

La réactivation du « 49-3 »

Guillaume Tusseau, Professeur des universités à l'École de droit de Sciences Po, Membre de l'Institut universitaire de France

En recourant à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le premier ministre ne rompt-il pas avec une coutume constitutionnelle qui était en cours de formation à la faveur de la « reparlementarisation » de la V^e République par la révision constitutionnelle de 2008 ?

Les analyses en termes de coutume constitutionnelle doivent être envisagées avec prudence. La rareté du recours à ce dispositif ces dernières années, voire son absence d'utilisation par Lionel Jospin et François Fillon, s'expliquent tout autant par des considérations d'ordre politique et institutionnel. La discipline majoritaire était tout simplement suffisante pour s'en dispenser. Quant à la reparlementarisation de la V^e République, la rédaction actuelle de l'article 49, alinéa 3 en porte incontestablement la marque. C'est au Comité Balladur que l'on doit le fait que ce dispositif ne puisse plus être utilisé qu'avec parcimonie. Il ne peut être employé qu'à l'égard de textes « objectivement » vitaux pour la Nation, c'est-à-dire des textes financiers annuels, ainsi, une fois par session, que pour un texte jugé « subjectivement » essentiel par le gouvernement. Dans la mesure où cette disposition figure dans la Constitution, il est possible de considérer que c'est pour être utilisée. Parler alors de déni de démocratie méconnaît le fait que ce dispositif a été adopté par le peuple et ses représentants.

À l'exception des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, le recours à l'article 49, alinéa 3, n'est autorisé que sur un seul projet ou une seule proposition de loi par session. Le gouvernement peut-il le réutiliser après les amendements probables du Sénat, ou doit-on considérer qu'il a épuisé le procédé pour ce projet de loi lors de cette session parlementaire, de sorte que le texte devra, cette nouvelle fois, être soumis au vote ?

Cette question fait écho aux débats de théorie du droit concernant l'individuation des entités juridiques élémentaires. En l'occurrence, la Constitution dispose que « Le premier ministre peut [...] recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ». Aucune limitation en termes de nombre de lectures que ce projet ou cette proposition est susceptible de connaître n'est mentionnée. Le recours à l'article 49, alinéa 3, semble donc possible lors des autres étapes de la navette parlementaire du même texte. L'exclure priverait de toute portée pratique ce dispositif de rationalisation du parlementarisme, puisque l'obstacle qu'il vise à surmonter se présenterait de manière définitive lors de l'examen suivant. L'interrogation demeure toutefois quant au critère de l'identité d'un texte. Imaginons que le Sénat amende chacun des 209 articles du texte adopté par l'Assemblée nationale, et qu'il en modifie en outre le titre. Le texte qui en résulte est-il ou non le même seul et unique projet de loi susceptible de bénéficier, lors de la présente session, du totémique « 49-3 » ? Les nouvelles dispositions pourront, du fait de leur rattachement à ce désormais « projet de loi en or », même si elles ne présentent avec le texte initial « qu'un lien [...] indirect » (art. 45, al. 1^{er}, Const.), être soustraites à la discussion lors d'une nouvelle utilisation du « 49-3 ». La possibilité d'une forme de détournement de procédure n'est donc pas exclue.

Le parcours de la loi « Macron » est donc loin d'être terminé. De quels outils dispose le gouvernement afin d'en hâter l'adoption ?

L'article 49, alinéa 3, présente une dimension emblématique importante. Mais il ne permet rien de plus que de surmonter les difficultés de l'une des étapes de la procédure parlementaire, devant l'une des assemblées. L'arsenal gouvernemental est par ailleurs riche. Concernant ce texte, le gouvernement a d'ores et déjà engagé la procédure accélérée : une seule lecture aura lieu avant que soit réunie la commission mixte paritaire. Devant le Sénat, le gouvernement pourrait faire usage de l'article 44, alinéa 3, qui permet un vote bloqué sur la version du texte qui recueille son assentiment. De manière expéditive, une motion de procédure pourrait (opportunité ?) conduire à un rejet du texte sans débat, de sorte que celui-ci pourrait rapidement aboutir, après une commission mixte paritaire infructueuse, devant une Assemblée nationale à laquelle le dernier mot serait confié, le cas échéant en recourant à nouveau au « 49-3 ».

Nombreux sont les acteurs qui y trouvent finalement leur compte : le gouvernement et ses soutiens affichent leur volontarisme et se maintiennent alors qu'aucune majorité alternative n'est en vue, l'opposition se revigore en déposant une motion de censure, les « frondeurs » se dispensent de voter un texte qui ne correspond pas à ce pour quoi ils ont été élus. Chacun peut envisager les prochaines échéances électorales ou internes aux partis en se prévalant de l'ambiguïté de la situation. À cet égard, avoir limité le recours à l'article 49, alinéa 3, contribue à restreindre l'usage de ce qui fait autant figure d'instrument d'efficacité gouvernementale que de soupape de sûreté pour le système des partis et de prime à l'irresponsabilité politique.