

Vie et mort du 49.3 ?

Politique / Politique et institutions

Par Bastien François

Publié le 5 avril 2023

professeur de science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Comment en est-on arrivé à considérer l'article 49-3 de notre constitution comme synonyme d'un déni de démocratie ? Comment un instrument dont l'utilité semblait évidente à tous depuis les débuts de la Ve République en est-il venu à symboliser l'impossibilité de débattre ? Pour le comprendre, il faut revenir aux changements d'équilibres entre pouvoirs exécutif et législatif dans les textes et, surtout, dans la pratique d'un régime de plus en plus présidentialisé. Mais il faut aussi tenir compte des problèmes que doit surmonter chaque époque et des aspirations nouvelles qu'elle nourrit.

Une constitution n'est jamais cette construction désincarnée, abstraite, a-historique, que se plaisent à décrire certains des juristes les plus positivistes, et qu'il suffirait de lire pour en goûter la substantifique moelle, voire pour expliquer les activités qui se déroulent à l'abri de son dôme. C'est un texte marqué par la culture de son temps, par les valeurs, les espoirs, les croyances, les craintes aussi, de ses rédacteurs. Par leurs expériences également. Les hommes qui ont rédigé la Constitution de la Ve République – qui sont nés, pour la plupart, au tournant du siècle – sont nourris des débats, des

interrogations, des conflits qui ont scandé la vie politique française depuis la Grande guerre. Ils ont encore très présent à l'esprit la chute brutale du régime parlementaire en 1940 et vivent au quotidien l'instabilité gouvernementale chronique de la IV^e République. L'historien Nicolas Roussellier a bien montré que la Ve République est moins un point de départ qu'un point d'aboutissement d'une vaste tectonique des plaques institutionnelles qui, à partir du dernier tiers de la III^e République, joue en faveur de l'autonomisation d'une « force de gouverner » hors les murs du Parlement¹.

Le désormais fameux article 49.3, présenté par certains aujourd'hui comme une innovation antiparlementaire du « bonapartisme gaulliste », est en réalité un dispositif discuté depuis longtemps sous la IV^e République et porté par différentes sensibilités politiques plutôt à gauche. En janvier 1958, le président du Conseil Felix Gaillard (membre du parti radical, à l'époque le plus jeune Premier ministre de l'histoire de France) présente même un projet de réforme constitutionnelle visant à instaurer une sorte de « 49.3 » particulièrement favorable au gouvernement puisque, pour déposer une motion de censure en réponse à l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte, les oppositions doivent non seulement indiquer le nom du futur Premier ministre (appelé à gouverner en cas de succès de la censure) mais fournir aussi un « contre-projet » de texte. Le débat est vif à l'Assemblée nationale et celle-ci adopte finalement en mars le projet de Felix Gaillard dans une version édulcorée mais quasiment identique à... notre actuel 49.3 (à la différence d'aujourd'hui, autre époque, il est prévu que le gouvernement puisse engager sa responsabilité sur le rejet d'un texte d'origine parlementaire). Le gouvernement dirigé par Felix Gaillard est renversé en avril 1958. L'arrivée au pouvoir du général de Gaulle début juin 1958 suspend la procédure d'adoption du « projet Gaillard » qui est cependant repris sur ce point par Guy Mollet, le leader du parti socialiste (SFIO), ministre d'État qui va jouer un rôle important

dans la rédaction de la nouvelle constitution. Ainsi est né l'article 49.3. Il ne doit rien au gaullisme.

Pour en comprendre le sens, il faut se resituer au moment de sa naissance. Anti-démocratique l'article 49.3 en 1958 ? On pourrait soutenir aisément le contraire, du moins si l'on s'entend sur le fait que la démocratie suppose de donner les moyens de gouverner à ceux qui ont été élus pour ce faire. Or cet objectif ne peut être atteint si la vie politique est brinquebalée en permanence par une instabilité gouvernementale chronique. Contrairement à une opinion commune, l'instabilité de la IVe République (24 gouvernements en 12 ans) n'est pas principalement le fait de l'architecture constitutionnelle. Elle est avant tout le résultat d'un mode de structuration du jeu politique qui a plusieurs caractéristiques : a) la faiblesse de la discipline partisane, une forte autonomie des groupes parlementaires par rapport aux partis et une grande indépendance des parlementaires au sein des groupes ; b) des « marchés » politiques très localisés territorialement, avec une faible importance des étiquettes et des investitures partisans au moment des élections ; c) la précarité des alliances électorales et l'impossibilité d'établir des principes stables de définition du leadership².

