



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences
sociales et politiques

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES, HISTORIQUES ET INTERNATIONALES

SESSION D'AUTOMNE 2017

**LES RAPPORTS ENTRE
PARLEMENT ET
GOUVERNEMENT SOUS LA V^E
REPUBLIQUE FRANCAISE**

LE CAS DE L'ARTICLE 49,
ALINEA 3, DE LA CONSTITUTION
DU 4 OCTOBRE 1958

MEMOIRE DE MASTER EN SCIENCE POLITIQUE

PRESENTE PAR OLIVIA GSCHWIND

DIRIGE PAR LE PROFESSEUR BERNARD VOUTAT

EXPERT : DOCTORANT FNS MAXIME MELLINA

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| REMERCIEMENTS | 5 |
| 0. Index des sigles & acronymes | 6 |
| 1. Introduction..... | 7 |
| 2. Problématique et questions de recherche | 8 |
| 2.1. L'article 49, alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958..... | 8 |
| 2.2. Le « 49-3 » : ses raisons d'être et ses usages au cours de la V ^e République..... | 11 |
| 2.3. Plan du travail | 13 |
| 3. L'apparition du « 49-3 » dans le contexte de l'instauration de la V^e République..... | 14 |
| 3.1. L'instauration de la V ^e République..... | 15 |
| 3.1.1. Une IV ^e République à bout de souffle | 15 |
| 3.1.2. Le retour au pouvoir du Général de Gaulle dans le contexte du conflit algérien .. | 17 |
| 3.2. La Constitution du 4 octobre 1958..... | 21 |
| 3.2.1. La conception du nouveau régime par le Général de Gaulle..... | 21 |
| 3.2.2. Le groupe de travail de Michel Debré et la procédure d'élaboration..... | 24 |
| 3.2.3. Le référendum et le plébiscite de la population française | 26 |
| 3.2.4. Le fond et la forme de la nouvelle Constitution | 29 |
| a. La « clé de voûte » de l'exécutif : un président (quasi) tout-puissant..... | 30 |
| b. La responsabilité politique du Gouvernement..... | 31 |
| 3.3. L'article 49, alinéa 3, dans l'élaboration de la Constitution | 33 |
| 3.3.1. Le « parlementarisme rationalisé »..... | 33 |
| 3.3.2. Les raisons d'être du mécanisme de contrôle..... | 34 |
| 3.3.3. La justification de la présence de l'alinéa après l'adoption du projet | 41 |
| 4. Les usages politiques du « 49-3 » au cours de la Ve République..... | 45 |
| 4.1. Recours au « 49-3 » durant la V ^e République : un survol..... | 46 |
| 4.2. Développement des cas d'études | 51 |
| 4.2.1. MICHEL DEBRÉ et la première « LPM »..... | 51 |
| a. Debré et l'engagement de responsabilité sur un texte | 52 |
| b. Programmation militaire: un triple engagement de responsabilité..... | 54 |
| c. L'imposition du statut de Premier ministre | 63 |
| 4.2.2. MICHEL ROCARD et la « Loi de finances pour 1991 »..... | 65 |
| a. Les lois de finances : bref aperçu | 68 |
| b. La « Loi de finances pour 1991 »..... | 69 |
| c. Rocard et le « 49-3 »..... | 75 |
| 4.2.3. EDITH CRESSON et les « diverses dispositions d'ordre économique et financier »..... | 77 |
| a. Une femme à Matignon | 77 |
| b. Un projet de loi d'ordre économique et financier | 79 |

| | |
|--|------------|
| c. Les « 49-3 » de Cresson..... | 85 |
| 424. MANUEL VALLS : les Lois « Macron » et « El-Kohmri »..... | 87 |
| a. Manuel Valls à Matignon | 87 |
| b. La « Loi Macron »..... | 89 |
| c. La « Loi El-Khomri » | 97 |
| d. Le « 49-3 » sous Valls : une « disciplinisation » de la majorité ?..... | 104 |
| 5. Les usages politiques du « 49-3 » : une analyse..... | 107 |
| 5.1. Le « 49-3 » au cœur de la lutte politique | 107 |
| 5.1.1. Les motifs officiels | 108 |
| a. L'intérêt général | 108 |
| b. L'efficacité et la volonté d'écourter les débats | 109 |
| 5.1.2. Les raisons implicites | 110 |
| a. Une absence de majorité claire..... | 110 |
| b. La « mise au pas » de l'Assemblée nationale..... | 111 |
| c. L'imposition du statut de Premier ministre | 112 |
| 5.2. L'article « 49-3 », un déni démocratique ?..... | 114 |
| 521. L'efficacité et la stabilisation du régime politique | 116 |
| 522. Le « fait majoritaire » et le déséquilibre des pouvoirs..... | 116 |
| 523. La potentielle qualité des projets de loi concernés | 119 |
| 524. L'absence de vote direct | 119 |
| 525. Le « 49-3 » : une arme exceptionnelle devenue banale..... | 120 |
| 6. Synthèse générale et réponse à la problématique | 122 |
| 7. Limites du travail..... | 122 |
| 8. Conclusion finale..... | 123 |
| 9. Bibliographie | 126 |
| 9.1. Sources primaires..... | 126 |
| 9.2. Sources secondaires | 127 |
| 921. Ouvrages..... | 127 |
| 922. Articles scientifiques | 129 |
| 923. Presse | 131 |
| 924. Liens Internet et fiche d'actualité | 132 |
| 925. Documentation vidéo..... | 132 |
| 10. Annexes..... | 133 |
| 10.1. Textes de loi | 133 |
| 10.2. Discours | 134 |
| 1021. Discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958..... | 134 |
| 1022. Discours de Charles de Gaulle du 4 septembre 1958 | 144 |
| 10.3. Textes des motions de censure..... | 145 |
| 1031. Michel Debré | 145 |

LE CAS DE L'ARTICLE 49, ALINEA 3, DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

| | | |
|-------|---|-----|
| a. | Motion de censure du 20 octobre 1960 | 145 |
| b. | Motion de censure du 18 novembre 1960 | 146 |
| c. | Motion de censure du 2 décembre 1960 | 147 |
| 1032. | Michel Rocard | 148 |
| a. | Motion de censure du 16 novembre 1990 | 148 |
| 1033. | Edith Cresson | 148 |
| a. | Motion de censure du 13 juin 1991 | 148 |
| 1034. | Manuel Valls | 149 |
| a. | Motion de censure du 17 février 2015 | 149 |
| b. | Motion de censure du 16 juin 2015 | 150 |
| c. | Motion de censure du 10 mai 2016 | 151 |

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements s'adressent à mon directeur de mémoire et de stage, Monsieur Bernard Voutat, pour son aide précieuse et ses conseils avisés tout au long de ce travail. Merci également à Monsieur Maxime Mellina d'avoir accepté d'être expert pour le présent mémoire.

Je remercie mes parents, pour leur soutien sans faille, dans les moments les plus complexes, bien au-delà de ce mémoire. Merci également à mon entourage qui a su me supporter durant ce long processus, ma reconnaissance est à la hauteur de votre bienveillance.

Merci finalement à mon grand frère de m'avoir relue et de m'avoir fourni son expérience et son savoir. Tu es ma plus grande fierté, j'espère que tu le sais.

Ce travail de mémoire est dédié à Edi, Cati, Antoinette, Michel et Dylan. Où que vous soyez maintenant, votre souvenir m'aide à avancer chaque jour que la vie fait.

Olivia

0. Index des sigles & acronymes

| | | |
|-------|---|---|
| AD | : | Alliance Démocratique |
| CCC | : | Comité consultatif constitutionnel |
| CNIP | : | Centre national des indépendants et des paysans (=IPAS) |
| CSG | : | Contribution sociale généralisée |
| DPS | : | Documents pour servir à l'élaboration de l'histoire de la Constitution du 4 octobre 1958 |
| ED | : | Entente Démocratique |
| EELV | : | Europe Ecologie les Verts |
| FLN | : | Front de Libération national |
| FN | : | Front national |
| GDR | : | Gauche démocrate et républicaine |
| IPAS | : | Indépendants et paysans d'action sociale |
| LR | : | Les Républicains |
| MEDEF | : | Mouvement des entreprises de France |
| MRP | : | Mouvement républicain populaire |
| PCF | : | Parti communiste français (=C) |
| PRG | : | Parti radical de Gauche |
| PS | : | Parti socialiste français (=S) |
| PSU | : | Parti socialiste unifié |
| RDA | : | Rassemblement démocratique africain |
| RPR | : | Rassemblement pour la République |
| RS | : | Républicains sociaux |
| SE | : | Sans étiquette |
| SER | : | Groupe socialiste, écologiste et républicain |
| SFIO | : | Section française de l'internationale ouvrière |
| UDC | : | Union du centre (groupe parlementaire) |
| UDF | : | Union pour la démocratie française |
| UDI | : | Union des Démocrates Indépendants |
| UMP | : | Union pour un mouvement populaire |
| UNR | : | Union pour la Nouvelle République |
| UPF | : | Union pour la France |

1. Introduction

La V^e République française demeure atypique au sein des démocraties occidentales. En effet, le texte fondamental qui la régit, généré par le retour au pouvoir du Général de Gaulle en mai 1958, marque le début d'une nouvelle ère politique dans l'Hexagone. Les constituants de 1958, qui se distinguent de ceux de 1946¹ par le fait qu'ils sont très majoritairement issus du Gouvernement formé par le chef de la Résistance durant l'occupation, mettent en place un système politique hybride, complexe à définir précisément tant il ne trouve d'égal parmi les autres régimes occidentaux. Qualifié de « semi-présidentiel » de par les caractéristiques présidentielles et parlementaires qu'il présente, ou de « présidentieliste » en raison des pouvoirs importants que la Constitution offre au Président, le régime politique de la V^e République s'apparente, d'un regard externe ou interne, à un espace complexe de luttes entre acteurs/-trices et intérêts divergents, présentant malgré tout depuis son instauration une stabilité particulière, en opposition avec la République précédente, faisant force de régime entre 1947 et 1958.

Le cas de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958 s'apparente à l'un des éléments les plus surprenants et les plus intéressants du système politique français actuel, destiné en premier lieu à garantir la stabilité à laquelle nous avons précédemment fait référence. « Arme du gouvernement », « gage d'efficacité et de stabilité », « coup de force de l'exécutif », « déni démocratique », « mécanisme de contrôle du Parlement », les termes ne manquent pas pour désigner l'article certainement le plus sujet à débats, voire à controverses, de la Constitution française, article permettant de faire adopter, sous certaines conditions précises, un texte de loi sans vote du corps législatif. En effet, le fait qu'un texte fondamental contienne en son sein la possibilité pour un exécutif de faire adopter une loi sans l'aval direct des représentants nationaux – bien que l'introduction de cet article s'inscrive dans un contexte particulier qu'il s'agira de développer davantage dans le cadre de ce travail – paraît autant fascinant que contre-intuitif et mérite un examen spécifique quant à ses usages politiques depuis 1958.

¹ *i.e.* la IV^e République, entre 1946 et 1958.

2. Problématique et questions de recherche

2.1. L'article 49, alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958

L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958, peut être décrit comme l'élément central du concept de « parlementarisme rationalisé » souhaité et mis en place par le dernier Garde des Sceaux de la IV^e République et premier chef du Gouvernement de la V^e, Michel Debré.

Il est en premier lieu important de considérer cet article comme un élément d'un ensemble plus large que constituent les mesures visant à garantir la stabilité du régime politique, prises par le groupe de travail ayant élaboré la loi fondamentale pendant l'été 1958. Aussi emblématique soit-il, le « 49-3 », comme il est d'usage de le nommer,² doit donc être replacé dans un contexte spécifique à chaque recours et ne peut pas être considéré comme l'unique arme visant à établir la primauté de l'exécutif sur le législatif. Présent dans le titre V de la Constitution, « Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement », **l'article 49** se présente actuellement sous la forme suivante³ :

« Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions

² Cette appellation sera, dans un souci de brièveté, utilisée dans la suite de ce travail.

³ http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution_01-2015.pdf (consulté le 21 mars 2017)

de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. »

L'article dans son ensemble « organise la responsabilité politique du gouvernement ». ⁴ Comme nous le détaillerons dans la suite de ce travail, cette responsabilité est l'un des cinq piliers sur lesquels repose la conception du régime politique français du Général de Gaulle, lors de son retour au pouvoir en 1958. La spécificité de cet article provient de son troisième alinéa, faisant de la France une exception parmi les démocraties occidentales. En effet, si les Constitutions ou textes fondamentaux d'autres Etats – tels que l'Allemagne, l'Italie – confèrent un certain nombre de mécanismes relativement puissants à leur gouvernement vis-à-vis de leur parlement, ⁵ la possibilité de faire cesser tout débat parlementaire pour faire adopter un projet de loi sans vote reste unique dans l'Hexagone. ⁶ La question de confiance (alinéa 1) ainsi que la motion de censure (alinéa 2) sont monnaie courante dans d'autres démocraties. L'alinéa 3 par contre, prévoit que le Premier ministre peut, après délibération en Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement sur un

⁴ ALCARAZ Hubert, « L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958 : antidote ou « coup de force » ? », in *Revista catalana de dret public*, n°53 (décembre 2016), p. 3

⁵ Dans son étude comparée consacrée aux armes détenues par les Gouvernements britannique, italien, français et allemand, Céline Vintzel expose un certain nombre d'exemples à ce sujet. A ce propos, voir VINTZEL Céline, « Les armes du Gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni », *Cahiers du Conseil constitutionnel* (n°29), 2010.

⁶ Notons qu'il existe un mécanisme de même type au Québec, nommé « bâillon », qui consiste en une limitation du temps de débat, décidé par le Gouvernement afin d'accélérer l'adoption d'un texte considéré comme important. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une suppression du vote final relatif à un projet de loi, comme en France. A ce propos, voir le site officiel de l'Assemblée nationale du Québec <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/baillon.html> (consulté le 5 avril 2017)

texte – dont la nature est désormais précisée⁷ – afin d'outrepasser le vote dans la Chambre basse et annoncer son adoption si ce projet n'est pas combattu par une motion de censure devant respecter plusieurs règles spécifiques, et être ensuite acceptée par la majorité absolue des député-e-s de l'Assemblée nationale, compte tenu du fait que les député-e-s absent-e-s sont considéré-e-s comme *favorables* au Gouvernement. La complexité de la procédure pouvant mener à un renversement du Gouvernement mène au constat suivant : depuis 1958, aucune motion de censure consécutive à l'utilisation du « 49-3 » n'a été approuvée et le Premier ministre n'a donc jamais eu à présenter sa démission ainsi que celle de son gouvernement au Président de la République.⁸

Encadré n°1 : La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

Initiée à la demande du Président de la République Nicolas Sarkozy, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 est consécutive aux conclusions émises par le « Comité Balladur » (du nom de l'ancien Premier ministre qui dirige ce groupe de travail) en 2007. Cette large révision allait dans le sens d'une modernisation des institutions de la V^e République, d'une revalorisation du rôle du Parlement ainsi que d'une conservation de l'efficacité gouvernementale. L'article 49, alinéa 3 a – entre autres – été modifié. Avant cela, il n'existait pas de limitation relative à la nature du texte qui pouvait être adopté par le biais de cette procédure. Tout projet de loi pouvait donc être adopté *via* un recours à cette disposition. Désormais, seules les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ainsi qu'un autre texte par session peuvent être adoptés par engagement de la responsabilité du Gouvernement. Cette modification est due, selon les termes du rapport du comité publié en octobre 2007, à la « banalisation » du « 49-3 » au cours des législatures précédentes. Notons que dans ledit rapport, la proposition du comité ne faisait pas référence à un « autre texte par session ». Le Gouvernement s'est donc inspiré, mais n'a pas retenu complètement la proposition du comité, ce qui a eu pour conséquence une révision très légère de l'alinéa et de la puissance que l'on confère à celui-ci.

Approuvée par le Congrès du Parlement français – c'est-à-dire la réunion des deux Chambres – le 21 juillet 2008, la réforme est donc promulguée deux jours plus tard par le Président. Lors de ce vote, la très large majorité des député-e-s socialistes s'est exprimée contre le projet (194 contre 10).

Source : BALLADUR Edouard, *Une V^e République plus démocratique*, Paris : Librairie Arthème Fayard, 2008

⁷ Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : voir encadré n°1 (p. 11)

⁸ Une unique motion de censure a recueilli, à ce jour, le nombre de voix nécessaire pour renverser un gouvernement : il s'agit de celle dirigée contre le Premier ministre Georges Pompidou, en 1962, suivie d'une dissolution de l'Assemblée nationale par de Gaulle. Il s'agissait néanmoins d'un usage direct de l'alinéa 2 de l'article 49 (motion de censure spontanée), relative au mécontentement du Parlement à l'égard de la politique de l'exécutif.

2.2. Le « 49-3 » : ses raisons d’être et ses usages au cours de la V^e République

Le présent travail de mémoire sera consacré à cet alinéa, qui attise depuis 1958 une certaine controverse lors de la plupart de ses utilisations par les différents gouvernements qui se sont succédés. Il portera ainsi sur une analyse des usages politiques du « 49-3 » dans le cadre de l’histoire de la V^e République française.

