

FRANCE « Jamais l'article 49.3 n'a abouti à un renversement du gouvernement »

Pour la constitutionnaliste française Anne Levade, l'emploi de l'article 49.3 pour faire passer la réforme des retraites s'inscrit pleinement dans l'esprit de la Constitution de 1958.



Anne Levade



ENTRETIEN
WILLIAM BOURTON

La décision du président Macron d'activer l'article 49.3 de la Constitution pour faire passer sa réforme des retraites sans la soumettre au vote des députés a provoqué un tollé dans la classe politique française et des départs de feu dans la rue. Coup de force démocratique ? Nous avons interrogé Anne Levade, présidente de l'Association française de droit constitutionnel et professeure de droit à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Quelle est la rationalité du fameux article 49 alinéa 3 ?

Dans l'esprit des auteurs de la Constitution de 1958, il répond à un besoin précis, qui est de contribuer à garantir la stabilité des gouvernements. Sous la III^e et plus encore sous la IV^e République, on avait des Assemblées dans lesquelles il n'y avait jamais de majorité absolue, et une habitude politique avait été prise de faire tomber les gouvernements sur la discussion de tel ou tel texte de loi. Donc, en 1958, dans la Constitution, on a mis en place toute une série d'outils de rationalisation du parlementarisme, notamment pour forcer le Parlement à prendre position. Ainsi, Michel Debré sera le premier chef du gouvernement de la V^e République à utiliser l'article 49.3, à un moment où la majorité était relative. Et entre 1988 et 1991, Michel Rocard va l'utiliser à 28 reprises.

On est dans la situation pour laquelle l'article 49.3 a été imaginé, c'est-à-dire permettre à un chef de gouvernement de contraindre les parlementaires non pas d'adopter le décret, mais de faire un choix : soit le texte passe, soit le gouvernement tombe

”

Mais à côté de cette pratique conforme à l'esprit initial, il y a eu des pratiques politiques qui se sont développées et d'autres Premiers ministres ont utilisé ce fameux article alors qu'ils avaient une majorité absolue. Cet article est donc aussi devenu le moyen de mettre un terme à une éventuelle obstruction parlementaire, de clore la discussion. Avec la déclaration d'Elisabeth Borne de jeudi, on en est aujourd'hui à la 100^e utilisation depuis le début de la Constitution et dans 60 % des cas, l'article a été utilisé alors que le gouvernement avait une majorité absolue...

Mais en 2023, on en est revenu au cas de figure initial.

On se retrouve effectivement aujourd'hui, en France, avec ce qu'on n'avait pas connu depuis longtemps, à savoir une majorité relative à l'Assemblée nationale. On est donc dans la situation pour laquelle l'article 49.3 a été imaginé, c'est-à-dire permettre à un chef de gouvernement de contraindre les parlementaires non pas d'adopter le décret, mais de faire un choix : soit le texte passe, soit le gouvernement tombe.

Cette procédure est-elle antidémocratique ?

Non. Il y a un climat qui fait qu'elle est moins bien comprise ou acceptée que par le passé. Une autre question est celle de savoir si la réforme des retraites est une bonne ou une mauvaise réforme. Mais en tant que telle, ça

« Si par extraordinaire il y avait une motion de censure déposée et votée, je pense que cela n'aurait jamais pour effet de conduire le président de la République à démissionner », selon Anne Levade. © AFP.

n'est pas une procédure antidémocratique : c'est une procédure juridique prévue par la Constitution, qui fait partie des procédures qui organisent les rapports entre le gouvernement et le Parlement.

Le climat a changé, dites-vous. De fait, jusqu'au milieu des années 2000, le « 49.3 » ne semblait guère poser problème...

Effectivement. Ça ne faisait pas plaisir aux parlementaires, mais ça n'a jamais été présenté comme une arme à l'égard du Parlement. Les choses changent à partir de 2007-2008. Nicolas Sarkozy est élu président de la République, il a une majorité absolue à l'Assemblée et assez rapidement, en lien avec son Premier ministre de l'époque, François Fillon, il fait passer le message qu'il n'utilisera jamais le 49.3. Parce qu'il n'en a pas besoin et parce que c'est un aveu de faiblesse. Il va même plus loin en évoquant l'éventualité de le supprimer purement et simplement. Lors de la révision constitutionnelle adoptée par le Parlement le 23 juillet 2008, on décide finalement de le conserver, mais qu'il n'y a pas lieu de l'utiliser trop fréquemment. Donc, on restreint le champ d'application de cet article aux textes financiers (la loi de finances et la loi de financement de la Sécurité sociale) et on prévoit en outre que ça peut être utilisé sur un autre texte par session parlementaire.

La seule possibilité qu'ont aujourd'hui les parlementaires, c'est de déposer et

d'adopter une ou des motion(s) de censure pour faire tomber le texte, mais aussi le gouvernement. Un tel cas de figure s'est-il déjà présenté ?

Non, jamais l'article 49.3 n'a abouti à un renversement du gouvernement. À l'échelle de la V^e République, un seul gouvernement a été renversé par une motion de censure, en 1962, dans un contexte qui n'avait rien à voir puisqu'il s'agissait du moment où le général de Gaulle avait annoncé qu'il voulait réviser la Constitution pour faire élire le président de la République au suffrage universel direct. Donc le gouvernement a été renversé par une motion de censure « banale » prévue par la Constitution, comme en connaissent tous les régimes parlementaires.

Si une motion de censure venait à être adoptée, le gouvernement chuterait. Peut-on imaginer que le président Macron – qui, dans les faits, a quand même pris la décision d'utiliser le « 49.3 » – tire les conséquences de désaveu et démissionne d'initiative ?

Si par extraordinaire – parce que, d'après les calculs, ça supposerait vraiment que toutes les oppositions se mettent ensemble – il y avait une motion de censure déposée et votée, je pense que cela n'aurait jamais pour effet de conduire le président de la République à démissionner. La question que, sans doute, il se poserait, c'est celle de savoir s'il nomme un nouveau gouvernement ou si, le cas échéant, il dissout l'Assemblée nationale. Sous la V^e République, le président peut en effet décider de la dissolution l'Assemblée nationale quand bon lui semble, et pas uniquement en réplique à un renversement de gouvernement. Donc, là encore, ce serait un choix politique.

En tant que telle, ça n'est pas une procédure antidémocratique : c'est une procédure juridique, prévue par la Constitution

”