Personne n'imagine, à la fin des années 1950, la possibilité d'une majorité parlementaire stable et disciplinée soutenant le gouvernement tout au long des cinq années d'une législature. A l'exception du parti communiste, fortement discipliné, qui recueille (lors des élections législatives de 1956) plus du quart des suffrages – et qui inquiète pour ces deux raisons –, le système politique français semble condamné à un multipartisme faiblement structuré et instable. Dans l'esprit des constituants, mais aussi des différents commentateurs politiques, les nouvelles institutions doivent donc s'adapter à cette donnée apparemment immuable. Les rédacteurs de la constitution n'ont dès lors pas d'alternative : c'est dans l'ingénierie constitutionnelle que doit résider la solution. « Parce qu'en

France, la stabilité gouvernementale ne peut résulter de la loi électorale, il faut qu'elle résulte au moins en partie de la réglementation constitutionnelle » constate ainsi Michel Debré, en août 1958, dans son discours devant le Conseil d'État. L'article 49.3 est, ni plus ni moins, l'une des pièces de cette nouvelle réglementation constitutionnelle.

La Ve République à l'état naissant est une sorte de *pari*, celui de réussir à faire face par la seule architecture constitutionnelle aux dérèglements, supposés congénitaux, du parlementarisme, à son incapacité à faire surgir une « relation de majorité »³.

Mais les constituants avancent là dans le flou, sans points de repères historico-politiques, avec l'espoir que les dispositifs constitutionnels qu'ils ont mis en place produiront leurs effets mais sans aucune assurance quant à leur efficacité. Les débuts de la Ve République sont d'ailleurs assez peu convaincants de ce point de vue. Pendant la première législature de la Ve République, les parlementaires peinent à endosser le costume très cintré qui leur est dorénavant attribué et ne comprennent pas toujours les nouvelles armes constitutionnelles dont le gouvernement dispose dorénavant pour discipliner les députés (en particulier ceux du groupe gaulliste, particulièrement turbulents) et dont il use abondamment. C'est la guerre d'Algérie qui fait tenir le nouveau régime bien plus que les instruments de « rationalisation » du parlementarisme dont la nouvelle constitution est abondamment dotée⁴.

Nul ne sait ce qui serait advenu de l'arsenal mis en place par la constitution de 1958 pour contenir le Parlement si les élections législatives de 1962, consécutives au vote d'une motion de censure, n'avaient pas inauguré une recomposition de grande ampleur du système de partis et une bipolarisation des forces politiques. Une recomposition de grande ampleur, mais lente, très progressive, qui connaîtra d'ailleurs des à-coups et des régressions jusqu'au début des années 1980. A partir des élections législatives de 1962 – et jusqu'aux élections législatives de 2022 –, tous les gouvernements de la Ve

République bénéficieront d'une majorité à l'Assemblée nationale. Certes, ces majorités parlementaires présentent des visages très divers et les regroupements majoritaires vont se construire sur des fondements ou des clivages très différents. Mais, pour la première fois dans l'histoire de la République en France, la vie politique se structure durablement autour de camps fortement marqués politiquement, interdisant les alliances de circonstance, le jeu sans cesse renouvelé des soutiens et des retraits tactiques comme on le connaissait sous la IV^e République. Ce qui n'est, au début, qu'une « divine surprise » pour les partisans du général de Gaulle, va devenir, dans le langage des commentateurs, le « fait majoritaire ». Et ce « fait majoritaire » va finir par devenir un élément constitutif du régime, au point que l'on a pu qualifier la Ve République de « parlementarisme majoritaire »⁵.

« Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante » se lamentait Michel Debré dans son discours devant le Conseil d'État en 1958... Depuis 1962 et jusqu'en 2022, elle est là, toujours là, c'est un *fait*. Mais, dès lors, l'architecture constitutionnelle s'en trouve entièrement déséquilibrée. Elle avait été pensée pour réduire le rôle d'un Parlement jugé structurellement instable et indiscipliné, et pour renforcer symétriquement le gouvernement, avec un garde-fou présidentiel en cas de crise. L'image de la « clé de voute » employée par Michel Debré dit bien le rôle assigné au président de la République, celui d'assurer l'équilibre entre deux forces pensées comme antagonistes, le gouvernement renforcé et le Parlement affaibli. Avec le « fait majoritaire » la constitution abrite un jeu politique très différent de ce qui avait été imaginé : un gouvernement qui a toutes les armes, et des armes « lourdes », face à une majorité parlementaire qui ne présente aucun risque, dont la loyauté au gouvernement ressemble le plus souvent à de la soumission – on parlera dans les années 1960 des parlementaires gaullistes comme étant les « godillots » du pouvoir gouvernant. Plus encore, ce « fait majoritaire » profite le plus souvent au président de la

République qui, n'ayant plus rien à « arbitrer » entre le gouvernement et le Parlement, devient explicitement un « capitaine », et surtout qui est, à la différence du Premier ministre, totalement hors de portée du Parlement. Le Président, devenu un gouvernant tout puissant, se retrouve alors sans aucun contre-pouvoir. Le gain démocratique du « fait majoritaire » se paie alors d'un coût élevé : l'irresponsabilité politique, de fait, du pouvoir gouvernant.