Si la question du « 49-3 » et, plus largement, celle des mécanismes de parlementarisme rationalisé a déjà été abordée sous l’angle du droit constitutionnel, elle ne l’a jamais été réellement du point de vue de la science politique. Notre problématique de recherche sera donc la suivante :

« Comment considérer les usages politiques de l’article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958 au regard des raisons invoquées pour l’instauration de cet article lors de l’élaboration de cette dernière, en 1958 ? »

En effet, comme toute règle de droit, le sens de cet alinéa n’est pas immuable. Il est fluctuant, au gré des configurations politiques qui se succèdent. Le « 49-3 » peut être compris comme une arme, un « coup politique » dans le jeu qui implique des « coûts » pour les acteurs qui décident – ou non – de s’en servir. En effet, l’usage de cette arme a un certain nombre de conséquences dans le processus législatif, conséquences relatives aux intérêts que lui confèrent les acteurs politiques. Néanmoins nous observons, à la lecture de l’ouvrage de Bastien François « Le régime politique de la V^e République », que les usages politiques du « 49-3 » se sont progressivement éloignés de la conception originale des constituants de 1958 : arme efficace mais disproportionnée, le « 49-3 » aurait dû, selon les propos de François, demeurer une « arme exceptionnelle » à la disposition « d’un gouvernement ne disposant que d’une majorité relative ou fragile ».⁹ Son utilisation effective s’éloigne donc peu à peu des intentions initiales qu’on lui avait conférées en 1958. Il s’agira ainsi, au cours de ce travail, de comprendre comment ce « coup politique » fut pensé par les constituants et quels étaient les intérêts de ces derniers, puis d’analyser, à cette lumière, ses usages politiques par les Premiers ministres

⁹ FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, Paris : Editions de La Découverte, 1998, p. 55

qui se sont succédés depuis 1958, en prenant en compte les facteurs encadrant le jeu politique : les intérêts entre acteurs/-trices, le contexte évolutif ou encore la composition politique à l'Assemblée nationale. Ces éléments permettront d'éclairer notre analyse et ainsi nous permettre de comprendre *pourquoi et dans quel(s) but(s)* cet article est parfois brandi. Il sera à cet égard utile d'adopter une perspective néo-institutionnaliste, qui confère aux acteurs la possibilité et la capacité de « jouer avec les règles de droit ».¹⁰ Selon Delphine Dulong, qui cite Jacques Lagroye, il est nécessaire de ne pas opposer constamment les acteurs et les institutions, mais plutôt de comprendre de quelle manière la dynamique entre les deux s'opère.¹¹ Les institutions doivent être considérées comme des « cadres » dans lesquelles se déroule le jeu politique ; elles « délimit[ent] l'espace du possible ».¹² Dans le cas des usages du « 49-3 », qui est une règle de droit parmi d'autres au sein de la Constitution, il est donc important de saisir que les acteurs politiques, même confrontés au même alinéa, ne saisissent pas ce dernier forcément pour les mêmes objectifs et dans les mêmes buts. Si l'usage politique de cet alinéa semble s'être progressivement éloigné de la raison d'être première de celui-ci tout au long de la V^e République, il paraît donc opportun de s'inscrire dans ce type de perspective qui tend à rejeter « toute vision réifiée de l'institution, au profit de l'étude des positions intrinsèques aux processus d'institutionnalisation entre changements et permanence ».¹³ Pour comprendre la V^e République et, par extension, les usages politiques du « 49-3 », il faudrait, selon François, « rompre avec le fétichisme constitutionnel » et ainsi cesser d'imaginer que les règles de droit sont seules à régir et structurer le jeu politique.

Quelles étaient les intentions des constituants de 1958 à l'égard de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement ? Comment les chefs de gouvernement successifs justifient-ils l'application de cet alinéa et quels buts poursuivent-ils en l'utilisant ? Suivent-ils les instructions et les raisons invoquées par les constituants de 1958 en brandissant cette « arme gouvernementale » ? En d'autres termes, comment saisir les *usages politiques*

¹⁰ DULONG Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, Paris : Editions de la Découverte, 2012, p. 16

¹¹ *Ibid*, p. 17

¹² *Ibid*, p. 88

¹³ *Ibid*, pp. 17-18

du « 49-3 » au cours de la V^e République ? Telles sont les questions qui seront le fil conducteur de ce mémoire.

2.3. Plan du travail

Ce travail de mémoire sera divisé en trois chapitres distincts. Le premier, après avoir exposé les contours du régime politique de celle qu'on nomme la IV^e République (1946-1958), s'attachera à présenter la situation politique et historique complexe qui demeure à la fin du printemps 1958, entre Alger et Paris. Il s'agira de détailler la manière dont les acteurs/-trices en présence ont mis en marche la future transition vers la V^e République, cristallisée par la proclamation de la Constitution du 4 octobre 1958. Ce chapitre se focalisera également sur l'élaboration de ladite Constitution et sur les mesures nouvelles la composant, en se penchant particulièrement sur le sujet principal de ce travail, le « 49-3 », et plus largement sur le concept de parlementarisme rationalisé. L'objectif de cette première partie est ainsi de saisir les raisons d'être de ce mécanisme de contrôle, au vu des intentions personnelles et politiques du Général de Gaulle, et du contexte politique présent en France à cette époque.

La deuxième partie de ce mémoire s'attachera à détailler précisément un nombre précis d'usages du « 49-3 » au cours de la V^e République. Nous nous pencherons sur quatre Premiers ministres différent-e-s : Michel Debré (1959-1962, sous de Gaulle), premier élu à Matignon sous la nouvelle République et fidèle gaulliste, Michel Rocard (1988-1991, sous Mitterrand), plus large « consommateur » de « 49-3 » (28 utilisations en trois ans de mandat), Edith Cresson (1991-1992, sous Mitterrand), seule femme Premier ministre à ce jour et Manuel Valls (2014-2016, sous Hollande), ayant créé de larges controverses suite à une triple utilisation de l'article sur deux projets de loi distincts. Nous reviendrons en temps voulu sur la justification de ces quatre choix d'acteurs et d'actrice politiques. Après avoir exposé rapidement les grandes lignes et raisons d'être des projets de loi adoptés sans vote, il s'agira de comprendre, à l'aide de la configuration des échanges politiques et du contexte évolutif du jeu politique français, ce qui les a poussés à se saisir de cette arme constitutionnelle et à provoquer – ou non – une réaction de la part du monde politique et de la population.

Dans la troisième partie de ce mémoire, nous analyserons cet alinéa à l'aide des outils de sociologie politique et tenterons d'objectiver les motifs et les raisons implicites de son utilisation au fil des gouvernements.

Finalement, dans cette même partie, nous effectuerons une analyse réflexive du « 49-3 ». En effet, il s'agira, à l'aide des quatre cas d'étude, de comprendre si l'objectif d'instauration de cet article dans la Constitution de 1958 correspond encore à l'utilisation qu'en font réellement les Premiers ministres et leurs gouvernements aujourd'hui, et au cours des soixante dernières années. Grâce aux instruments fournis par la sociologie des institutions politiques, développés entre autres par Dulong ou François, nous tenterons de comprendre si les raisons théoriques de l'introduction du « 49-3 », entre autres mécanismes de rationalisation du parlementarisme, prennent toujours sens lorsqu'un-e chef-fe du gouvernement souhaite et s'apprête à s'en servir.

Nous terminerons ce travail en examinant les limites à l'analyse de ce cas.

3. L'apparition du « 49-3 » dans le contexte de l'instauration de la V^e République

L'étude des usages du « 49-3 » au cours de la V^e République doit débiter par une analyse de la genèse de cette disposition constitutionnelle incluant le contexte dans laquelle cette dernière a été produite. En effet, cette analyse est révélatrice des intentions initiales des constituants et permet de saisir les raisons ayant poussé ceux-ci à insérer cet alinéa dans la Constitution, à ce moment précis de l'Histoire de France. Le « 49-3 » demeure une disposition constitutionnelle s'inscrivant particulièrement dans la fondation de la V^e République, par le fait qu'elle est perçue comme une solution visant à combler les principales lacunes du régime précédent.

3.1. L'instauration de la V^e République

3.1.1. Une IV^e République à bout de souffle

Le 13 octobre 1946, la Constitution de la IV^e République est acceptée par référendum populaire, « sans enthousiasme ». ¹⁴ Elle est le fruit d'une Assemblée constituante élue le 2 juin 1946 par la population française, ¹⁵ après l'échec d'un premier texte proposé à cette dernière, et succède au Gouvernement provisoire de la République française (GPRF), qui mène le pays entre la Libération et 1947.

Produite par l'alliance des socialistes, du MRP et des communistes, ¹⁶ la Constitution de 1946 remet en place le bicamérisme : une seconde Chambre, le Conseil de la République, partage le pouvoir avec l'Assemblée nationale, bien que cette dernière conserve la majorité des prérogatives. En effet, c'est elle qui élit le Président de la République et est également plus importante en terme de nombre de députés. ¹⁷ L'Assemblée nationale conserve également un rôle important dans la nomination du Président du Conseil – actuel Premier ministre – et « l'investi[t] personnellement à la majorité absolue des députés présents ou non ». ¹⁸ C'est également uniquement elle qui vote les lois et qui détermine son propre agenda. La primauté parlementaire est donc aisément visible, primauté soulignée par Vincent Auriol lors de son ascension au poste de premier Président de la IV^e République, en janvier 1947. ¹⁹ Elle permet surtout une comparaison de choix avec le régime qui sera mis en place en 1958.

La Constitution de 1946 établit un système dans lequel l'Assemblée nationale possède une mainmise importante sur le Gouvernement. Les instruments dont dispose la Chambre basse ont pour conséquence une durée de vie

¹⁴ Un tiers des votants potentiels (huit millions) s'abstiendront lors de ce référendum et 7.8 millions voteront contre. La Constitution de 1946 dispose donc d'une légitimité toute relative. A ce propos, voir WINOCK Michel, 1958. *La naissance de la 5^e République*, Paris : Editions Gallimard, 2008, p.20 et GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, Paris : Editions La Découverte, 2017, p. 101

¹⁵ L'Assemblée constituante élue est menée par le MRP – Mouvement Républicain Populaire. Celui-ci est néanmoins obligé de faire alliance avec les socialistes, pour contrer la puissance du PCF – Parti communiste français. En résulte donc une Constitution de « compromis ». A ce propos, voir WINOCK Michel, 1958. *La naissance de la 5^e République*, *op.cit.*, p. 20

¹⁶ DULONG Delphine, *La construction du champ politique*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 152

¹⁷ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, *op.cit.*, pp. 101-102

¹⁸ *Ibid*, p. 102

¹⁹ *Ibid*.

particulièrement éphémère pour les cabinets qui se succèdent : en effet, entre 1947 et 1958, 22 gouvernements trouveront place au sommet de l'Etat, faisant de cette instabilité ministérielle chronique la caractéristique principale de la IV^e République pour beaucoup d'observateurs. L'origine de ces mandats parfois extrêmement courts provient, selon Dulong, d'une règle « tacite » de primauté du Parlement sur le Gouvernement que les constituants de 1946 ont pourtant tenté de supprimer. En effet, plusieurs instruments particuliers sont mis en place par ces derniers afin de renforcer le pouvoir exécutif et rationaliser de ce fait les prérogatives parlementaires. Ainsi, le Président du Conseil acquiert des pouvoirs qui ne lui étaient pas propres jusqu'alors, sous la III^e République. La Constitution de 1946 fait de lui le véritable chef du Gouvernement, qui est investi seul par l'Assemblée nationale.²⁰ Par ailleurs, seule cette dernière a le pouvoir de remettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement. L'usage de la question de confiance est encadré plus strictement, exigeant entre autres la nécessité d'une majorité absolue des députés pour valider une motion de censure. De plus, seul le Président du Conseil possède le droit de poser cette question.²¹

Le premier Président du Conseil de la IV^e République, Paul Ramadier, est donc investi en 1947 avec des pouvoirs renforcés. Cependant, alors que les constituants de 1946 avaient expressément supprimé la procédure tendant à l'approbation de la composition du Gouvernement par l'Assemblée nationale en début de mandat, Ramadier décide de poser la question de confiance, afin de faire valider son choix. La règle « tacite » à laquelle nous faisons précédemment référence s'observe donc dans la présente situation. Homme politique actif durant la III^e République pendant laquelle cette procédure n'avait rien d'inhabituel, Ramadier « instaure sans le vouloir la coutume de la double investiture qui met à mal la relative autonomie que le texte lui accordait », afin de « limiter les risques de conflit » et « [s'assurer] dès le départ le soutien de l'Assemblée nationale ». ²² Les gouvernements qui lui succéderont suivront continuellement son exemple lors de l'investiture, en démissionnant dès que la confiance n'est plus accordée par la Chambre basse, même si les votes des députés n'atteignent pas la majorité absolue prévue par

²⁰ DULONG Delphine, *La construction du champ politique, op.cit.*, p. 153

²¹ *Ibid*, pp. 153-154

²² *Ibid*.

la Constitution. La « prégnance de la règle tacite »²³ est telle que la pratique conventionnelle fera finalement force de loi en 1954, suite à une réforme constitutionnelle. La double investiture signifiera dès lors que le Président du Conseil devra être investi « sur son programme et sur la composition du gouvernement à la simple majorité relative ».²⁴ Ainsi, les habitudes acquises durant la III^e République seront la cause, entre autres, de la durée de vie très éphémère des gouvernements de la IV^e et conduiront à l'échec de la rationalisation du parlementarisme.

Si l'histoire nous apprend par la suite qu'elle n'a pas été mère de tous les maux – notamment du point de vue économique et social, comme nous le rappellent Garrigou²⁵ et Dulong²⁶ – la IV^e République conserve donc une mauvaise réputation du point de vue politique. Winock nous résume aisément le sort de ce régime : « naissance difficile, [...] vie brève, [...] fin dramatique ».²⁷ En effet, la précipitation du conflit algérien et sa propagation jusqu'à la métropole sonnent le glas de la IV^e République.

3.12. Le retour au pouvoir du Général de Gaulle dans le contexte du conflit algérien

Le conflit algérien, tel qu'il a lieu au mois de mai 1958, prend sa source dès novembre 1954, dans un contexte de pressions violentes de la part du FLN – Front de Libération national – pour l'indépendance de l'Algérie. L'armée, qui lutte pour une Algérie française, ne parvient pas à stopper un mouvement qui pèse de plus en plus sur la scène internationale et face à Paris.

La Guerre d'Algérie a finalement raison des investitures et des démissions des gouvernements qui se sont succédés durant les dernières années de la IV^e République. En effet, après l'échec du gouvernement de Félix Gaillard, renversé le 15 avril 1958,²⁸ le Président de la République René Coty cherche

²³ DULONG Delphine, *La construction du champ politique, op.cit.*, p. 154

²⁴ *Ibid.*, p. 155

²⁵ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours, op.cit.*, p. 98ss

²⁶ Dulong souligne les éléments importants que la France doit à la IV^e République : les débuts de la construction européenne, la mise en place de la sécurité sociale ou encore la reconstruction industrielle *post* Seconde guerre mondiale. A ce propos, voir DULONG Delphine, *La construction du champ politique, op.cit.*, p. 152

²⁷ WINOCK Michel, 1958. *La naissance de la 5^e République, op.cit.*, p. 13

²⁸ Le gouvernement Félix Gaillard (radical) est formé le 7 novembre 1957. Il s'agit d'un gouvernement d'union nationale, rassemblant « tous les partis, à l'exception des communistes

un nouveau Président du Conseil qui aurait dans ses cordes la solution à une crise qui s'intensifie jour après jour. Il nomme Pierre Pflimlin, membre du MRP, qui « passe pour favorable à la reprise de pourparlers avec le FLN et suscite la méfiance des ultras de l'Algérie française ».²⁹

Le 13 mai 1958, de violentes manifestations ont lieu dans la capitale algérienne, alors française. Les activistes déclenchent un mouvement offensif qui les mène à prendre d'assaut le siège du Gouvernement général.³⁰ C'est une véritable insurrection qui se forme en Algérie, tandis que la métropole subit également une crise politique. Selon Eric Duhamel, les émeutes du 13 mai auraient pour origine les manifestations ayant eu lieu à Alger à l'encontre de Guy Mollet – alors Président du Conseil – le 6 février 1956 : après avoir nommé au poste de ministre-résident à Alger le général Catroux, qui provoquait l'hostilité des français d'Algérie, Mollet est accueilli dans la capitale par une foule qui le bombarde de projectiles. Sous la pression de cette émeute, le Gouvernement cède et remplace Catroux par un nouveau ministre-résident, Robert Lacoste. Cet épisode conforte donc les partisans de l'Algérie française dans leur capacité à faire plier l'exécutif. Ainsi, Duhamel considère « le 6 février 1956 [comme] la préfiguration du 13 mai 1958 ».³¹

Alors que l'objectif des manifestants est de faire plier Pflimlin, considéré comme favorable à l'indépendance, le contraire se produit. En effet, le même jour, « l'Assemblée, dans un réflexe légaliste, investit à une majorité inespérée le Gouvernement ».³² Pflimlin devient ainsi l'avant-dernier Président du Conseil de la IV^e République. Néanmoins, la pression augmente, suite aux positions que tient Pflimlin à propos de l'Algérie française.

A Alger, un « Comité de salut public » dirigé par le Général Massu, gaulliste, et le Général Salan, commandant en chef en Algérie, est créé.³³ Officiellement, ce comité a pour objectif de « favoriser la formation à Paris d'un gouvernement

et des poujadistes ». A ce propos, voir DUHAMEL Eric, *Histoire politique de la IV^e République*, Paris : Editions de la Découverte, 2000, pp. 18-20

²⁹ *Ibid.*, p. 21

³⁰ CHANTEBOUT Bernard, *Brève histoire politique et institutionnelle de la Ve République*, Paris : Armand Colin, p. 6

³¹ *Ibid.*, p. 13

³² *Ibid.*, p. 23

³³ *Ibid.*

d'union présidé par le Général de Gaulle ». ³⁴ Ce comité réclame le 15 mai le retour au pouvoir du Général. La plupart des partisans de l'Algérie française le considère comme la « solution » à la crise en cours. Le jour même, de Gaulle établit un communiqué affirmant qu'il se « tient prêt » et sort ainsi de son silence. En effet, depuis sa retraite politique en 1946, après avoir été le premier Président du gouvernement provisoire, de Gaulle ne se mêle plus des affaires françaises. Il reste silencieux, dans son fief de Colombey-les-deux-Eglises. Selon plusieurs historiens, il attendrait l'appel des Français et considérerait qu'il faudrait une « crise » pour que son retour soit effectif.

