l'article 49.3 de la Constitution, en vue de l'adoption du projet de loi pour l'égalité des chances. Cette procédure permet l'adoption d'une loi sans vote.

Pour la première fois, le 9 février, Dominique de Villepin a eu recours à l'article 49.3 de la Constitution de 1958. Cet article a été utilisé par la plupart des gouvernements de la V^e République (voir tableau page 75). L'article 49.3 met en place une procédure précise qui a donné lieu à une pratique diversifiée.

Une procédure précise

L'article 49.3 met en place une procédure « d'engagement de responsabilité du gouvernement sur un texte ». Ce mécanisme permet de considérer, comme adopté par l'Assemblée nationale, un texte de loi sans qu'il y ait vote sur le texte. C'est dire le caractère expéditif du procédé, puisqu'en principe, comme le rappelle l'article 34 : « La loi est votée par le Parlement ».

A. L'initiative du gouvernement

La décision initiale de recourir à l'article 49.3 doit être prise en Conseil des ministres. La délibération du conseil est nécessaire, car cette procédure met en jeu la responsabilité du gouvernement tout entier. D'ailleurs, il en va de même dans l'engagement de responsabilité du gouvernement sur son programme, ou sur une déclaration de politique générale, prévu par le même article dans son alinéa premier.

Autorisé par le Conseil des ministres, le Premier ministre peut alors recourir à la procédure. C'est, en effet, le chef du gouvernement qui met en œuvre concrètement le mécanisme. Si le Premier ministre se décide à aller jusqu'au bout, il doit annoncer personnellement sa décision à l'Assemblée nationale. A partir de ce moment, un délai de 24 heures commence à courir.

B. La réponse éventuelle de l'Assemblée nationale

Pendant ce délai, l'Assemblée nationale est dessaisie, elle ne peut donc plus examiner le texte. Au terme de ce délai, le texte sera automatiquement considéré comme adopté... sans vote ! Toutefois, l'Assemblée nationale peut s'opposer au texte. Pour cela, une motion de censure doit être déposée pendant le délai de 24 heures. Mais le dépôt de la motion ne suffit pas, encore faut-il qu'elle soit adoptée. Si tel est le cas, non seulement le gouvernement sera renversé, mais le texte ne sera pas considéré comme adopté. L'efficacité du procédé réside

dans le fait qu'il permet de passer du vote d'un texte de loi qui se fait à la majorité des suffrages exprimés à un vote sur une motion de censure qui n'est acquise qu'à la majorité absolue des membres composant l'assemblée, soit 289 voix.

Non seulement, les majorités requises ne sont pas les mêmes, mais de plus, c'est à ceux qui s'opposent au texte de loi qu'il revient de prendre l'initiative en déposant la motion de censure. Or, le dépôt de la motion de censure est relativement difficile, un nombre minimum de signataires est prévu : au moins 1/10^e des membres de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire 58 députés. En outre, chaque signataire ne peut déposer plus de trois motions par session. Pour ce qui est du vote, seules sont décomptées les voix favorables à la motion de censure, ce qui a pour effet d'assimiler les abstentionnistes et les députés favorables au gouvernement. Il est donc difficile pour l'Assemblée nationale de s'opposer à l'adoption d'un texte par l'article 49.3.

Une pratique diversifiée

Prévu initialement pour faire face à une situation précise, l'article 49.3 a été utilisé dans d'autres circonstances.

A. L'utilisation prévue initialement

A l'origine de l'article 49.3 se trouve une pratique développée par certains gouvernements sous la IV^e République, qui engageaient de fait leur responsabilité sur un projet de loi. S'il en était ainsi, c'est parce que des majorités négatives pouvaient empêcher le vote d'un texte de loi. Cependant, il leur était plus difficile de renverser le gouvernement, étant incapables de gouverner ensemble. C'est pourquoi, Pierre Pflimlin et Guy Mollet, deux des ministres d'Etat du gouvernement, chargés d'élaborer le projet de l'actuelle Constitution, insistèrent pour que l'article 49.3 voit le jour.

Paradoxalement, cette situation disparut rapidement au début de la V^e République. En effet, une majorité stable et solide apparut dès 1962. Ce n'est que pendant la 9^e législature que les choses changèrent. Les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy ne disposaient que d'une majorité relative (275 voix sur 577, soit 47,67 % de l'assemblée) ; qui plus est, l'opposition était divisée en deux groupes : la droite, qui rassemblait avec le RPR et l'UDF 261 députés (45,41 %), et les communistes (4,33 %). Dans ces conditions, l'article 49.3 devenait utile dans la mesure où les communistes avaient annoncé qu'ils ne voteraient pas avec la droite. La motion de censure ne pouvait donc pas

CETTE FICHE A ÉTÉ
RÉDIGÉE PAR

Raymond FERRETTI,
maître de conférence à l'université de Metz
et à Sciences Po Paris

rassembler les 289 voix nécessaires à son adoption. Le texte du gouvernement était assuré de passer grâce à l'article 49.3.

Michel Rocard utilisera cet article vingt-trois fois sur treize textes! Il est, à ce jour, le Premier ministre qui a le plus recouru à cette procédure. Durant cette législature, l'article 49.3 sera utilisé trente-huit fois, soit un peu moins que pendant toutes les législatures précédentes (quarante-trois fois). Edith Cresson reprendra la même tactique (huit recours à l'article 49.3) ainsi que Pierre Bérégovoy (trois recours).

B. Les autres utilisations

Deux autres types d'utilisation sont apparus dès le début de la V^e République. La première prévaudra pendant les six premières législatures. Elle permet au gouvernement de faire passer un texte de loi alors que sa majorité n'y tient pas – ce fut le cas, en 1961, pour le gouvernement Debré qui voulait mettre en place la force de frappe – ou parce que la majorité se délite: en 1979, le gouverne-

ment Barre a dû affronter une véritable guérilla parlementaire. Pour sortir de cette situation, le Premier ministre eut recours assez systématiquement à l'article 49.3, si bien que l'on parla d'utilisation en « cascade ». Dans ce type d'utilisation, l'article 49.3 est un instrument permettant de cristalliser le fait majoritaire. Une autre utilisation de l'article 49.3 sera inaugurée à partir de la 7^e législature (1981-1986): l'opposition développa une stratégie d'obstruction se traduisant par le dépôt d'un nombre considérable d'amendements ou encore par le rappel au règlement, par la vérification du quorum, etc. Face à une telle attitude, le gouvernement ne peut qu'opposer l'article 49.3 pour avancer. Cette procédure permet, en effet, d'interrompre le débat et de disposer d'un texte considéré comme adopté au bout de 72 heures maximum (le délai de 24 heures prévu par l'article 49.3 plus les 48 heures au terme desquelles la motion de censure sera rejetée). C'est dans ce cadre que le Premier ministre a eu recours à l'article 49.3 le 9 février dernier.