Ce déséquilibre est tel que parfois la compréhension du texte de la constitution oblige à une forme de traduction, qui peut varier en fonction des résultats des élections. Ainsi lorsque l'article 20 de la constitution dispose que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », cela doit se lire habituellement (hors périodes de cohabitation) comme « le président détermine la politique de la nation et la conduit quand il le souhaite ». Ce qui explique aussi pourquoi il est si difficile de réfléchir à une réforme de nos institutions : de quoi parle-t-on, du texte de la constitution ou du texte traduit par sa pratique et par les représentations qui finissent par s'y sédimenter ?

Que devient le 49.3 dans cette nouvelle configuration ? Pour l'essentiel, un instrument de disciplinarisation de la majorité qui soutient le gouvernement. Bien sûr le contexte d'emploi a changé mais l'esprit est en quelque sorte le même. C'est le cas de l'utilisation du 49.3 par Raymond Barre qui doit faire face à une majorité dont les deux composantes – l'UDF et le RPR – entretiennent des relations très conflictuelles. C'est le cas aussi de l'usage intensif du 49.3 par Michel Rocard qui permet à ses « alliés » communistes ou centristes de ne pas être obligés de se prononcer explicitement en faveur du gouvernement tout en le soutenant de fait⁶. C'est enfin le cas de Manuel Valls qui affronte une « fronde » au sein de son propre camp. Il arrive bien sûr que l'usage du 49.3 soit disproportionné par rapport à l'enjeu. L'un des exemples les plus caricaturaux est l'utilisation de ce mécanisme par Pierre Mauroy, en 1982, pour satisfaire à la

lubie présidentielle visant à « réhabiliter » les généraux de factieux de l'OAS (qui était déjà amnistiés...). D'autres usages, plus marginaux, sont en fait de véritables détournements de la constitution quand ils ont pour principal objet d'abréger un débat parlementaire. C'est le cas, récemment, de l'utilisation par Édouard Philippe de l'article 49.3 en février 2020 sur la loi portant réforme des retraites, qui s'en sert pour lutter contre l'obstruction parlementaire, alors même que la constitution prévoit d'autres moyens pour cela.

Pour l'essentiel de ses usages, l'article 49.3 n'est pas véritablement contesté, personne ne voulant renoncer à une telle arme. Il est commenté, disséqué (car son usage dit toujours quelque chose sur les forces et faiblesses des camps en présence), critiqué bien sûr par ceux qui en font les frais, mais n'est pas l'objet d'une « diabolisation » comme on le voit aujourd'hui. La réforme constitutionnelle de 2008, qui vise selon son promoteur – Nicolas Sarkozy – à tirer les leçons de la pratique présidentieliste en rendant un peu de place au Parlement, se montre d'ailleurs d'une grande prudence sur le sujet : l'usage du 49.3 doit être réservé aux textes budgétaires, car ils engagent la continuité de l'État, mais « au cas où » on ne désarme pas totalement le Premier ministre en lui permettant d'employer cette arme une fois par session.

Et puis arrivent les élections législatives de 2022. Le président de la République ne dispose que d'une majorité relative à l'Assemblée nationale, qui plus est composite. Certains prédisent le chaos parlementaire, d'autres une « reparlementarisation » du régime. Ce ne sera ni l'un ni l'autre. Pas de chaos car la constitution a suffisamment armé le gouvernement pour qu'il puisse résister longtemps, du moins tant que toutes les oppositions ne s'allient pas (temporairement) pour le renverser, alors même que des élections législatives anticipées consécutives à une dissolution seraient à haut risque pour la plupart des forces politiques qui siègent dans l'hémicycle. Pas de reparlementarisation non plus

parce que personne – ni le président, ni le gouvernement, ni les administrations, ni les parlementaires, ni les partis politiques – ne semble avoir la culture et les savoir-faire requis du parlementarisme (on pourrait en dire autant des commentateurs de la vie politique, au premier rang desquels les journalistes...), et visiblement cela ne s'improvise pas.