Lors de la conférence de presse qu'il organise le 19 mai, de Gaulle confirme être prêt à « assumer les pouvoirs de la République ». ³⁵ Il est cependant encore la cible d'attaques de la part d'une majeure partie de l'Assemblée et du monde politique, qui craignent une forme de dictature de la part du Général si celui-ci revient au pouvoir. ³⁶ Le consensus entre les élus n'est ainsi pas évident. Cinq jours plus tard, la Corse est prise d'assaut par les insurgés, qui préparent un coup d'Etat visant à, par la suite, s'attaquer à la métropole et déclencher ce qui pourrait devenir une guerre civile. ³⁷ L'opération est nommée « Résurrection » et consiste en un déploiement de parachutistes en France continentale. Ce contexte politique, extrêmement tendu, pousse les indécis à souhaiter le retour du Général à la tête de l'Etat afin de rétablir la stabilité politique dont la IV^e République a cruellement manqué.

De Gaulle rencontre Pflimlin dans la nuit du 26 au 27 mai et lui affirme être déterminé à « revenir au pouvoir dans la légalité ». ³⁸ Sans qu'il ne s'y attende, Pflimlin voit être publiées le lendemain dans un communiqué les intentions dont le Général lui avait fait part durant leur discrète entrevue. La réaction à Alger est immédiate et débordante d'enthousiasme, tandis qu'est organisée à Paris une manifestation contre le « pouvoir personnel », menée entre autres par les communistes. Pflimlin est contraint à la démission par Coty. Le 29 mai, ce dernier présente un message aux parlementaires, affirmant s'être « tourné vers

³⁴ BERNARD Mathias, « La mise en place de la V^e République (1958-1962) », in *Histoire politique de la Ve République*, Paris : Armand Colin, 2008, p. 3

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p. 4

³⁷ *Ibid.*

³⁸ « De Gaulle à Matignon : Sept mois qui ont changé la France », réalisé par Antoine-Léonard Maestrati, diffusé le 8 janvier 2017 sur France5.

le plus illustre des Français » pour « assurer le salut de la Patrie et de la République ». ³⁹ L'opération « Résurrection » est immédiatement annulée. ⁴⁰

Afin d'obtenir la large majorité dont il a besoin, de Gaulle organise plusieurs rencontres avec des acteurs politiques importants. Ainsi, le 30 mai, il rencontre Mollet – devenu secrétaire général de la SFIO⁴¹ – et Auriol – socialiste et premier Président de la IV^e République, en 1947 – dans le but de faire changer d'avis deux figures de gauche et ainsi celui de la majorité socialiste à l'Assemblée, qui doit voter son investiture. Georgette Elgey, spécialiste de la IV^e République, affirme que cette entrevue a permis à Mollet de convaincre la majorité des indécis de la SFIO, dès le lendemain. De Gaulle organise également une réunion avec les chefs de partis le 31 mai, afin de rallier la plus importante part possible des députés à sa cause. Le 1^{er} juin, de Gaulle prononce le discours d'investiture le plus court de toute l'histoire de la IV^e République devant les parlementaires. Les mots sont forts, poignants, convaincants. Il rappelle aux députés le rôle indispensable qu'il a joué durant la Seconde guerre mondiale et demande explicitement la confiance de l'Assemblée, afin d'entreprendre plus sereinement le « lourd devoir » qui vient de lui être confié par Coty.

« La dégradation de l'État qui va se précipitant. L'unité française immédiatement menacée. L'Algérie plongée dans la tempête des épreuves et des émotions. La Corse subissant une fiévreuse contagion. Dans la métropole des mouvements en sens opposé renforçant d'heure en heure leur passion et leur action. L'armée, longuement éprouvée par des tâches sanglantes et méritoires, mais scandalisée par la carence des pouvoirs. Notre position internationale battue en brèche jusqu'au sein même de nos alliances. Telle est la situation du pays. En ce temps même où tant de chances, à tant d'égards, s'offrent à la France, elle se trouve menacée de dislocation et peut-être de guerre civile. C'est dans ces conditions que je me suis proposé pour tenter de conduire une fois de plus au salut le pays, l'État, la République, et que,

³⁹ Il menace même de démissionner si l'Assemblée nationale n'approuve pas, à la majorité, le retour du Général. A ce propos, voir BERNARD Mathias, « La mise en place de la V^e République (1958-1962) », in *Histoire politique de la V^e République*, op.cit., p.7

⁴⁰ « De Gaulle à Maignon : Sept mois qui ont changé la France », réalisé par Antoine-Léonard Maestrati, diffusé le 8 janvier 2017 sur France5.

⁴¹ Section française de l'internationale ouvrière.

*désigné par le chef de l'État, je me trouve amené à demander à l'Assemblée nationale de m'investir pour un **lourd devoir**.* »⁴²

Le même jour, de Gaulle forme son gouvernement – composé de membres de partis traditionnels, de gaullistes et de « techniciens »⁴³ – et ce dernier est investi à une large majorité.⁴⁴ Si, le lendemain matin, les débats sont vifs entre parlementaires concernant les pouvoirs que le Général se veut voir octroyés,⁴⁵ la seconde déclaration de ce dernier à la tribune, le 2 juin, convainc les derniers sceptiques. Les conditions qu'il avait pu avancer dans son discours d'investiture de la veille – l'accord de pouvoirs spéciaux en Algérie et la possibilité de légiférer librement pendant six mois grâce à des ordonnances – lui sont accordées à lui ainsi qu'au gouvernement qu'il vient de former.⁴⁶ L'Assemblée lui offre donc la possibilité d'établir une nouvelle Constitution, *via* la loi constitutionnelle adoptée le 3 juin 1958.⁴⁷ Celle-ci précise le fond et la forme du futur texte fondamental.

3.2. La Constitution du 4 octobre 1958

321. La conception du nouveau régime par le Général de Gaulle

Il est d'usage d'affirmer que les principaux contours du régime politique de la V^e République sont déjà contenus dans le discours que le Général de Gaulle prononce à Bayeux, le 16 juin 1946.

Les rapports entre législatif et exécutif – cristallisés dans le titre V de la future Constitution – sont déjà au cœur des discordances entre de Gaulle et la majorité de gauche en place en 1946, sous sa présidence.⁴⁸ Le Général souhaite

⁴² DE GAULLE Charles, *Discours d'investiture*, Assemblée nationale, 1^{er} juin 1958

⁴³ Des juristes, par exemple.

⁴⁴ 329 voix « pour » et 224 « contre ».

⁴⁵ « De Gaulle à Matignon : Sept mois qui ont changé la France », *réalisé par* Antoine-Léonard Maestrati, *diffusé* le 8 janvier 2017 sur France5.

⁴⁶ BERNARD Mathias, « La mise en place de la V^e République (1958-1962), in *Histoire politique de la V^e République, op.cit.*, p. 9

⁴⁷ « Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution », entrée en vigueur le 4 juin 1958.

⁴⁸ En juin 1944, le régime de Vichy est remplacé par le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) (auquel nous avons déjà fait référence). Ce dernier s'installe à Paris lors de sa libération et est mené successivement par de Gaulle, Félix Gouin, Georges Bidault et Léon Blum. A ce propos, voir WINOCK Michel, 1958. *La naissance de la 5^e République, op.cit.*, p. 17

ardemment un renforcement du pouvoir de l'exécutif, dans le but de stabiliser le régime, tandis que la gauche « fidèl[e] à une tradition révolutionnaire, désir[e] attribuer le premier pouvoir à une Assemblée unique qui désignerait et contrôlerait le chef du gouvernement ». ⁴⁹ Le projet socialiste indique également que « le Président du Conseil, avant la constitution du cabinet, devait recevoir l'investiture de l'Assemblée, la majorité absolue des députés ». ⁵⁰ De Gaulle démissionne en janvier 1946, pour partie à cause des divergences exposées ci-dessus. Alors retraité – provisoire – de la vie politique, il expose à Bayeux, le 16 juin de la même année, sa propre conception des institutions politiques françaises. Un « chef de l'Etat fort » est au cœur de cet idéal. La Constitution doit, selon lui, être « favorable au pouvoir du président de la République ». ⁵¹ En effet, s'il est « clair et entendu » que deux Chambres – dont une Assemblée élue au suffrage universel – doivent composer le Parlement qui exerce le pouvoir législatif, la cohésion et l'unité doivent être maintenues par un chef de l'Etat « au-dessus des partis » :

« Au chef de l'État la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'État tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. À lui la tâche de présider les Conseils du Gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas. À lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. À lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France. » ⁵²

Comme l'affirme très justement Jean-Louis Debré dans ses écrits consacrés aux idées constitutionnelles du Général de Gaulle, « [l]a caractéristique première de la « Constitution de Bayeux » est la proclamation de l'autonomie de l'exécutif vis-à-vis du Parlement, autonomie que le Chef de l'Etat a la mission et les moyens juridiques de faire respecter. » ⁵³ Lors de son retour aux affaires en mai 1958, la conception gaullienne n'a que peu évolué. Un résumé

⁴⁹ WINOCK Michel, 1958. *La naissance de la 5^e République*, op.cit., p. 17

⁵⁰ DEBRE Jean-Michel, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974, p. 110

⁵¹ WINOCK Michel, 1958. *La naissance de la 5^e République*, op.cit., p. 17

⁵² DE GAULLE Charles, *Discours de Bayeux*, Bayeux, 16 juin 1946

⁵³ DEBRE Jean-Michel, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, op.cit., p. 109

d'une conversation avec le Professeur de droit François Luchaire lors du retour d'Alger du Général, le 6 juin 1958, nous éclaire à ce sujet. Ce dernier y expose en effet les volontés suivantes :

- L'incompatibilité stricte entre les fonctions de ministre et de parlementaire ;
- La responsabilité des ministres – du Gouvernement – devant l'Assemblée nationale ;
- La division du Sénat en trois sections (politique, économique, outre-mer) ;
- Le raccourcissement des sessions parlementaires ;
- Le renforcement des pouvoirs du chef de l'Etat, par l'accord de prérogatives particulières telles que le droit de dissolution et de référendum.⁵⁴

Des « principes généraux » sont par ailleurs exposés par de Gaulle lors de la réunion qu'il tient avec les présidents des groupes parlementaires, la veille de son investiture.⁵⁵ Si ces propositions sont scrupuleusement suivies et que le Général participe ponctuellement aux réunions du groupe de travail et demeure présent tout au long du processus,⁵⁶ il n'en est pas moins heurté à maintes contraintes de fond et de forme au vu de la Loi constitutionnelle, qui lui impose les éléments principaux que devra contenir le nouveau texte ainsi que la procédure à suivre, que nous détaillerons dans le point suivant. De plus, en regard du passé politique français, la prudence est de rigueur. En effet, le souvenir de la passation des pleins pouvoirs par l'Assemblée au Maréchal Pétain est encore profondément présent dans les esprits.⁵⁷ Le dernier Président du Conseil de la IV^e République sera donc obligé d'avancer par compromis et ne verra pas toutes ses idées cristallisées la future loi fondamentale, bien que le

⁵⁴ COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA V^E REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*. Cet ensemble d'archives est cité « DPS » dans la suite de ce travail, accompagné du numéro de volume correspondant. Ici : DPS, volume 1, p. 235

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Nous pouvons, entre autres exemples, remarquer la présence du Général lors de la réunion constitutionnelle du 23 juin 1958, où il intervient pour rappeler « toute l'importance qu'il attache au principe de la séparation des pouvoirs [...] ». A ce propos, voir DPS, volume 1, p. 277

⁵⁷ GICQUEL Jean-Eric, *Comprendre la Constitution de 1958. Textes et commentaires*, Paris : LexisNexis SA, 2014, p. 66

Garde des Sceaux et président du groupe de travail⁵⁸ soit un fervent gaulliste. Selon Mathias Bernard, « la Constitution de 1958 ne peut [donc] être qualifiée de constitution gaullienne ».⁵⁹ En effet, puisque le projet de Constitution devait être soumis à référendum, il était nécessaire que le texte prenne en compte les forces politiques diverses que constituaient l'Assemblée et, par extension, la population. Les concessions consenties par de Gaulle permettent aussi de comprendre le climat de secret régnant autour de ces discussions pendant l'été, que nous traiterons plus tard dans ce travail.⁶⁰

3.2.2. Le groupe de travail de Michel Debré et la procédure d'élaboration

Charles de Gaulle décide de désigner un groupe de travail chargé d'élaborer la nouvelle Constitution. Il nomme à sa tête Michel Debré. Ce groupe de travail se réunit plusieurs fois par semaine, à partir du 12 juin et jusqu'à la fin du mois d'août.⁶¹ Il est composé de 21 « experts »⁶² qui s'entretiennent régulièrement pendant la procédure avec les Ministres d'Etat, dont Guy Mollet et Pierre Pflimlin, ainsi qu'avec le Général lui-même.

Le groupe de travail produit un avant-projet – intitulé le « livre rouge » dû à la couleur de sa couverture – le 29 juillet 1958. Selon la procédure mise en place par la Loi constitutionnelle, cet avant-projet est ensuite amendé et discuté par un *Comité consultatif constitutionnel* (CCC), composé de membres des deux Chambres : seize pour l'Assemblée nationale et dix pour le Conseil de la République – actuel Sénat.⁶³ Le CCC est présidé par Paul Reynaud, ancien

⁵⁸ Un groupe de travail sera chargé d'élaborer l'avant-projet de Constitution. Pour plus de précisions, voir chapitre suivant (3.2.2)

⁵⁹ BERNARD Mathias, « La mise en place de la V^e République (1958-1962), in *Histoire politique de la V^e République*, *op.cit.*, p. 14

⁶⁰ CHANTEBOUT Bernard, *Brève histoire politique et institutionnelle de la Ve République*, *op.cit.*, p. 11

⁶¹ Site officiel de la fondation Charles de Gaulle : <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/1958-1970-la-ve-republique/la-constitution-de-la-ve-republique/temoignages/michel-debre-lrsquoelaboration-de-la-constitution-de-1958.php> (consulté le 23 mars 2017)

⁶² DPS, volume 1, p. 24

⁶³ La désignation des membres de ce conseil est effectuée par la *Commission du Suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du règlement et des pétitions* de chaque Chambre, entre le 10 et le 17 juillet 1958. A ce propos, voir DPS, volume 2, pp. 3-13

Président du Conseil. De Gaulle invite les personnes désignées à débattre pour la première fois du texte du groupe de travail le 29 juillet.⁶⁴

« Ce que le Gouvernement a fait, ce que j'ai fait, il est bien entendu que c'est simplement à votre disposition et que vous pouvez tout changer ». Les termes de Debré, lors de la première séance du CCC, sont éloquents : le Garde des sceaux, et par extension la totalité du groupe de travail à sa charge, laisse une large liberté au CCC dans la discussion et l'amendement de l'avant-projet.⁶⁵ Il souligne néanmoins l'entière disposition dont les Ministres d'Etat, ainsi que le Président du Conseil, feront preuve durant ce processus.

Le CCC se réunit donc du 29 juillet au 14 août 1958, date à laquelle il adopte ses *propositions de modifications à l'avant-projet de Constitution*.⁶⁶ Le document est ensuite soumis au Conseil interministériel, présidé par le Général de Gaulle le 19 août, puis transmis au Conseil d'Etat.⁶⁷ Ce dernier se réunit du 20 au 28 août, en commission, puis en Assemblée générale, afin d'examiner le projet de Constitution. Il remet ensuite au Conseil interministériel ses propositions de modifications. Des commissaires du Gouvernement effectueront encore quelques changements.⁶⁸

Le 3 septembre, le Conseil des ministres présidé par Coty a lieu au Palais de l'Élysée.⁶⁹ Le projet de Constitution est adopté et la séance est levée à 15 heures, soit quatre heures trente à peine après le début des discussions mais en ayant apporté tout de même des modifications à trente articles du texte. Un communiqué de presse est publié au cours de la même journée, annonçant le référendum dont la date est fixée au 28 septembre 1958.⁷⁰ Le décret n°58-806 du 4 septembre 1958 *portant publication du projet de Constitution soumis au référendum en vertu de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958* apparaît dans le Journal officiel le lendemain.⁷¹

⁶⁴ DPS, volume 2, p. 15

⁶⁵ DPS, volume 2, p. 37

⁶⁶ *Ibid*, pp. 563-615

⁶⁷ Ce conseil est obligatoirement consulté dans chaque procédure législative ou constitutionnelle. A ce propos, voir DPS, volume 3, p. 9

⁶⁸ DPS, volume 3, p. 491

⁶⁹ *Ibid*, p. 593

⁷⁰ *Ibid*.

⁷¹ DPS, volume 3, p. 603

323. Le référendum et le plébiscite de la population française

Le groupe de travail soumet donc son avant-projet à un Comité consultatif constitutionnel le 14 août, après qu'il eut été adopté en Conseil des ministres le 29 juillet.⁷² Le Conseil d'Etat donne un avis favorable le 28 août. Ainsi, le Général de Gaulle peut présenter en grande pompe le projet à la population française le 4 septembre, et ainsi lancer la campagne pour le référendum qui aura lieu le 28 du même mois.

Sur la place de la République qui, tout comme la date, n'est pas choisie au hasard,⁷³ de Gaulle prononce un discours de ralliement cherchant à légitimer le processus qu'il a entamé quelques mois plus tôt. Avec un ton grave, il met les Français-e-s en garde contre la crise et l'instabilité qui guettent et souligne que le processus d'élaboration de la Constitution respecte tous les principes établis par la Loi constitutionnelle. Se sachant contesté par certains partis politiques,⁷⁴ de Gaulle martèle que le projet qu'il propose demeure la seule solution pour assurer l'avenir du pays :

« Le nécessaire a été fait pour obvier à l'irréversible à l'instant même où il était sur le point de se produire. Le déchirement de la nation fut, de justesse, empêché. On a pu sauvegarder la chance ultime de la République. C'est dans la légalité que moi-même et mon gouvernement avons assumé le mandat exceptionnel d'établir un projet de nouvelle Constitution et de le soumettre à la décision du peuple. [...]

Nous l'avons fait sur la base des principes posés lors de notre investiture. Nous l'avons fait avec la collaboration du Conseil consultatif institué par la loi. [...]

Voilà, Françaises, Français, de quoi s'inspire et en quoi consiste la Constitution qui sera, le 28 septembre, soumise à vos suffrages. De tout mon cœur, au nom de la France, je vous demande de répondre : OUI ! Si vous ne le

⁷² GICQUEL Jean-Eric, *Comprendre la Constitution de 1958. Textes et commentaires*, op.cit., 2014, p. 66

⁷³ La proclamation de la III^e République a lieu le 4 septembre 1870. En choisissant cette date, il se fait lui-même une place dans l'Histoire. A ce propos, voir GAÏTI Brigitte, « Les incertitudes des origines. Mai 1958 et la V^e République », *Politix*, vol.12, n°47, Troisième trimestre 1999, p. 27

⁷⁴ Tels que le parti communiste, qui appellera à voter « NON » au référendum, et d'autres partis de gauche. Parmi les opposants, nous pouvons également citer François Mitterrand et Pierre Mendès France.

*faites pas, nous en reviendrons, le jour même, aux errements que vous savez. [...] »*⁷⁵

Suivent ce discours trois semaines de campagne politique, débouchant sur un référendum visant plus à plébisciter l'*homme en lui-même* que le projet de Constitution qu'il propose.⁷⁶ Le 28 septembre, le score est sans appel : 82.6% des suffrages exprimés acceptent le projet de Constitution, avec un taux de participation de plus de 80%. Celle-ci promulguée le 4 octobre et la V^e République voit officiellement le jour le lendemain. Il est nécessaire de préciser que ce scrutin définit également l'avenir des peuples qui sont associés à la France à cette époque. Ainsi, avec l'acceptation du projet, ces derniers entrent dans la « Communauté ». En revanche, en cas de refus du projet par une colonie, l'indépendance de celle-ci est proclamée. Tel est le cas de la Guinée, le 2 octobre 1958.

L'entièreté de la procédure qui a mené à la proclamation de la Constitution n'est donc pas destinée au public et le Parlement, mis à part les quelques membres faisant partie du CCC, est volontairement écarté.⁷⁷ Les hommes ayant rédigé cette Constitution n'ont donc pas été élus par le peuple français, à l'inverse de la désignation de la deuxième Assemblée constituante qui a produit le texte régissant la IV^e République, en 1946.⁷⁸ Le processus d'élaboration réunit uniquement durant ces trois mois des experts, des juristes, des ministres et quelques parlementaires désignés par les deux Chambres. Ceci lui confère une efficacité et une rapidité qui n'ont d'égal dans l'histoire de la République française. Néanmoins, le secret dont les discussions font preuve et la lenteur de la publication de ces dernières susciteront beaucoup d'interrogations par la suite. En effet, une grande partie des notes de réunions, avant-projets de Constitution et compte-rendus des séances du groupe de travail n'ont été présentés au public qu'à la fin des années 1980. Les

⁷⁵ DE GAULLE Charles, *Discours prononcé sur la place de la République*, Paris, 4 septembre 1958

⁷⁶ CHANTEBOUT Bernard, *Brève histoire politique et institutionnelle de la Ve République*, *op.cit.*, p. 33

⁷⁷ FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996, p.31

⁷⁸ Deux élections durent avoir lieu pour nommer les Constituants de 1946. Une première en octobre 1945, qui produit un texte refusé par référendum le 5 mai 1946. La seconde Assemblée constituante fut élue le 2 juin 1946 et son projet de Constitution adopté le 13 octobre 1946. A ce propos, voir GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, *op.cit.*, pp. 99-101

*Documents pour servir à l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*⁷⁹ rassemblent la totalité des archives présentées au public afin de saisir l'histoire de l'élaboration de ce texte. Par ailleurs, le quatrième et dernier volume de ces « DPS » nous apprend qu'au lendemain de la présentation du projet par de Gaulle à la population française, Raymond Janot, alors conseiller technique au cabinet du Général, organise avec d'autres membres du groupe de travail et des représentants de la presse⁸⁰ des entretiens afin de fournir à ces derniers des explications quant au projet soumis un mois plus tard à référendum. Ces conversations, qui furent conservées dans leur intégralité, ont néanmoins lieu de manière *discrète*, selon Didier Maus, professeur de droit constitutionnel.⁸¹ Il est toutefois nécessaire de préciser que ces recueils ne contiennent que ce qui a bien *voulu être publié*. En effet, en parcourant ces volumes, il est aisé d'observer qu'ils ne sont totalement exhaustifs. Certains compte-rendus de séances ne sont pas complets ou sont totalement absents, par exemple.

Didier Maus résumera en trois points essentiels la période qui s'étend de mai à fin septembre 1958. Il s'agissait tout d'abord un *processus très rapide*, considérant que la Constitution de la IV^e République a nécessité un an de travaux préparatoires. Il *réfute également la thèse de la rupture politique avec le régime précédent*, dans le sens où de Gaulle est arrivé légalement au pouvoir, bien que certains puissent interpréter ce retour comme un coup de force réussi. Enfin, il considère que le Gouvernement *élabore la Constitution sans véritables idées préconçues* et, pour citer François, « dans l'improvisation, sans plan préétabli, dans un travail au jour le jour que seul le calendrier ou la nécessité du moment organise »⁸² : de Gaulle aurait inspiré, sans imposer.⁸³ Le concept de « compromis constitutionnel », que nous allons développer par la suite, nous permet de mieux saisir cette situation.

⁷⁹ Cet ensemble d'archives est cité « DPS » accompagné du numéro de volume correspondant.

⁸⁰ Les archives nous indiquent, entre autres, la présence du *Monde*, de *France Soir*, de *la Croix*, ou encore des *Echos* et de plusieurs quotidiens internationaux tels que le *New York Times* ou le *Daily Telegraph*.

⁸¹ DPS, volume 4, p. 2

⁸² FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, *op.cit.*, pp. 27-28

⁸³ « De Gaulle à Matignon : Sept mois qui ont changé la France », *réalisé par Antoine-Léonard Maestrati, diffusé le 8 janvier 2017 sur France5.*

324. Le fond et la forme de la nouvelle Constitution

Si la « Constitution de Bayeux » est bel et bien le modèle soumis au groupe de travail institué, le nouveau texte est constitué, comme nous l'avons évoqué, d'une série de compromis afin d'assurer son acceptation par la population et d'éviter, dans un futur proche ou lointain, l'instabilité caractéristique de la IV^e République. Une partie de la doctrine nomme d'ailleurs cette situation un « compromis constitutionnel ».⁸⁴ Comme nous l'avons déjà évoqué, le texte est d'origine gouvernementale, à l'inverse de la Constitution précédente qui prend source dans le travail parlementaire.⁸⁵

La Loi constitutionnelle définit les grands principes que doivent impérativement suivre les constituants. Ils sont appelés communément les « cinq bases ».⁸⁶ Les archives disponibles nous permettent également de découvrir que ces dernières sont évoquées par de Gaulle pour la première fois en réunion le 13 juin 1958.⁸⁷ Elles constituent donc le fil conducteur de toutes les discussions futures et sont définies comme telles :

- le suffrage universel comme source du pouvoir
- la séparation de l'exécutif et du législatif
- la responsabilité du premier envers le second
- l'indépendance de l'autorité judiciaire
- l'organisation des rapports entre la République et les peuples qui lui sont associés.⁸⁸

Ainsi, la Constitution du 4 octobre 1958 met en place un *régime parlementaire* – au sens du droit constitutionnel⁸⁹ – par le fait qu'il comprend une séparation souple des pouvoirs et la présence de sanctions mutuelles entre eux. Ce régime contient néanmoins une forte dose d'aspects présidentiels, qui contrebalancent

⁸⁴ FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, op.cit., p. 21

⁸⁵ REVUE FRANCAISE DE SCIENCE POLITIQUE, *Naissance de la Cinquième République. Analyse de la Constitution par la Revue française de science politique en 1959*, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1990, p. 67

⁸⁶ Ces cinq principes (rebaptisés les « cinq bases ») resteront célèbres bien au-delà de l'été 1958. La plupart des manuels de droit constitutionnel et d'histoire utilisent ce terme pour désigner le socle puissant sur lequel est construite toute la Constitution.

⁸⁷ DPS, volume 1, p. 245

⁸⁸ GICQUEL Jean-Eric, *Comprendre la Constitution de 1958. Textes et commentaires*, op.cit., p. 66

⁸⁹ DULONG Delphine, *La construction du champ politique*, op.cit., p. 159

la force du pouvoir législatif. Nous allons ci-après nous attacher à préciser deux aspects particuliers de la V^e République : la « toute-puissance » du Président et la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement.

a. La « clé de voûte » de l'exécutif : un président (quasi) tout-puissant

Si le Président de la République est considéré à l'article 5 comme un « arbitre », « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités », il se voit de plus doté d'une série de prérogatives propres à sa fonction, relatées majoritairement dans le titre II de la Constitution (articles 5 à 19). Parmi elles, nous pouvons notamment citer :

- le droit de dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12) – pouvoir relativement mal perçu pendant les III^e et IV^e Républiques – qui permet au Président de provoquer de nouvelles élections législatives ;
- le droit de nommer le Premier ministre sans investiture du Parlement et de mettre fin à ses fonctions sur présentation de la démission du Gouvernement (art. 8), ainsi que le droit de nommer les autres membres du Gouvernement sur proposition du Premier ministre et de mettre également fin à leur fonction sur présentation de leur démission uniquement, vu que ces derniers ne sont pas responsables devant le Président de la République ;
- la présidence du Conseil des ministres (art. 9) ;
- la négociation et la ratification des traités internationaux (art. 52) ;
- le droit de saisir les « pleins pouvoirs », autrement dit les mesures nécessaires en cas de crise grave pouvant porter préjudice à la nation (art. 16) ;
- le droit d'appeler la population au référendum (art. 11) sur « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »

Les compétences du Président de la République sont donc majeures – voire exceptionnelles en cas de crise grave – et font de lui le personnage central de

l'Etat, qui de plus est irresponsable politiquement devant le Parlement. Ceci signifie qu'il est assuré de conserver ses fonctions jusqu'à la fin de son septennat/quinquennat, sauf « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ».⁹⁰ Notons que la réforme constitutionnelle de février 2007 a légèrement modifié cet article. En effet, la version de 1958 considérait uniquement la « haute trahison » comme condition nécessaire à une destitution.

Le chef de l'Etat bénéficie de l'ambiguïté du texte constitutionnel du point de vue du partage du pouvoir entre lui-même et le Premier ministre. Si ce dernier « dirige l'action du gouvernement », lui-même « détermin[ant] et conduis[ant] la politique de la Nation », la Constitution de 1958 « attribue au Président une compétence générale dans le fonctionnement de l'exécutif ».⁹¹ Il apparaît donc comme un « véritable gouvernant » de par sa participation continue à l'activité gouvernementale. Il est ainsi indéniable que la Constitution est « favorable au Président de la République », comme le désirait de Gaulle en 1946. Malgré tout, la question du garant réel de l'action du Gouvernement est dépendante de l'interprétation particulière du texte constitutionnel ainsi que de la configuration politique dans laquelle se trouvent les deux acteurs. En effet, le pouvoir du Premier ministre sera infiniment plus important en cas de cohabitation qu'en cas de gouvernance ordinaire.

b. La responsabilité politique du Gouvernement

Condition *sine qua non* imposée par la Loi constitutionnelle, la responsabilité politique du Gouvernement envers l'*Assemblée nationale* – et non le Parlement tout entier – est finalement entérinée après plusieurs jours de débats, auxquels nous ferons référence plus tard dans ce travail. De Gaulle renonce à imposer la responsabilité politique du Premier ministre – et de son Gouvernement – devant le Président. Ainsi, contre son gré, il cristallise ce fameux rôle « d'arbitre », auquel nous avons précédemment fait référence, dans la Constitution, ce qui signifie qu'il n'a pas à révoquer son chef du Gouvernement. Néanmoins, les Ministres d'Etat, qui ont imposé à de Gaulle un certain nombre de mesures qu'ils jugeaient plus réalistes, n'ont pas la même

⁹⁰ Article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958

⁹¹ FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, op.cit., p. 67

définition du terme « arbitre » que ce dernier, qui voit cette fonction comme celle d'un juge défendant l'intérêt de la nation, et non l'impartialité.⁹² Nous retrouvons ainsi dans ces termes la conception « présidentiale » du Général.

De manière globale, le terme de « responsabilité politique » désigne le fait que le Gouvernement puisse rester en fonctions tant qu'il conserve la confiance du Parlement tout entier ou, dans le cas de la France, de l'Assemblée nationale. La présence de cette responsabilité politique permet de définir la France comme un régime *parlementaire*. L'article 20, alinéa 3, relate cette responsabilité :

« [Le Gouvernement] est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. »

Ainsi, le Gouvernement se voit conférer par les constituants le droit de poser la question de confiance (article 49, alinéa 1) et de faire passer en force un texte de loi qu'il juge essentiel (alinéa 3). En retour, le Parlement possède le droit de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure *spontanée* (alinéa 2), sous certaines conditions, et de contrecarrer l'application de l'alinéa 3 par une motion de censure *provoquée* devant respecter les mêmes conditions.⁹³ La Constitution de 1958 autorise également le Gouvernement, au nom du Premier ministre, à « demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale » (art. 49, alinéa 4). Cependant, le Premier ministre n'étant pas responsable devant la Chambre haute, le refus de ladite déclaration n'entraîne aucune conséquence juridique.

Les instruments et mécanismes que les constituants de 1958 mettent en place pour répondre au principe essentiel de la responsabilité politique tendent à renforcer considérablement le pouvoir exécutif, au détriment du Parlement. La marge de manœuvre de ce dernier est extrêmement limitée au niveau de la temporalité, de la majorité à atteindre, du nombre de motions de censure pouvant être signées par session. En ce sens, les capacités de sanctions mutuelles ne peuvent être considérées comme identiques pour les deux

⁹² FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, *op.cit.*, p. 22

⁹³ Hormis le fait que les signataires d'une motion de censure *spontanée* ont le droit de signer plus d'une motion de censure par session, s'il s'agit d'un motion de censure *provoquée* (alinéa 3).

organes, considérant de plus le droit de dissolution que détient le Président de la République.⁹⁴

3.3. L'article 49, alinéa 3, dans l'élaboration de la Constitution

33.1. Le « parlementarisme rationalisé »

Comme évoqué dans l'introduction, le régime politique de la V^e République est hybride : il possède des caractéristiques des régimes parlementaires tout en étant doté d'une dose importante d'aspects présidentiels. Il est complexe de lui donner une définition précise et ainsi établir des comparaisons avec d'autres démocraties. Le concept de *parlementarisme rationalisé*, que souhaite Debré introduire lorsque celui-ci préside le groupe de travail, nous donne un excellent aperçu de la zone intermédiaire dans laquelle se situe le régime politique français.

Le parlementarisme rationalisé se définit communément comme « différents mécanismes envisagés pour réduire l'emprise du Parlement sur l'action gouvernementale afin d'aboutir à un fonctionnement plus efficace de l'exécutif ».⁹⁵ Si par « mécanismes », il faut comprendre « règles de droit », il est cependant nécessaire de garder à l'esprit que ces « dispositions constitutionnelles peuvent être vécues comme des règles du « jeu » politique, contraintes comme autant de ressources de ce « jeu » ». ⁹⁶ Ainsi, ramener uniquement les outils du parlementarisme rationalisé à d'immuables dispositions juridiques ne saurait que mettre de côté d'autres aspects essentiels à la compréhension du phénomène.

Les différents outils mis en place par le groupe de travail durant l'été 1958 peuvent être parfois qualifiés de « brutaux », dans le sens où il s'agit d'une réduction massive de l'emprise du Parlement sur le travail gouvernemental.⁹⁷ François expose trois points qui caractérisent cette situation nouvelle :

⁹⁴ FRANCOIS Bastien, « La France », in DE WAELE Jean-Michel et MAGNETTE Paul, *Les démocraties européennes*, Paris : Armand Colin, 2013 (2010), p. 162

⁹⁵ FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, *op.cit.*, p. 29

⁹⁶ *Ibid*, p. 7

⁹⁷ *Ibid*, pp. 31-33

l'incompatibilité entre fonctions ministérielles et parlementaires, qui permet d'effectuer une véritable coupure entre les deux pouvoirs, aussi par la quête de ministres non-issus du monde politique à proprement parler, l'ingérence du Gouvernement dans le processus législatif – contrairement aux années antérieures à 1958 où la majeure partie de la loi était impulsée par le Parlement⁹⁸ – et finalement, la mise en place d'obstacles importants destinés à empêcher l'aboutissement du motion de censure de la part du Parlement.⁹⁹ Tel est le cas du « 49-3 ».

332. Les raisons d'être du mécanisme de contrôle

Le « 49-3 » est l'élément central du concept de parlementarisme rationalisé sur lequel nous venons de nous pencher. Il naît d'un des cinq principes sur lesquels est basé la Constitution¹⁰⁰ : la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Néanmoins, il serait erroné de penser que l'article, tel que nous le connaissons actuellement – et même dans sa première version, en octobre 1958 – n'a pas été remis en question par les membres du groupe de travail, et par Debré lui-même.