Aucun obstacle constitutionnel ici à l'établissement d'une autre façon de gouverner. Tout est dans les têtes, à gauche comme à droite. C'est François Mitterrand qui a entériné les termes de la relation politique qui gouverne la pratique de la Ve République et cela dès son premier message au Parlement au lendemain des législatives de 1981 : les « engagements » pris par le président de la République lors de la campagne qui a mené à son élection constituent « la charte de l'action gouvernementale » puis deviennent, après les élections législatives censées entériner le résultat de la présidentielle, « la charte de [l']action législative » de la majorité parlementaire. Hors de ce schéma, point de salut, à tel point qu'une fois la durée du mandat présidentiel réduite à cinq ans on s'est empressé de modifier le calendrier électoral pour s'y conformer. Lorsqu'en juin 2022 nous contemplons, un peu abasourdi, le résultat des élections législatives, nous n'avons pas d'autre grille de lecture à notre disposition. Nous avons bien sûr un président – même s'il est élu dans des conditions qui ne sont pas les plus favorables pour établir son autorité – mais nous n'avons pas l'Assemblée nationale qui doit aller avec.

Dans un tel contexte, l'article 49.3 prend bien sûr un autre « visage », il devient un « outil contre-majoritaire, un outil de gouvernement quasi minoritaire » comme l'a écrit Denis Baranger dès ses premières utilisations par Elisabeth Borne⁷. Pour autant, nous ne sommes pas là dans la situation qu'avaient envisagée les constituants en 1958, c'est-à-dire la nécessité de contrer l'indiscipline de vote des parlementaires et les mettant au défi de renverser le gouvernement. Cette fois il n'y a pas de majorité dès le départ et, toujours pour parler avec les mots de

Denis Baranger, « le 49.3 est utilisé comme une arme d'autodéfense par un gouvernement qui deviendrait minoritaire si toutes les oppositions se coalisaient contre lui ». Ce qui bien sûr interroge sur l'avenir : peut-on gouverner longtemps dans une telle posture d'auto-défense ?

Mais ce qui frappe surtout au lendemain de son utilisation pour faire adopter la réforme des retraites, c'est que le 49.3 est devenu le symbole d'autre chose. De quoi au juste ? Sans doute d'une inadéquation croissante entre la conception du pouvoir enfermée dans nos institutions – très centralisée et peu délibérative, qui se satisfait de mécanismes de décision opaques, verticale dans son exercice, caporaliste dans l'exécution, monarchique dans sa communication – et ce qu'est devenue la société française, alors que les rares tentatives pour rénover les modes de conception et de légitimation de l'action publique (on peut penser ici à l'expérience, pourtant très riche, de la convention citoyenne sur le climat) sont apparues à tort ou à raison comme des entreprises superficielles ou des leurre. Tout d'un coup la Ve République paraît surannée, d'un autre âge.

Cela n'a pas toujours été le cas, bien au contraire. La Ve République a pu apparaître pendant longtemps comme particulièrement « moderne ». Elle devait moins cette image à la qualité de son *design* constitutionnel qu'aux caractéristiques des groupes qui l'ont investie à l'occasion du changement constitutionnel de 1958. La période qui s'ouvre en 1958 est en effet celle d'un relais d'élites (hauts fonctionnaires, chefs d'entreprise, dirigeants syndicaux, universitaires) qui ont en commun de valoriser l'économie au détriment du droit, l'exécutif au détriment du législatif et, plus encore, la compétence technique (et la valeur des titres scolaires) au détriment de la représentativité politique⁸, et qui promeuvent un nouveau mode de régulation politico-administratif caractérisé par l'alliance des hauts fonctionnaires et des représentants socioprofessionnels⁹. La Ve République est celle

des énarques mais aussi, plus largement et de façon plus essentielle politiquement, celle des cadres (qui n'apparaissent dans la nomenclature de l'INSEE qu'au milieu des années 1950). La Ve République incarne alors le « bon gouvernement » des trente glorieuses, celui où les gouvernants ont enfin la force de gouverner. Le ralliement de la gauche au régime achève de stabiliser cette « lecture » de la Ve République, et cela avant même d'arriver au pouvoir. En utilisant l'élection présidentielle et le mode de scrutin aux élections législatives pour se recomposer et aboutir à une coalition majoritaire susceptible de conquérir le pouvoir, la gauche a objectivé nos institutions et leur pratique. Le jeu régulier des alternances ensuite a permis un accord de tous sur les règles du jeu. Dès lors la messe était dite et il fallait prendre garde à ne pas trop toucher à un édifice qui constituait un terrain de jeu formidable pour des partis politiques transformés en écuries de présidentiables. La grande réforme constitutionnelle de 2008 a été faite par la droite, elle aurait pu être faite par la gauche.