La doctrine et les archives nous permettent de comprendre que c'est Pfmilin, Ministre d'Etat et ex-Président du Conseil, qui aurait inventé le « concept », prenant pour base un projet proposé par Gaillard début 1958. Il y fait même explicitement référence dans ses mémoires.¹⁰¹ Néanmoins, il est nécessaire de saisir que ledit projet prenait source dans un autre projet de révision constitutionnelle, celui du MRP – son propre parti – en 1957.

⁹⁸ « Ingérence » dans le sens où le Parlement ne possède qu'une capacité d'initiative parlementaire limitée, que le Gouvernement est présent à chaque étape du processus législatif (fixant l'ordre du jour, entre autres) et que la capacité du Parlement à légiférer est désormais réduite au « domaine de la loi », ce qui signifie que tout ce qui n'appartient pas à l'article 34 (définition du domaine de la loi) de la Constitution est régi exclusivement par le pouvoir exécutif. Pour plus de détails et d'exemples, voir FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, *op.cit.*, p. 35-37

⁹⁹ *Ibid.*, p. 34

¹⁰⁰ En plus d'être l'un des principes sur lequel insiste absolument de Gaulle avant les premières réunions du groupe de travail et qui figurait déjà dans le Discours de Bayeux, n'oublions pas qu'il s'agit d'une contrainte officielle imposée par la Loi constitutionnelle : en effet, celle-ci impose la présence dans la future Constitution d'une responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement. A ce propos, voir ALCARAZ Hubert, « L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958 : antidote ou « coup de force » ? », *op.cit.*, p.3

¹⁰¹ PFIMLIN Pierre, « Mémoires d'un Européen. De la IV^e à la V^e République », Paris : Libraire Arthème Fayard, 1991, p.153

L'exposé des motifs des membres MRP de l'Assemblée nationale a lieu le 17 janvier 1957. Il s'agit d'une révision des articles 13 et 45 de la Constitution du 27 octobre 1946. Les parlementaires concernés font état des nombreuses crises ministérielles qui mènent à une instabilité chronique des gouvernements.¹⁰² Ils proposent dans les termes suivants que « [...] la question de confiance proposée par le président du Conseil vaille sommation à l'opposition d'avoir à déposer une motion de censure, faute de quoi la confiance serait accordée et le texte proposé adopté. » Par texte, il faut néanmoins entendre *programme* – proposé par le Président du Conseil au début de chaque législature – selon les termes de l'article 45 de la Constitution de 1946 :

Article 45. - Au début de chaque législature, le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du Conseil.

Celui-ci soumet à l'Assemblée nationale le programme et la politique du Cabinet qu'il se propose de constituer.

Le président du Conseil et les ministres ne peuvent être nommés qu'après que le président du Conseil ait été investi de la confiance de l'Assemblée au scrutin public et à la majorité absolue des députés, sauf cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale [...] »¹⁰³

La motion de censure ne peut, pour le MRP, être recevable uniquement si elle est accompagnée du nom d'un potentiel nouveau Président du Conseil et ne peut être adoptée que si la majorité absolue des membres de l'Hémicycle l'approuvent.

Ce projet de révision n'entend donc pas permettre à l'exécutif d'engager sa responsabilité sur un *projet de loi ordinaire* ou aléatoire, comme l'article 49, alinéa 3 le précisera par la suite et jusqu'à la réforme de 2008. Les membres MRP souhaitent seulement lier la question de confiance à une motion de censure qui, en cas d'absence de majorité absolue, permettrait l'adoption du programme et ainsi l'accord de la confiance à tout le cabinet.

¹⁰² Annexe n°3802 aux documents parlementaires », Assemblée nationale, Séance du 17 janvier 1957

¹⁰³ Constitution du 27 octobre 1946

Le projet de loi constitutionnelle du MRP est suivi par celui de Robert Lecourt, Garde des Sceaux MRP sous Gaillard, au début de l'année 1958.¹⁰⁴ Il s'agissait à nouveau d'établir – entre autres propositions – un lien entre question de confiance et motion de censure et, plus largement, d'introduire dans la Constitution des instruments de parlementarisme rationalisé, « face à la décomposition des institutions minées par la guerre d'Algérie ».¹⁰⁵ Selon les rédacteurs du projet, le Gouvernement doit lier sa propre existence à un texte en particulier en posant la question de confiance et, en conséquence, les députés ne peuvent déposer de motion de censure qu'en ajoutant à celle-ci le nom d'un nouveau Président du Conseil. Cependant, un *contre-projet* doit cette fois être également proposé. Il s'agit donc, dans des propos plus usuels, d'une motion de censure dite *constructive*.

Nous retrouvons dans ces termes les prémices du futur « 49-3 ». Ce projet ne sera finalement pas appliqué, en raison des événements survenus durant le mois de mai 1958. En effet le projet de révision, après avoir été approuvé une première fois par la Chambre basse le 21 mars, est discuté en Conseil des ministres le 22 mai et une résolution est adoptée, à nouveau par l'Assemblée nationale, le 27 mai.¹⁰⁶ Le projet n'aura cependant pas le temps d'être davantage traité par cette dernière, au vu de la démission de Pflimlin le 28 mai, et de la suspension des pouvoirs de la Chambre basse pour six mois par l'application de la Loi constitutionnelle.

Si ces deux projets de révision constitutionnelle non-adoptés nous permettent d'observer que les termes de l'alinéa 3 ne datent pas précisément de l'été 1958, cette dernière période est malgré tout à analyser avec particulièrement d'attention. En effet, c'est elle qui a vu naître l'article 49 tel qu'il fut appliqué tout au long de la V^e République, jusqu'à la réforme de 2008 qui restreint le champ d'application de l'article pour le gouvernement.¹⁰⁷ Il est donc nécessaire de saisir pour quelles raisons, durant ce laps de temps, il est décidé d'apposer un tel mécanisme dans la Constitution. A cet égard, les mémoires des acteurs politiques et les archives disponibles nous permettent de suivre la progression des débats.

¹⁰⁴ Connue sous le nom de « Projet Gaillard » du 16 janvier 1958.

¹⁰⁵ DUHAMEL Eric, *Histoire politique de la IV^e République*, op.cit., p. 20

¹⁰⁶ DPS, volume 1, p. 231

¹⁰⁷ Voir encadré n°1, p. 11

La question de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement dans son ensemble ne fait pas consensus parmi les rédacteurs de la Constitution. Mais si le fond met d'accord la plupart des membres du groupe de travail, la forme néanmoins divise. Le point de discorde principal concerne les principes qu'impose la Loi constitutionnelle du point de vue de la responsabilité politique. En effet, le Gouvernement doit être responsable devant le *Parlement* et non uniquement *l'Assemblée nationale*. Les débats à ce sujet monopoliseront la plupart des séances relatives aux rapports entre Parlement et Gouvernement. *A contrario*, la question de l'alinéa 3 de l'article 42, puis 44, 45, 47 et finalement 49 ne sera que peu abordée, à l'inverse de ce que l'on peut imaginer. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte ou un projet de loi apparaît dans les archives dès le 13 juin 1958. Nous y observons, dans la section consacrée à la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, que « les projets du Gouvernement de M. Pflimlin s'inspirent de principes dont plusieurs peuvent être retenus ».¹⁰⁸ Ces termes font donc référence au projet de révision n'ayant pas abouti quelques semaines plus tôt. Les comptes-rendu des discussions du groupe de travail ne font par la suite pas état d'un potentiel « 49-3 », jusqu'à la séance du 16 juillet, où apparaît la question de l'adoption de textes consécutive à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement dans les variantes proposées.¹⁰⁹ Les termes utilisés sont les suivants :

Article 42 [...] L'adoption expresse ou implicite de la confiance ou le rejet de la censure entraîne, selon les cas, l'adoption ou le rejet des textes à propos desquels le Gouvernement a engagé sa responsabilité.

Le 19 juillet, cette proposition fait désormais partie de l'avant-projet de Constitution, sous une forme différente :

Article 44 [...] Lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité sur le vote d'un texte, celui-ci est considéré comme adopté si dans les trois jours aucune motion de censure n'a été votée.

L'article fera l'objet de discussions parmi les membres de tous les Conseils dans lesquels le projet de Constitution est traité. Nombreux sont ceux qui

¹⁰⁸ DPS, volume 1, p. 247

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 446

affirment que l'article 45 – actuellement 49 – demeure le « remède » à la « maladie » que constituait l'instabilité ministérielle de la IV^e République¹¹⁰ Néanmoins, si aucune modification profonde n'est effectuée, certains acteurs remettent foncièrement en question la raison d'être de l'alinéa durant les débats du CCC. Il convient d'examiner ces points de vue, qui n'obtiendront finalement pas gain de cause.

L'opposition la plus importante à cet alinéa est celle de Reynaud, Président du CCC, qui le considère comme « dégradan[t] pour l'Assemblée nationale » et qui avance à cet égard l'article 31 de la Constitution. Ce dernier atteste que « la loi est votée par le Parlement » et que dans le cas de l'adoption « automatique » d'un texte, les Chambres seraient donc privées de leur droit.¹¹¹ Les propos du Président du CCC qui suivent cette première affirmation sont aussi très éloquents :

« Je ne crois pas même qu'il y ait un seul pays (pas même chez les Soviets où on ne vote qu'à main levée, mais on vote) où la loi ne soit pas votée, où il n'y a pas des gens qui votent « pour » et des gens qui votent « contre » [...] Je dis que diminuer à ce point l'Assemblée nationale sur le plan moral et sur le plan politique pour l'avenir (car vous construisez pour l'avenir) est une erreur politique capitale [...] Je vous assure que je n'oserais pas me présenter dans une Assemblée interparlementaire si je représentais la seule Assemblée au monde qui n'ait pas le droit de voter la loi, qui inspire si peu confiance à celui qui a fait la Constitution et à nous-mêmes – puisque nous sommes responsables dans la mesure où nous donnons un avis – que cette Assemblée peut être considérée comme unique au monde, comme une incapable, une infirme, qui n'a pas le droit de dire librement : « Je discute cette loi, je l'approuve ou la désapprouve. »¹¹²

Reynaud analyse par la suite la situation dans laquelle pourraient se trouver les parlementaires en considérant que le vote d'une motion de censure suite à l'application de l'alinéa 3 s'apparenterait à une « camisole de force ». Prenant la place d'un député, il déclare :

¹¹⁰ Voir les propos de Pierre-Henri Teitgen (MRP), in DPS, volume 2, p. 496

¹¹¹ Intervention de Paul Reynaud (AD), in DPS, volume 2, p. 494

¹¹² *Ibid.*

*« Je regrette beaucoup, on a fabriqué une Constitution telle que, moi qui ne peux pas voter pour laisser passer une loi qui est manifestement contraire à l'intérêt public, une loi abominable pour telle ou telle raison, on me force à dire que le Gouvernement est un mauvais gouvernement. Je dirais donc que le Gouvernement est un mauvais gouvernement, mais je ne laisserai pas passer une loi que je considère comme détestable. »*¹¹³

Par ces termes, Reynaud met en lumière le lien explicite mis en place par le projet de Constitution entre le rejet du gouvernement et celui d'une loi ; la place d'un exécutif concomitante au refus d'un projet législatif particulier. Edmond Barrachin, membre à cette époque du CNIP – Centre national des indépendants et des paysans – soutiendra ses propos, en présentant néanmoins la réserve suivante :

*« Ce texte est choquant, à certains égards, M. Paul Reynaud l'a dit lui-même, mais, au moins, il met un frein à l'instabilité gouvernementale, et si on nous ne en apporte pas un autre, je ne dis pas que je serai enthousiaste pour le voter, mais par nécessité, je m'y rallierai. »*¹¹⁴

Jean-Paul David, qui fut député du Parti radical par la suite, est encore plus explicite :

*« Le Gouvernement, sous la forme de l'article 45, a, entre ses mains, une arme terrible : c'est de faire voter par le Parlement toutes les lois qu'il lui plaît de faire voter, sans qu'il y ait possibilité de recours. Il pourra toujours considérer qu'un texte est indispensable et il viendra devant le Parlement. Il saura que l'on ne pourra pas réunir la majorité de la motion de censure et que, par conséquent, son texte sera adopté. Or, l'expérience a prouvé que si, réunis, les parlementaires font des propositions déraisonnables, il arrive également que des gouvernements présentent des textes mal étudiés. »*¹¹⁵

Raymond Triboulet, ministre par la suite au sein des gouvernements Debré et Pompidou, affirme avoir demandé la disjonction du troisième alinéa, justifiant cette action de la façon suivante :

¹¹³ DPS, volume 2, p. 498

¹¹⁴ Intervention d'Edmond Barrachin (CNIP), *Ibid*, p. 500

¹¹⁵ Intervention de Jean-Paul David (ED), DPS, volume 2, p. 501

*« J'ai trop souvent, autour de tables rondes successives et devant l'Assemblée nationale, dans des débats publics, critiqué ces dispositions suivant lesquelles une loi pourrait être adoptée sans qu'elle ait été votée pour insister à nouveau sur ce sujet. »*¹¹⁶

Il poursuit de la manière suivante :

*« C'est la présence d'un chef de Gouvernement disposant d'autorité et agissant avec autorité, de ministres dotés du même sens, qui crée l'autorité gouvernementale, et non pas la mise en cause constante de l'autorité gouvernementale devant le Parlement par des questions de confiance sur des textes législatifs. »*¹¹⁷

L'opposition du Président du CCC ainsi que de certains membres de ce comité ne suffisent pas à modifier l'essence de l'alinéa 3 et l'aspect « choquant » qu'il revêt à leurs yeux. La puissance offerte au gouvernement que reflète l'actuel « 49-3 » est justifié, par tous ses partisans, comme un moyen nécessaire pour l'exécutif afin d'appliquer la politique qu'il souhaite mener. Selon eux, l'absence d'un scrutin effectif par les parlementaires est contrebalancée par un vote implicite par le détour d'une motion de censure. « Du moment que vous n'avez pas le courage de renverser un gouvernement, il est absolument nécessaire que vous lui laissiez faire sa politique »¹¹⁸ déclare le professeur de droit Marcel Waline lors de la même séance, au CCC. Les réserves émises par certains opposants au projet gouvernemental au sujet d'un potentiel lien entre refus d'un texte et refus du gouvernement sont donc balayées par les orateurs qui se suivent lors de cette discussion. Le projet gouvernemental de l'article 45 est finalement adopté tel quel.¹¹⁹

Un seul changement sera effectué par les commissaires du Gouvernement dans la version que soumet le Conseil d'Etat au Conseil des ministres, fin août 1958, changement qui donnera sa forme finale au désormais célèbre « 49-3 ».¹²⁰ Il s'agit d'une précision relative au délai offert aux parlementaires pour déposer une motion de censure – 24 heures après l'engagement de responsabilité – et au

¹¹⁶ Intervention de Raymond Triboulet (RS, puis UNR), *Ibid*, p.496

¹¹⁷ *Ibid*.

¹¹⁸ Intervention de Marcel Waline, *Ibid*, p. 507

¹¹⁹ *Ibid*, p. 512

¹²⁰ DEBRE Jean-Louis, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle, op.cit.*, p. 239

délai offert au Gouvernement pour la faire voter – 48 heures après le dépôt de la motion. Cette légère modification permet donc de lever l’ambiguïté contenue dans les termes suivants : « [...] si dans les trois jours aucune motion de censure n’a été votée ». En effet, la formulation finale précise qu’il doit s’écouler une période donnée entre le dépôt de la motion et son vote, permettant ainsi des discussions et des tractations entre élu-e-s.

333. La justification de la présence de l’alinéa après l’adoption du projet

Il est également intéressant de se pencher sur les commentaires effectués à propos de la Constitution, afin de saisir comment les acteurs politiques présents justifient le fameux « 49-3 » et sa place au cœur du texte, peu après l’élaboration de ce dernier. A cet égard, le quatrième volume des « DPS », les *Commentaires sur la Constitution* constitue une source essentielle à notre compréhension. Au sein de ce volume, un chapitre est consacré aux commentaires établis en 1959 par un groupe de travail particulier, commentaires n’ayant jamais été publiés avant 2001. Ce groupe, animé par Michel Guillaume,¹²¹ incluait la contribution de plusieurs acteurs de l’élaboration de la Constitution, tels que François Luchaire.

C’est ce dernier, professeur de droit public et observateur de premier plan de la situation en 1958, qui est chargé par Guillaume d’établir une analyse de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement. Pour l’ancien professeur de la Faculté de Nancy, le « 49-3 » constitue « l’une des plus intéressantes innovations de la Constitution du 4 octobre 1958 ».¹²² Il considère que si celui-ci avait été adopté plus tôt – c’est-à-dire dans la Constitution précédente – de nombreuses crises ministérielles auraient pu être évitées. Luchaire lui confère donc une fonction de stabilisation gouvernementale ; le système est donc selon lui devenu « efficace ».¹²³

Afin de justifier davantage ses propos et ainsi la place du « 49-3 » dans la Constitution, Luchaire réfute dans son analyse les critiques qu’avait exposé Reynaud lors des séances du CCC. Il affirme que l’Assemblée nationale avait

¹²¹ Membre du groupe de travail de 1958.

¹²² DPS, volume 4, p. 277

¹²³ *Ibid.*

elle-même accepté le principe fondamental de l'alinéa, l'adoption sans vote d'un texte, dans sa séance du 22 mars 1958 et considère ainsi que la volonté démocratique est respectée. Selon lui, les III^e et IV^e Républiques ont illustré le fait que l'Assemblée nationale « n'en avait que faire » de voter la loi et que seule la question de confiance était importante pour elle. Ainsi, l'introduction du « 49-3 » ne pourrait « frustrer » la Chambre basse, celle-ci n'exerçant de toute façon plus ce pouvoir depuis longtemps.¹²⁴ Luchaire fait donc référence à un progressif *transfert des pouvoirs du Parlement vers le Gouvernement*.

Luchaire plébiscite donc la place du « 49-3 » dans la Constitution, en soulignant néanmoins que l'autorité que le Gouvernement détient provient de la place qu'occupe le Général de Gaulle et que son départ pourrait rebattre les cartes. Ainsi, selon lui, la règle juridique est le moyen idéal et nécessaire du Gouvernement pour exercer le pouvoir avec suffisamment d'efficacité et de stabilité.¹²⁵

En avril 1959 est également publié de manière anonyme un fascicule intitulé « Commentaires sur la Constitution du 4 octobre 1958 accompagnés du texte intégral de la Constitution ». ¹²⁶ « Commentaire général mais nullement exhaustif » selon les termes du *Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République*, il nous permet cependant de saisir plus précisément les potentielles justifications de chaque article du texte fondamental. Les informations proviennent des entretiens réalisés entre une partie de la presse et certains membres du groupe de travail après la présentation au peuple du projet de Constitution par le Général de Gaulle, entretiens auxquels nous avons déjà fait référence plus tôt dans ce travail.

Les auteurs de ces commentaires mettent en avant le fait que si le texte soumis au « 49-3 » n'est bel est bien pas voté par l'Assemblée, il appelle néanmoins à débat, même si celui-ci peut être écourté. De plus, au vu de la procédure législative, l'application du « 49-3 » ne supprime pas le passage du projet de loi au Sénat, qui possède un droit d'amendement. Ainsi, pour les auteurs, « il sera quand même assez rare qu'il n'y ait pas de vote et, en tout cas, il y aura

¹²⁴ DPS, volume 4, p. 279

¹²⁵ *Ibid*, p. 280

¹²⁶ *Ibid*, p. 156

toujours un débat ». ¹²⁷ Le déficit démocratique pointé du doigt par certains « détracteurs » de l’alinéa 3 est donc annihilé par les auteurs de ces commentaires : pour ces derniers, la présence d’un débat au sein des deux Chambres semble pallier l’absence d’un vote en bonne et due forme.

Au vu de ces deux sources, nous pouvons donc comprendre la présence du « 49-3 » dans la Constitution par une volonté de stabilité ministérielle et d’efficacité gouvernementale. De plus, il est fréquent de déceler dans les écrits un regret de ne pas avoir pu introduire une telle disposition plus tôt et ainsi éviter de nombreuses crises. Dans le contexte de 1958, l’introduction du « 49-3 » ne soulève donc pas d’intenses controverses, hormis celles de Reynaud et de certains de ses soutiens. Si des réserves sont néanmoins émises par Debré quant à la fréquence d’application du mécanisme, qui doit selon lui demeurer « exceptionnelle » et que ce dernier avait même tenté, en dernier recours, d’alerter de Gaulle quant au fait que cet alinéa faisait « tache » dans la Constitution, ¹²⁸ il est intéressant de noter que la limitation d’utilisation du « 49-3 » ne sera finalement réglementée qu’en 2008. La recherche de l’efficacité et de la stabilité – deux maîtres mots des discussions ayant eu lieu durant l’été 1958 – surpasse donc d’autres considérations.

Le secret qui encadre les discussions du groupe de travail et, plus largement, l’élaboration de la Constitution a pu également jouer un rôle dans la non-remise en cause d’un article plutôt « hostile » à l’Assemblée nationale et, plus largement, au principe démocratique. Le fait que les séances ne soient pas ouvertes au public et qu’aucune Assemblée constituante n’ait été désignée pour élaborer le texte a pu engendrer des conséquences dans le contenu effectif de la Constitution. En ce sens, le plébiscite du 28 septembre 1958 n’a que peu d’incidence : comme exposé plus haut, le vote a été progressivement détourné de l’acceptation (ou non) du projet de Constitution pour se concentrer sur le Général et sa capacité (ou non) à redresser le pays, en témoigne le sondage IFOP auquel fait référence François dans son ouvrage *Naissance d’une Constitution*, qui indique que 37,5% des sondé-e-s ne « savent pas » ou

¹²⁷ DPS, volume 4, p. 185

¹²⁸ Il utilise ces termes dans une lettre envoyée au Général le 11 août, afin « lui demander de revenir au système qu’il avait proposé » au début du processus, soit le vote annuel de confiance sur le programme du Gouvernement. A ce propos, voir CHANTEBOUT Bernard, *Brève histoire politique et institutionnelle de la V^e République*, op.cit., p. 27

« refusent de répondre » si le projet de Constitution leur plaît ou déplaît.¹²⁹ De plus, si ce sondage est bel et bien effectué avant la présentation du projet par le Général, les commentaires journalistiques qui suivront cette dernière « restent de façon générale très « informatifs » et se risquent rarement à des appréciations d'ensemble de la révision constitutionnelle [...] ».¹³⁰ François met en exergue un commentaire effectué par le *Populaire du Centre* qui conteste « le jeu combiné de divers articles [qui] permet au Premier ministre de se passer de majorité ».¹³¹ Sans certitude, il est probable que cette affirmation face indirectement référence, entre autres, au mécanisme du « 49-3 ». Néanmoins, le nombre de commentaires résolument hostiles au projet sont faibles, hormis ceux provenant de l'extrême gauche qui est officiellement défavorable à la Constitution. Selon François, « la perspective de l'avènement de nouvelles institutions pèse peu face à l'obsession des « événements » d'Afrique du Nord ».¹³² Les revendications relatives à la procédure de révision de la part de l'Assemblée nationale – qui souhaite tout d'abord un vote par le Parlement du projet de Constitution, avant de le présenter au peuple¹³³ – et le risque de « dictature gaulliste » pointée entre autres par les communistes à plusieurs reprises sont étouffées par « l'urgence » qu'exige la situation.

S'il est impossible de savoir la manière dont une assemblée élue par le peuple aurait traité la question de l'instabilité gouvernementale, il n'est néanmoins pas illégitime de soulever l'hypothèse que la question aurait provoqué davantage de débats et n'aurait peut-être pas mené à la disposition que nous connaissons aujourd'hui. Cette interrogation est d'autant plus préoccupante que, selon François, le Gouvernement de Gaulle était « obnubil[é] par la question des « fuites » dans la presse et par les controverses qui pourraient alors s'engager à propos de telle ou telle disposition du projet ».¹³⁴ De plus le Parlement, qui fait partie des deux organes concernés par le « 49-3 », ne participe pas aux discussions qui traitent de ses droits et devoirs dans la future République. Ce sont les membres du Gouvernement qui, en très large partie, ont contribué à façonner une disposition qui les avantage dans maintes situations.

¹²⁹ FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, *op.cit.*, p. 19

¹³⁰ *Ibid*, p. 20

¹³¹ *Ibid*, p.21

¹³² *Ibid*, pp. 18-19

¹³³ *Ibid*, p. 27

¹³⁴ *Ibid*, pp. 31-32

Efficacité gouvernementale, stabilité ministérielle, rapidité législative... les constituants de 1958 ont également décrit l'article comme la possibilité de « marquer l'importance que le Gouvernement attache à certains de ses projets et mettre ainsi les députés face à leur responsabilités »¹³⁵, pour reprendre les termes de François.

L'analyse de la genèse du « 49-3 » dans le contexte de l'instauration de la V^e République nous a ainsi montré que l'introduction de cette disposition constitutionnelle répond à des objectifs précis. L'instabilité gouvernementale récurrente du pays, bouleversé par la Guerre d'Algérie qui menace de s'étendre à la métropole, nécessite une solution rapide et efficace sur le long terme, solution concrétisée par la nouvelle Constitution. Les instruments de parlementarisme rationalisé, dont fait partie le « 49-3 », apparaissent en 1958 comme nécessaires dans un contexte politique et social relativement chaotique, afin de redonner du « corps » à l'exécutif. Ainsi, peu de voix s'élèvent contre des mesures qui sont aujourd'hui largement plus décriées, d'autant plus que la campagne autour du référendum de septembre 1958 se concentre surtout sur la personnalité du Général de Gaulle. Nous allons désormais définir et analyser, en quatre cas d'étude, les usages politiques de cette disposition constitutionnelle au cours de la V^e République, au gré du contexte évolutif et des rapports de force se développant dans l'espace politique français.

4. Les usages politiques du « 49-3 » au cours de la Ve République

Après l'analyse de la genèse de l'article, nous allons désormais nous attacher à comprendre comment et pour quelle(s) raison(s) le « 49-3 » a été utilisé depuis 1958, en se focalisant sur quatre cas indépendants les uns des autres, correspondant à quatre Premiers ministres différents. Nous allons donc analyser les usages politiques de l'article, en tant que « coup politique » dans un espace configurationnel donné, après avoir effectué un bref survol général

¹³⁵ FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, op.cit., p. 58

des engagements de responsabilité du Gouvernement sur un texte depuis l'instauration de la disposition.

4.1. Recours au « 49-3 » durant la V^e République : un survol

Comme évoqué brièvement en tout début de ce travail, le « 49-3 » est utilisé à de nombreuses reprises au cours de la V^e République. Le tableau ci-dessous résume, de janvier 1959 à mai 2017, les engagements de la responsabilité du Gouvernement par les différents Premiers ministres qui se sont succédés.

| PREMIER MINISTRE | ANNEES DE FONCTION | PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE | NOMBRE DE RECOURS A L'ALINEA 3 | NOMBRE DE TEXTES CONCERNES | NOMBRE DE MOTIONS DE CENSURE |
|---------------------------|--------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Michel Debré | 1959-1962 | Charles de Gaulle | 4 | 2 | 4 |
| Georges Pompidou | 1962-1968 | Charles de Gaulle | 6 | 2 | 4 |
| Maurice Couve de Murville | 1968-1969 | Charles de Gaulle | 0 | 0 | 0 |
| Jacques Chaban-Delmas | 1969-1972 | Georges Pompidou | 0 | 0 | 0 |
| Pierre Mesmer | 1972-1974 | Georges Pompidou | 0 | 0 | 0 |
| Jacques Chirac | 1974-1976 | Valéry Giscard d'Estaing | 0 | 0 | 0 |
| Raymond Barre | 1976-1981 | Valéry Giscard d'Estaing | 8 | 5 | 13 |
| Pierre Mauroy | 1981-1984 | François Mitterrand | 7 | 5 | 6 |

LES RAPPORTS ENTRE PARLEMENT ET GOUVERNEMENT SOUS LA V^e REPUBLIQUE FRANCAISE

| | | | | | |
|-----------------------|-----------|---------------------|----|----|---|
| Laurent Fabius | 1984-1986 | François Mitterrand | 4 | 2 | 1 |
| Jacques Chirac | 1986-1988 | François Mitterrand | 8 | 7 | 7 |
| Michel Rocard | 1988-1991 | François Mitterrand | 28 | 13 | 5 |
| Edith Cresson | 1991-1992 | François Mitterrand | 8 | 4 | 2 |
| Pierre Bérégovoy | 1992-1993 | François Mitterrand | 3 | 3 | 1 |
| Edouard Balladur | 1993-1995 | François Mitterrand | 1 | 1 | 1 |
| Alain Juppé | 1995-1997 | Jacques Chirac | 2 | 2 | 2 |
| Lionel Jospin | 1997-2002 | Jacques Chirac | 0 | 0 | 0 |
| Jean-Pierre Raffarin | 2002-2005 | Jacques Chirac | 2 | 2 | 2 |
| Dominique de Villepin | 2005-2007 | Jacques Chirac | 1 | 1 | 0 |
| François Fillon | 2007-2012 | Nicolas Sarkozy | 0 | 0 | 0 |
| Jean-Marc Ayrault | 2012-2014 | François Hollande | 0 | 0 | 0 |
| Manuel Valls | 2014-2016 | François Hollande | 6 | 2 | 3 |
| Bernard Cazeneuve | 2016-2017 | François Hollande | 0 | 0 | 0 |

| | | | | | |
|------------------|-----------|-----------------|-----------|-----------|-----------|
| Edouard Philippe | 2017- ... | Emmanuel Macron | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | | | 88 | 51 | 51 |

Tableau 1. Engagement(s) de responsabilité des Premiers ministres (1958-2017). En bleu, les cas d'étude sélectionnés dans ce travail. Source : site officiel de l'Assemblée nationale

Au total, le « 49-3 » a été saisi 88 fois, sur 51 textes différents. Par ailleurs, 51 motions de censure ont été déposées, aucune n'ayant été adoptée. Comme nous l'indique ce tableau, Debré a été le premier, en 1959, à avoir recours à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement sur la « Loi de finances pour 1960 ». Le **premier cas d'étude** développé dans ce travail sera consacré à l'ancien Garde des sceaux, qui fait adopter de cette manière la « Loi de programme sur certains équipements militaires », en 1960, grâce à trois utilisations successives du « 49-3 ».

Après les quatre utilisations de Debré et les six recours de Georges Pompidou en six ans de mandat – sur deux textes différents – le « 49-3 » est laissé au repos pendant près de huit ans, jusqu'à l'arrivée de Raymond Barre à Matignon, en 1976. Ce dernier y a recours huit fois, en particulier pour discipliner la majorité parlementaire qui « se délite ».¹³⁶ Le « 49-3 » répond à cette époque précise, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, aux objectifs fixés de 1958 : la stabilisation du législatif et l'efficacité de l'exécutif, acquises depuis 1962, et l'apparition du « fait majoritaire ».¹³⁷ Sur les cinq textes sur lesquels il engage la responsabilité du gouvernement, il est par ailleurs treize fois censuré par le Parlement, ce qui témoigne de l'atmosphère complexe qui règne dans le Palais Bourbon, entre 1976 et 1981. Les deux chefs de gouvernement suivants – Pierre Mauroy et Laurent Fabius – l'utiliseront chacun à plusieurs reprises : sept pour Mauroy et quatre pour Fabius, tout en ayant une Assemblée nationale à majorité socialiste sous la présidence de François Mitterrand. Jacques Chirac, dont l'arrivée à Matignon cristallise la première cohabitation, l'utilisera à huit reprises, ayant pourtant comme ses prédécesseurs une majorité derrière lui.

¹³⁶ FERRETTI Raymond, « L'utilisation de l'article 49.3 de la Constitution », Fiche d'actualité in La Gazette, 20 février 2006

¹³⁷ Nous détaillerons ce terme dans la cinquième partie de ce travail.

Le plus grand consommateur de « 49-3 » demeure Michel Rocard, qui y aura recours à 28 reprises pour mener à bien les réformes qu'il entreprend dans une atmosphère particulière de tension avec son Président, soutenu de plus par une majorité relative qu'il doit alternativement compléter avec des élus communistes et/ou centristes. Nous y reviendrons plus largement dans notre **deuxième cas d'étude**, afin d'analyser pourquoi ce Premier ministre a choisi d'avoir recours si souvent à cet article.

« Mis à la porte » par Mitterrand en 1991, Rocard est remplacé à Matignon par Edith Cresson, qui siège à ce poste durant moins d'une année. Bien que son mandat soit éphémère, la première femme cheffe du gouvernement aura huit fois recours à l'alinéa pour faire adopter ses projets, devant faire face à une opposition particulièrement virulente et à un manque de soutien manifeste de la part de son propre camp. Cresson constituera notre **troisième cas d'étude**.

Pierre Bérégovoy, qui la remplace à ce poste, fait usage à trois reprises du « 49-3 », entre autres sur la « Loi de finances pour 1993 ». Entre 1993 et 1995, après les résultats des élections législatives qui donnent une majorité à l'UPF¹³⁸ et contraignent donc François Mitterrand à cohabiter avec Edouard Balladur pendant deux ans, le « 49-3 » n'est utilisé qu'une seule fois, sur un texte relatif à la privatisation de grandes entreprises, comme Total ou BNP. Bien qu'ayant une très large majorité derrière lui – rappelons que l'UPF a remporté 485 sièges sur 577 – le Premier ministre écourte les débats au vu du trop grand nombre d'amendements.¹³⁹

En 1995, Jacques Chirac accède à la présidence de la République et nomme Alain Juppé Premier ministre. Ce dernier engage une vaste réforme sociale, communément nommée « Plan Juppé », projet qui donne lieu à d'intenses revendications de la part de la population, fait descendre des milliers de personnes dans la rue et engendre des grèves massives. Cédant face à cette pression, le Premier ministre se sert tout de même une fois de l'article pour imposer certaines des mesures prévues par le projet. Il y aura recours une seconde fois pour une loi relative au statut de France Telecom.

¹³⁸ *Union pour la France*, coalition électorale mise en place de 1990 à 1995 entre le RPR (Rassemblement pour la République) et l'UDF (Union pour la démocratie française).

¹³⁹ BRUCKERT Erwan, « Histoires de lois à coups de 49.3 », *Le Monde*, 23 mai 2016

1997 voit la gauche remporter les élections législatives anticipées,¹⁴⁰ contraignant Jacques Chirac à nommer Lionel Jospin à la tête du Gouvernement. Pour la première fois depuis Jacques Chirac entre 1974 et 1976, le « 49-3 » n'est pas brandi pendant tout un mandat de Premier ministre, Jospin souhaitant « revaloriser le Parlement ». Par ailleurs, son utilisation est faible jusqu'à l'arrivée de Manuel Valls en 2014 : Jean-Pierre Raffarin l'utilise deux fois entre 2002 et 2004 ; Dominique de Villepin en a usage pour une seule lecture de son projet sur l'égalité des chances (comprenant le CPE – contrat de première embauche) en 2005. François Fillon et Jean-Marc Ayrault n'y auront pas recours.