Mais les choses ont commencé à se dérégler, souvent subrepticement, à bas bruit, sans crises majeures. La proportionnalisation du premier tour de l'élection présidentielle a progressivement réduit la capacité du second tour à structurer la vie politique autour de deux blocs bien identifiés jusqu'à permettre le « hold-up » d'Emmanuel Macron en 2017. Le quinquennat présidentiel a flouté la posture attendue du président de la République. Le doute a commencé à s'installer. Devait-on être un « hyper-président », un « président normal » ou bien un « Jupiter » mais qui, à la manière d'un quelconque secrétaire d'État, s'emploie à expliquer à la télévision les aspects les plus triviaux de telle ou telle politique publique ? Pour parler comme Nicolas Rousselier, le président de la République a paru de plus en plus « encombré de sa force »¹⁰. Les dernières élections législatives ont dévoilé ce qui n'était plus du tout interrogé et qui pourtant était la condition de tout le reste : la force présidentielle est directement indexée à la majorité dont il dispose à l'Assemblée nationale.

Sans majorité, le roi est (presque) nu et la Ve République est réduite à sa caricature dès lors que le président continue à prétendre gouverner depuis l'Élysée comme si de rien n'était et qu'il n'a sans doute plus les moyens de renverser la table par un référendum-plébiscite ou une dissolution. Ce qui laissait indifférent ou presque – le fait que le président use de tous les moyens à sa disposition pour imposer sa volonté au Parlement – devient l'expression d'une forme exacerbée d'autoritarisme, voire de brutalité, une atteinte insupportable à la démocratie. Et comme pour accréditer une telle lecture de la situation, voilà la Première ministre qui s'engage à ne plus recourir au 49.3 « en dehors des textes financiers », comme si l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte était devenu une faute démocratique majeure !

Le marbre d'une constitution est fait en réalité d'une matière très malléable. Le texte qui est censé y être gravé connaît des sens parfois très différents en fonction des contextes. On se rend compte en ce moment qu'on ne saurait ignorer non plus la perception de ses usages. Le procès fait au 49.3 doit être entendu pour ce qu'il dit, qui n'a pas grand-chose à voir avec la lettre de la constitution. Il exprime une très forte aspiration à une autre forme de gouvernement, à une autre façon de décider, plus inclusive, plus délibérative. La question n'est pas – n'est plus – de savoir si l'on est pour ou contre la Ve République, si le 49.3 c'est mal ou si c'est bien. L'urgence est de rétablir la confiance dans le politique, à restaurer sa capacité d'action et sa responsabilité, sa capacité plus largement à faire société.

Notes

- ① Nicolas Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIXe-XXIe siècles*, Paris, Gallimard, 2015.
- ② Cf. Daniel Gaxie, « Les structures politiques des institutions : l'exemple de la IVe République », *Politix*, n°20, 1992.

- ③ Nicolas Rousselier désigne par cette expression une « relation en forme de pacte synallagmatique par lequel le gouvernement est redevable du compte-rendu de ses actes devant la majorité et par lequel la majorité est redevable d'une discipline de vote à l'égard du gouvernement » (« Phénomène de majorité et relation de majorité », *Politix*, n°20, 1992).
- ④ Bastien François, « La Ve République », in Jean Garrigues, dir., *Histoire du Parlement*, Paris, Armand Colin, 2007.
- ⑤ Par exemple Pierre Avril, *La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 1994.
- ⑥ A la suite des législatives de 1988, le parti socialiste n'a qu'une forte majorité relative mais en réalité le Premier ministre peut compter sur une majorité absolue en allant chercher alternativement du renfort soit à sa gauche (le parti communiste) soit dans les rangs d'un centre-droit fortement courtoisé par François Mitterrand (un groupe centriste, qui refuse le vieux conflit UDF/RPR, a d'ailleurs pris son autonomie à l'Assemblée nationale). Sous le gouvernement Rocard, aucune des motions de censure sur le fondement de l'article 49.2 n'obtient plus de 264 voix (alors que la majorité absolue se situe à 289).
- ⑦ Denis Baranger, « Le nouveau visage de l'article 49.3 », *Jus politicum*, 16 novembre 2022.
- ⑧ Cf. Delphine Dulong, *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- ⑨ Cf. Pierre Muller et Bruno Jobert, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.
- ⑩ Nicolas Rousselier, « Un pouvoir présidentiel encombré de sa force », in Olivier Duhamel et alii, dir., *La Ve démystifiée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019.