Manuel Valls dépoussière ainsi le « 49-3 » en 2015, dix ans après sa dernière utilisation. Entre-temps, une réforme majeure de la Constitution a lieu et limite de manière circonstancielle l'usage du « 49-3 ». En effet, comme évoqué plus haut, la Constitution détermine désormais le type de texte qui peut désormais être adopté *via* la procédure du « 49-3 » : les lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Néanmoins, une possibilité de mettre en jeu sa responsabilité *sur un texte d'une autre nature* existe toujours pour le Gouvernement, une fois par session. Ainsi, bien que les deux projets de lois du Gouvernement Valls (II) ne soient ni des lois de finances, ni de financement de la sécurité sociale, le Premier ministre a la possibilité de brandir l'arme gouvernementale trois fois sur le même texte, et réitère l'expérience sur un nouveau texte lors de la session ordinaire suivante. Le cas de Manuel Valls sera notre **quatrième et dernier cas d'étude**.

Nous l'avons vu, la fréquence d'utilisation du « 49-3 » est variable et diffère largement selon les Premiers ministres présent-e-s à Matignon. En une simple revue statistique des utilisations de l'article, nous observons que le « coup politique » que représente le « 49-3 » est largement dépendant des intérêts des hommes – et femme – qui ont le droit d'en faire usage, des coûts politiques et électoraux qu'il induit et du contexte évolutif dans lequel il opère. Nous allons désormais nous attacher à saisir les usages politiques du « 49-3 » par les quatre Premiers ministres choisis. Le choix de ces derniers n'est pas aléatoire ; par

¹⁴⁰ Au vu de la dissolution de l'Assemblée nationale par Jacques Chirac.

hypothèse, les actes des Premiers ministres sélectionnés représentent entre eux les différentes raisons, implicites ou explicites, qui peuvent pousser à l'usage de cet alinéa : une majorité relative, une volonté d'affirmation personnelle à l'égard du reste du Parlement et du Gouvernement et, finalement, une marque de fermeté face à une majorité « indisciplinée ».

4.2. Développement des cas d'études

421. MICHEL DEBRÉ et la première « LPM »

Le premier cas sur lequel nous allons nous pencher est celui de Michel Debré, homme politique déjà maintes fois évoqué dans la première partie de ce travail suite à ses responsabilités dans l'élaboration de la Constitution.

Debré est désigné Premier ministre en janvier 1959 par le chef de l'Etat nouvellement élu, de Gaulle. Cette nomination fait suite à la large victoire remportée aux élections législatives des 23 et 30 novembre 1958 par l'UNR – Union pour la nouvelle république, menée par le Général – qui devient en 1959 la plus importante force politique de la nouvelle Assemblée nationale. Membre de ce parti, Debré devient le premier chef de Gouvernement de la V^e République et occupera cette fonction jusqu'en 1962. Son action est large : il est à l'origine de la création du ministère de la Coopération avec l'Algérie, de l'impulsion de la nouvelle politique économique et sociale française, de la « Loi Debré » qui associe les établissements scolaires privés à l'Etat ou encore, par l'intermédiaire de son ministre André Malraux, de la « Loi sur la restauration des monuments historiques ».

Il démissionne de son poste de manière forcée, après trois ans de mandat, suite à de profonds désaccords avec le Président de la République, relatifs entre autres à la révision constitutionnelle d'octobre 1962.¹⁴¹ Il est remplacé par Georges Pompidou, qui siègera ensuite à la Présidence de la République après la démission de de Gaulle, en 1969. Debré poursuit néanmoins sa carrière de Ministre d'Etat en se voyant simultanément octroyer les portefeuilles de

¹⁴¹ Pour rappel : la question de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Debré était défavorable à une telle modification constitutionnelle, considérant que cette dernière mènerait à la dictature.

l'Economie et des Finances, des Affaires étrangères et de la Défense nationale. Il est par la suite élu député de la Réunion à l'Assemblée nationale en 1963, et accomplit ses fonctions par intermittence jusqu'en 1988.

Debré peut être considéré comme un « fidèle » du Général de Gaulle, pour plusieurs raisons : sa participation à la fondation du RPF – Rassemblement du peuple français – en 1947, parti souhaitant appliquer les principes évoqués par le Général lors de son discours de Bayeux, son implication dans la construction des nouvelles institutions de la V^e République ainsi que son adhésion à l'UNR, fin 1958. De plus, il participe à la mise en place du plan Pinay-Rueff, durant l'automne 1958, visant à rétablir l'équilibre budgétaire du pays.¹⁴² Si certains points de désaccords subsistent toutefois entre le Premier ministre et le Président de la République – telle que la question de l'Algérie française – leur relation est apaisée et cordiale. En témoignent les termes élogieux suivants, contenus dans les mémoires du Général :

*« Toujours tendu dans l'ardeur d'entreprendre, de réformer, de rectifier, il combat sans se ménager et endure sans se rebuter. D'ailleurs, très au fait des personnes, des ressorts et des rouages, il est aussi un homme de textes et de débats qui se distingue dans les assemblées. Mais certain, depuis juin 1940, que de Gaulle est nécessaire à la patrie, il m'a donné son adhésion sans réserves. Jamais, quoi que puisse parfois lui coûter ma manière de voir, ne me manquera le concours résolu de sa valeur et de sa foi. »*¹⁴³

La période de trois ans qu'il passe à Matignon lui confère également une légitimité importante, si celle-ci n'avait pas déjà été acquise de par ses fonctions antérieures.

a. Debré et l'engagement de responsabilité sur un texte

Lors des premières discussions du groupe de travail en 1958, Debré – alors Garde des sceaux – est favorable à un vote d'investiture du gouvernement au début de chaque session.¹⁴⁴ La commission du groupe de travail observe en effet que « M. Debré estime que le Gouvernement doit ainsi, par une procédure

¹⁴² VALODE Philippe, *La V^e République. Une histoire*, Paris : Editions de l'Archipel, 2014, p. 44

¹⁴³ DE GAULLE Charles, *Mémoires d'espoir. 1958-1962*, Paris : Librairie Plon, 1972, p. 118

¹⁴⁴ DPS, volume 1, p. 330

facile, mettre en jeu au minimum chaque année sa responsabilité devant l'Assemblée nationale ». ¹⁴⁵ Ainsi, le Gouvernement serait pour Debré assuré d'une confiance de la part des députés, ce qui lui permettrait de mener plus facilement à bien ses projets. Son avis concernant le « 49-3 » n'est pas tranché, bien que sa volonté de supprimer la question de confiance ¹⁴⁶ puisse nous indiquer qu'il ne soutenait pas entièrement le principe.

Le 27 août 1958, lors de son discours face au Conseil d'Etat, Debré est cette fois-ci explicite quant à la façon dont il considère le « 49-3 ». Ladite disposition est selon lui « quelque peu exceptionnelle » et doit être activée uniquement dans le cas où un texte *indispensable* pour le Gouvernement ne saurait voir son adoption assurée. ¹⁴⁷ Le fait d'insister sur le caractère nécessaire du projet de loi comme condition *sine qua non* de l'application de cet alinéa démontre l'avis de l'ancien Garde des sceaux sur la question.

Dès 1959, Debré décide d'utiliser le mécanisme d'engagement de responsabilité sur un texte. Il s'agit de la « Loi de finances pour 1960 ». Celle-ci est attaquée par motion de censure mais cette dernière ne recueille que 109 votes favorables. Si ce recours est important, car il constitue la première utilisation du tout nouveau « 49-3 », nous allons nous pencher plus en détail dans ce travail sur un autre grand projet de loi, débattu en automne 1960 et qui soulèvera des débats passionnés. Debré engage en effet trois fois de suite la responsabilité du Gouvernement sur la « Loi de programme relative à certains équipements militaires ».

¹⁴⁵ DPS, volume 1, p. 330

¹⁴⁶ *Ibid.*

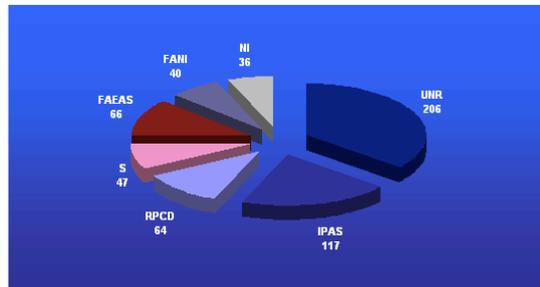
¹⁴⁷ DEBRE Michel, *Discours devant le Conseil d'Etat*, Paris, 27 août 1958

b. Programmation militaire: un triple engagement de responsabilité

Effectifs des groupes

Effectifs des groupes constitués le 9 décembre 1958

| | |
|--|-----|
| UNR (Union pour la nouvelle République) (gaulliste) | 206 |
| IPAS (Indépendants et Paysans d'action sociale) | 117 |
| RPCD (Républicains populaires et du Centre démocratique) | 64 |
| S | 47 |
| FAEAS (Formation administrative des élus d'Algérie et du Sahara) | 66 |
| FANI (Formation administrative des non-inscrits) | 40 |
| NI | 36 |
| Sièges pourvus | 576 |
| Sièges vacants | 3 |
| Total | 579 |



Graphique 1: Composition de l'Assemblée nationale après les élections législatives des 23 et 30 novembre 1958. (S=socialistes, NI=non inscrits) Source : site officiel de l'Assemblée nationale.

Nous l'avons dit, Debré est membre du parti gagnant des élections législatives de novembre 1958, l'UNR, qui compte alors 206 député-e-s à l'Assemblée nationale. Allié à l'IPAS qui compte 117 députés, à la FAEAS qui en compte 66 et de manière ponctuelle au groupe RPCD qui en compte 64, Debré dispose d'une majorité présidentielle de plus de 400 député-e-s. Ces résultats lui confèrent donc un large champ d'action.

Le projet de loi n°1002, présenté durant la première session ordinaire de 1960-1961, est la première « Loi de programmation militaire » (LPM). Lois « pluriannuelles sur un principe annuel »¹⁴⁸, les LPM ont surtout une utilité financière. Inférieures aux Lois de finances – que nous traiterons dans le chapitre consacré à Rocard – elles n'ont que peu d'aspects contraignants jusqu'en 1976. Elles permettent d'associer le Parlement à la politique de défense¹⁴⁹ et ainsi d'accroître la légitimité de cette dernière en faisant voter les députés sur le type de ressources octroyées aux armées, le montant desdites ressources et la planification des dépenses.

¹⁴⁸ L'année budgétaire est règle en droit français. Cependant, les *lois programme* (comme les LPM) régies par l'article 34 de la Constitution sont pluriannuelles afin de prévoir sur un plus long terme des investissements importants. Ainsi, afin de respecter le principe de l'année budgétaire, elles sont transposées dans les *Lois de finances* qui sont adoptées chaque année par le Parlement.

¹⁴⁹ BUFFOTOT Patrice, « Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », paru dans PSEI, N°4, *Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale*, 2016

L'impulsion de la première LPM en 1959 n'est pas due au hasard. Elle répond à plusieurs facteurs intimement liés : en effet, le contexte politique est celui d'une Guerre froide dans laquelle la France cherche à retrouver son « rang », selon les volontés du Général de Gaulle. De plus, la Guerre d'Algérie occupe encore une grande place dans l'agenda politique. En effet, la V^e République et le retour du Général de Gaulle au pouvoir n'ont pas mis fin au conflit. Cette dernière, mêlée à la Guerre froide, provoque des tensions internes à la France et pousse de Gaulle à vouloir apaiser la situation en mettant en place une véritable politique internationale française en matière de défense.¹⁵⁰ Ainsi, pour le Gouvernement, la force de dissuasion nucléaire apparaît comme la solution *indispensable* à une politique militaire crédible. Mais si l'explosion de la première bombe atomique française dans le Sahara en février 1960 provoque une certaine fierté dans le camp gaulliste, l'opposition grandit de part et d'autre de l'hémicycle.

C'est dans cette configuration relativement électrique que voit le jour la première « Loi de programme relative à certains équipements militaires » pour les années 1960 à 1964.¹⁵¹ Elle tend à répondre aux objectifs suivants :

- La défense de l'indépendance nationale ;
- La rationalisation et la planification de l'activité économique en général, appliquée dans ce cas présent à l'économie militaire ;
- Les responsabilités de la France en matière de défense en Afrique et dans la communauté internationale ;
- La défense de l'Europe et du « monde libre ».

Le projet contient cinq articles. Après avoir défini les objectifs généraux d'une loi de programmation militaire, il régit et précise les investissements en matériel, véhicules, bâtiments et études spécialisées. De plus, il stipule que « les incidences économiques et sociales des dépenses militaires doivent être jointes au projet de loi de finances »¹⁵² et qu'un compte-rendu devra être effectué au début de chaque seconde session ordinaire au sujet de l'état des dépenses, difficultés et réussites. De plus, un rapport annuel devra être déposé afin d'adapter les missions des forces armées et les crédits en conséquence.

¹⁵⁰ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, op.cit., p. 166

¹⁵¹ Actuellement, les lois de programmation militaire sont prévues pour six ans.

¹⁵² Loi de programme relative à certains équipements militaires du 8 décembre 1960, art. 3

Après avoir été adopté en Conseil des ministres, le projet est déposé à l'Assemblée nationale pour examen le 18 juillet 1960. Il est transmis en premier lieu à la commission des finances, puis à celle de la défense nationale et des armées. Le 13 octobre a lieu l'ouverture des débats dans la Chambre basse, après déclaration d'urgence de la part du Premier ministre.

Encadré n°2 : la procédure législative sous la V^e République

Avant d'être officiellement promulgué par le Président de la République, un projet de loi – ou une proposition de loi, si elle provient de député-e-s – passe par plusieurs phases différentes. L'**initiative législative** peut donc provenir du Gouvernement, du Sénat ou de l'Assemblée nationale. Le futur texte de loi est **déposé** en premier lieu à l'Assemblée nationale ou au Sénat – selon sa nature – pour ensuite être soumis à l'examen d'une commission spéciale ou permanente, où un **rapporteur** est désigné afin de présenter le texte en séance publique. Une fois inscrit à l'ordre du jour, le texte est ensuite discuté en séance plénière, de manière globale puis détaillée. Après avoir été adopté – ou rejeté – par la première assemblée qui en a eu la charge, le texte est transmis à l'autre chambre pour une même procédure. Le va-et-vient entre les deux assemblées, que l'on nomme la « **navette** » se poursuit tant que ces dernières ne sont pas parvenues à un texte identique. Néanmoins, le Gouvernement peut faire le choix d'accélérer la procédure parlementaire, selon les termes de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution : il peut en effet recourir à la constitution d'une **commission mixte paritaire** – soit la réunion de sept sénateurs/-trices et sept député-e-s – afin de trouver un compromis. C'est ce qu'on nomme jusqu'à la révision du 23 juillet 2008 la **déclaration d'urgence**. Depuis cette date, il s'agit désormais de la **procédure accélérée**, qui revient à convoquer cette commission mixte paritaire après une seule lecture du texte dans chaque chambre.

Dans le cas où cette commission parvient à s'entendre sur un texte, le Gouvernement peut choisir de présenter le projet aux deux assemblées ou de poursuivre la procédure de navette. Dans le cas où la commission ne parvient pas à trouver de compromis, le dernier mot est donné à l'Assemblée nationale, au vu de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution. La Chambre basse doit tout d'abord statuer en nouvelle lecture – sur le dernier texte approuvé avant la constitution de la commission mixte paritaire – et transmet par la suite le texte au Sénat. Si ce dernier le rejette, l'Assemblée nationale statue finalement en **lecture définitive**. Dans les quinze jours suivant cette adoption finale, le Président de la République promulgue la loi, sauf dans le cas où un nombre suffisant de sénateurs/-trices ou député-e-s saisiraient le Conseil constitutionnel pour un **contrôle de constitutionnalité**. Dans ce cas précis, la promulgation doit attendre la décision finale du Conseil constitutionnel.

Source : Site officiel de l'Assemblée nationale : fiche de synthèse n°32, disponible sur :

<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/la-procedure-legislative>
(consulté le 2 juillet 2017)

Face à l'Assemblée nationale, Debré présente explicitement son projet comme *indispensable*. Il l'estime nécessaire au maintien et au développement de l'alliance occidentale et le considère comme une garantie de la solidarité occidentale.¹⁵³ Par ailleurs, il réfute le fait que le projet de loi ne « détruit » l'Europe, sachant que d'autres pays, comme la Grande-Bretagne, ont déjà adopté de telles lois. A de nombreuses reprises dans son discours, Debré souligne l'importance du développement d'une force de frappe française, mettant l'accent sur l'aspect « indispensable » de l'arme atomique. Fort de trois arguments majeurs – l'évolution de la science moderne, les responsabilités de la France dans le futur et les limites de la coopération alliée – Debré achève sa première déclaration dans les termes suivants :

*« Je vous ai exposé avec objectivité, sans chercher à cacher la moindre difficulté, les éléments du problème. La décision que le Gouvernement vous demande de prendre et le vote qu'il vous demande d'émettre sont conformes, croyez-moi, à l'intérêt national dans son sens le plus élevé. »*¹⁵⁴

Les discussions à l'Assemblée reprennent le matin du 18 octobre. Le lendemain, à l'issue d'un débat houleux, le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur ce texte en première lecture. Ce geste est dû à une opposition virulente de part et d'autre du spectre politique. D'un côté, les communistes et les socialistes s'insurgent contre la volonté de la France de se doter d'un arsenal thermonucléaire. De l'autre, le MRP souhaite que ce processus s'inscrive dans le cadre de l'OTAN, et non de manière individuelle.¹⁵⁵ De plus, le budget prévu ne convient pas à une grande partie des députés, bien que le rapporteur de la commission des finances cherche à atténuer les craintes en la matière.¹⁵⁶ Les opposants mettent également en exergue le fait que de nombreuses incohérences subsistent dans le projet de loi de programme, la première d'entre elles étant le fait que la force nucléaire n'est jamais mentionnée dans ce dernier.

¹⁵³ Intervention de Michel Debré (UNR), *Premier ministre*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 13 octobre 1960

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ BUFFOTOT Patrice, « Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », paru dans PSEI, N°4, *Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale*, 2016

¹⁵⁶ Intervention de Henri Dorey (MRP), *rapporteur*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 18 octobre 1960

Le 20 octobre, conformément au délai inscrit dans la Constitution, une motion de censure est déposée par 67 député-e-s. Elle est votée le 24 du même mois, mais ne recueille que 207 scrutins favorables sur les 277 nécessaires. La programmation est donc adoptée en première lecture.

Après le rejet du Sénat, une commission mixte paritaire est mise en place afin de régler les différends entre les deux Chambres et de trouver un compromis.¹⁵⁷ Malheureusement, cette dernière ne parvient pas à adopter une solution commune et rejette par neuf voix contre cinq le projet de loi soumis par l'Assemblée nationale.

Le 17 novembre débute donc la deuxième lecture du texte. Lors de la première séance et pour la première fois sous la V^e République, les motifs politiques qui ont justifié l'introduction du « 49-3 », utilisé en première lecture, dans la Constitution deux ans plus tôt, sont évoqués, voire remis en cause. L'utilisation du mécanisme est considérée comme abusive par certains élus, au vu des raisons suivantes, présentées entre autres par le député François Valentin, membre de la CNIP et président de la commission de défense nationale et des armées :

*« [...] Nous nous trouvons pour la première fois devant un problème constitutionnel grave : c'est la première fois que nous voyons jouer conjointement l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, qui donne, en cas de désaccord entre les deux Assemblées, le dernier mot à l'Assemblée nationale élue au suffrage universel, et l'article 49, alinéa 3, qui donne au Gouvernement la possibilité, en engageant sa responsabilité devant l'Assemblée nationale, de tenir pour adopté par celle-ci un texte qui n'a pas fait l'objet d'un vote positif ».*¹⁵⁸

Valentin met en avant qu'en cas de publication au Journal officiel, aucune des deux Chambres n'aurait effectivement émis de vote positif à l'égard d'un texte qui engage la France au niveau national et international. Il indique de plus que sa commission émet un avis défavorable en nouvelle lecture. La situation est en effet nouvelle sur le plan politique, le Sénat ayant rejeté le texte en première

¹⁵⁷ Article 45, alinéa 2, de la Constitution du 4 octobre 1958

¹⁵⁸ Intervention de François Valentin (CNIP), *président de la commission de la défense nationale et des armées*, Assemblée nationale, séance du 17 novembre 1960

lecture. Les représentants de la nation dans leur ensemble se voient privés de leur droit de vote sur une question pourtant de haute importance, selon les termes du Premier ministre.

Lors de sa déclaration, qui suit celle de Valentin, Debré met de côté la question constitutionnelle et souligne plutôt *l'intérêt général* et la nécessité pour la France d'adopter ce projet, afin de renforcer la coopération militaire, politique et scientifique avec ses alliés.¹⁵⁹ Le Premier ministre engage directement, une nouvelle fois, la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi de programme, en ajoutant au texte initial rejeté par la commission mixte paritaire six amendements. Les protestations dans l'hémicycle sont vives, de la droite à la gauche. En effet, le débat en deuxième lecture n'aura pas été ouvert. A la reprise de la séance, quelques minutes plus tard, le député Jean-Paul David, de l'Entente démocratique, dénonce d'ailleurs de manière véhémement le « tour de passe-passe » du Gouvernement qui n'a pas permis à l'Assemblée de s'exprimer, sur « un projet très grave, qui engage l'avenir et la sécurité de la France pour plus de dix ans ».¹⁶⁰

Le 18 novembre, une nouvelle motion de censure est déposée par 66 député-e-s. Celle-ci affirme explicitement que « le Gouvernement a empêché l'Assemblée de se prononcer en toute clarté et a faussé le sens et la portée du débat ».¹⁶¹ Le 22 novembre s'ouvre la discussion autour de la motion de censure. Le débat est intense, les députés hostiles au texte affirmant que celui-ci n'a pas changé et que, par conséquent, leur position n'a pas varié non plus.¹⁶² L'opposition considère en effet toujours que les dépenses demeurent risquées pour l'équilibre de l'économie française et que le projet de loi, en tant que tel, est dangereux. Bernard le Douarec, député UNR, prend la défense du Premier ministre et du « 49-3 » :

« [...] *Bien entendu, la Constitution étant ce qu'elle est, il n'appartient à personne d'en contester l'opportunité. Nous devons les uns et les autres la respecter et l'appliquer, voire la subir. Mais au-delà de ce respect formel, me*

¹⁵⁹ Intervention de Michel Debré (UNR), *Premier ministre*, Assemblée nationale, séance du 17 novembre 1960

¹⁶⁰ Intervention de Jean-Paul David (ED), Assemblée nationale, séance du 17 novembre 1960

¹⁶¹ Texte de la motion de censure, déposée par 66 députés le 18 novembre 1960, disponible en annexe.

¹⁶² Intervention de René Schmitt (SFIO), Assemblée nationale, séance du 22 novembre 1960

permettez-vous, très simplement, de démontrer que le troisième alinéa de l'article 49 n'est pas le résultat d'une improvisation, qu'il a été voulu pour des raisons impérieuses, qu'il a été longuement débattu, que son importance et ses répercussions ont été soigneusement pesées ? Dois-je rappeler d'abord, que l'avant-projet de Constitution a été minutieusement préparé par un gouvernement de large union nationale allant de M. Guy Mollet à M. Pinay, en passant par MM. Berthoin et Pflimlin ? Qu'il a été ensuite soumis au comité consultatif constitutionnel, dont les deux tiers des membres étaient des parlementaires désignés par les commissions du suffrage universel de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République ? Que cet organisme a approuvé ce texte ? Qu'enfin il a été soumis au Conseil d'Etat, puis définitivement arrêté par le même gouvernement, en Conseil des ministres ? Certes, nous ignorons le détail de ces cérémonies. Du moins disposons-nous d'un compte rendu précieux relatif aux débats devant le comité consultatif, et l'examen de ces débats dégage l'esprit des constituants membres de ce comité. »¹⁶³

La « compétence [et] le sens de la démocratie » de la majorité des membres du CCC n'est pas contestable, selon le Douarec. Reynaud, président du CCC et représentant la minorité, caractérisait, toujours selon le député UNR, ceux qui se montraient hostiles à l'adoption implicite d'un projet de loi, sans considérer que la motion de censure assurait le vote de la loi, tout en garantissant la stabilité ministérielle. A cette déclaration, l'élu ajoute :

« On ne peut à la fois maintenir un gouvernement et lui refuser les textes qu'il estime indispensables pour remplir sa mission. Il faut choisir. Bien entendu, il serait mortel pour le régime que cette procédure soit adoptée pour des projets de loi d'importance secondaire. »¹⁶⁴

Paul Coste-Floret, qui participe à la rédaction de l'article en 1958 et qui est par ailleurs cité dans la suite de la déclaration de le Douarec, estime pourtant que, dans ce cas précis, un abus de droit subsiste.

¹⁶³ Intervention de Bernard le Douarec (UNR), Assemblée nationale, séance du 22 novembre 1960

¹⁶⁴ *Ibid.*

« *Estimez-vous qu'il est normal de promulguer un texte qui engage et pour longtemps le destin du pays, alors qu'il sera repoussé probablement deux fois par le Sénat et que, dans cette Assemblée, il n'aura réuni sur lui, à trois reprises, aucune majorité positive ?* »¹⁶⁵

Au terme de ces propos, Valentin reprend la parole :

« *Formellement, la loi est l'acte votée par le Parlement. Dans le cas particulier, il n'y aura eu nulle part vote positif. Philosophiquement, la loi est l'expression de la volonté générale. Dans le cas particulier, il n'y aura qu'une volonté contrainte, assortie d'une opposition formelle. Or il s'agit du domaine de la défense nationale, celui qui, par nature, réclame l'adhésion la plus explicite du pays. L'acte qu'on publiera au Journal officiel pourra bien être appelée loi. Quelle sera son autorité, et, chose plus grave encore, quelle sera votre autorité quand vous tenterez, sur le plan diplomatique, de vous appuyer sur lui auprès de partenaires qui, hélas ! connaîtront le péché originel attaché à sa naissance ? Oui, vous avez peut-être le droit. Mais comme l'a dit tout à l'heure M. Coste-Floret, notre jurisprudence condamne l'abus de droit.* »¹⁶⁶

Le « 49-3 » est, selon Valentin, le « legs des augures de la IV^e République déclinante ». ¹⁶⁷ Debré avait effectivement conclu à une utilisation du mécanisme uniquement en cas de justification exceptionnelle, comme peut être considérée cette toute première LPM. Il n'existe donc pas de réelle contradiction entre ses propos de 1958 et ceux de 1960. Néanmoins, le potentiel rejet massif du projet du texte par le Sénat avait été qualifié de « crise grave » par les membres du CCC en été 1958 et pouvait ainsi mettre le Gouvernement dans une situation de dilemme. Valentin reprend ainsi les termes d'un « interlocuteur hautement qualifié » pour justifier ses propos :

« *Il va de soit qu'elle [l'hypothèse d'un rejet du Sénat] ne peut pas se poser en pratique, car un gouvernement qui n'aurait pu ni obtenir un vote favorable à l'Assemblée ni empêcher un vote hostile au Sénat ne pourrait ni moralement ni politiquement promulguer le texte* ».

¹⁶⁵ Intervention de Paul Coste-Floret (MRP), Assemblée nationale, séance du 22 novembre 1960

¹⁶⁶ Intervention de François Valentin (CNIP), Assemblée nationale, séance du 22 novembre 1960

¹⁶⁷ *Ibid.*

Au terme de cette discussion, qui aura remis en lumière les interrogations de l'été 1958, le vote de la motion de censure a finalement lieu. Celle-ci ne recueille que 214 scrutins favorables sur les 277 nécessaires. La programmation est donc adoptée en nouvelle lecture.

Le 30 novembre, le Sénat vote le rejet du texte par 182 voix contre 84. Il s'agit ainsi d'un refus massif. Le texte est donc renvoyé en commission et doit par la suite faire l'objet d'une lecture définitive de la part de l'Assemblée nationale. En conséquence, le 1^{er} décembre, Debré demande à l'Assemblée nationale de statuer définitivement selon les termes de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution. Cependant, aucun débat n'a lieu. En effet, comme aucun amendement n'a été déposé par le Sénat, il n'y a pas de nouveau texte élaboré par la commission mixte paritaire. Le rapporteur Henri Dorey incite ainsi l'Assemblée à valider, en lecture définitive, le texte déjà adopté en nouvelle lecture.¹⁶⁸ Néanmoins, aucun vote n'a lieu. Lors de sa prise de parole, Debré affirme que son gouvernement « tient à l'adoption définitive de ce texte important », « pour les raisons que [l'Assemblée nationale sait] ». ¹⁶⁹ Le Premier ministre engage donc la responsabilité du Gouvernement pour la troisième fois sur le même texte, entraînant le dépôt d'une nouvelle motion de censure par 71 député-e-s. Celle-ci est discutée durant la première séance du 6 décembre. Nous retiendrons les termes de Pierre Villon, député communiste :

*« Une loi adoptée dans de telles conditions ne peut être considérée comme votée selon les règles de la démocratie. Elle est dépourvue de toute valeur réelle. »*¹⁷⁰

La motion ne recueille que 215 scrutins favorables sur les 277 nécessaires. La loi de programmation militaire est donc adoptée en lecture définitive et publiée au Journal officiel le 10 décembre 1960.¹⁷¹

¹⁶⁸ Intervention d'Henri Dorey (MRP), *rapporteur*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 1^{er} décembre 1960

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ Intervention de Pierre Villon (PCF), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 6 décembre 1960

¹⁷¹ « Loi de programme n°60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires ».

c. L'imposition du statut de Premier ministre

Debré aura donc, à trois reprises, appliqué le « 49-3 » pour forcer l'adoption d'une loi d'Etat. Dans son ouvrage *La politique en France*, Garrigou affirme que « certaines dispositions ont servi de ressources adaptées aux objectifs de renforcement de l'exécutif. »¹⁷² En effet, la jeunesse de la V^e République et l'instabilité qui la caractérise encore incitent – inconsciemment ou consciemment – Debré à appliquer les principes de rationalisation du parlementarisme afin d'asseoir l'autorité du Gouvernement face au Parlement. En faisant usage par trois fois du « 49-3 » à la fin de l'année 1960, Debré acte officiellement la place de l'exécutif comme premier pouvoir, *a contrario* de la IV^e République.

Le Parlement, déjà affaibli par la Constitution en elle-même, commence donc à subir une relégation au second plan par le biais des pratiques du jeu politique.¹⁷³ La figure présidentielle est plus imposante que jamais, de par celui qui occupe cette fonction à cette époque. Selon Garrigou, la triple utilisation du « 49-3 » met déjà en lumière le « déséquilibre manifeste » entre les pouvoirs du Président et de l'Assemblée.¹⁷⁴ D'une Assemblée qui faisait démissionner les gouvernements par simple majorité relative, la V^e République amorce la transition vers un Parlement s'apparentant à une « chambre d'enregistrement », en promulguant une loi n'ayant jamais obtenu l'aval direct des parlementaires, de quelque Chambre qu'ils appartiennent.

L'exemple de Debré nous démontre à quel point le caractère *indispensable* d'un projet gouvernemental est sujet à interprétation et, surtout, dépendant de la volonté du Premier ministre et par extension, du Président. Dans le cas présent, l'aspect « indispensable » et nécessaire à « l'intérêt national » de la force nucléaire était loin de faire l'unanimité au sein des parlementaires. Debré a de plus mis volontairement de côté les revendications des députés, qui furent les premiers de la nouvelle République à considérer qu'une loi adoptée sans vote du Parlement, après avoir été rejetée par le Sénat, souffrait d'un cruel manque de légitimité. Les raisons de l'usage du « 49-3 » à trois reprises sur un projet auquel tenait personnellement le général de Gaulle peuvent donc se

¹⁷² GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, op.cit., p. 155

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 168

concevoir dans cet espace de configuration particulier : une volonté, de la part du Premier ministre, d'imposer son leadership dans l'arène parlementaire face à un Président imposant et d'incarner le « rôle » de Chef du Gouvernement. En effet, Debré contribue à définir, par ses actes, les contours de ce poste, les habitudes, les « règles tacites » propres à cette fonction. Les termes présents dans sa biographie établie par le site du Gouvernement français vont dans ce sens : « [Debré] est le premier chef de Gouvernement à en fixer la pratique. »¹⁷⁵ De Gaulle affirmera par la suite qu'il « marque [cette tâche capitale] de son empreinte et celle-ci est forte et profonde ». ¹⁷⁶ Comme Ramadier lors de sa nomination à la Présidence du Conseil en 1947, Debré esquisse donc certaines règles du jeu politiques relatives au Premier ministre. Le recours au « 49-3 », dans un contexte évolutif particulier de tensions entre revendications gouvernementales et parlementaires, en fait partie.

Debré demeure, dans le cadre de nos quatre cas d'étude, le Premier ministre dont les intentions et raisons d'usage du « 49-3 » sont les plus difficiles à cerner et à réellement saisir. En effet, malgré les objections et critiques d'une grande partie de l'opposition, le Chef du Gouvernement bénéficie malgré tout d'une large majorité à l'Assemblée nationale, suite à la victoire du parti gaulliste nouvellement créé et à l'alliance de ce dernier dans la formation d'une majorité présidentielle de droite. De plus, les discussions relatives à cette loi d'Etat relativement succincte – malgré le fait qu'elle s'attaque à de graves sujets – sont plutôt courtes et ne paraissent pas s'enliser réellement ; ainsi, la question de la rapidité et de l'efficacité n'apparaissent pas comme des raisons suffisantes justifiant l'usage effectif de la disposition. Nous émettons donc, en conclusion, l'hypothèse que Debré souhaite frapper un coup politique important en engageant par trois fois la responsabilité du Gouvernement, afin d'imposer son statut et sa présence face à un Président puissant. Les coûts relatifs à l'usage du « 49-3 », malgré les objections virulentes de certains députés ainsi que les premières remises en questions fondamentales de la place de l'article dans la Constitution, semblent pour Debré suffisamment faibles pour justifier cet usage.

¹⁷⁵ <http://www.gouvernement.fr/michel-debre> (consulté le 30 juin 2017)

¹⁷⁶ DE GAULLE Charles, *Mémoires d'espoir. 1958-1962, op.cit.*, p. 118

422. MICHEL ROCARD et la « Loi de finances pour 1991 »

Si Debré était « l'homme de main » du Général de Gaulle, Michel Rocard incarne quant à lui la figure du Premier ministre indépendant, ayant des rapports acérés avec son Président, au point de parler de « cohabitation » entre les deux hommes, malgré leur affiliation partisane similaire.¹⁷⁷

Inspecteur des finances de formation, cofondateur du Parti socialiste unifié (PSU) – étiquette sous laquelle il présente sa candidature à l'élection présidentielle de 1969¹⁷⁸ – puis député des Yvelines jusqu'en 1973, Rocard est un homme politique emblématique de la fin du XX^e siècle et l'illustration ce que l'on nomme la « deuxième gauche », la « nouvelle gauche » ou encore le « rocardisme ».

Encadré n°3 : Rocard-Mitterrand : une relation complexe

Rocard et Mitterrand se rencontrent en 1967. L'incompréhension était déjà de mise entre ces deux hommes qui ne parvinrent jamais réellement à s'entendre. (*Le Monde*, juillet 2016)
Robert Schneider, auteur d'un livre sur la relation entre les deux hommes, affirmera :

« Tout ou presque les sépare : les origines, le comportement, la vision du socialisme. Mitterrand est provincial et catholique, Rocard, parisien et protestant [...] Politiquement aussi ils sont différents. Mitterrand incarne la génération qui a vécu l'humiliation de la défaite de 1940, la Résistance, la clandestinité. Rocard, celle marquée par les guerres coloniales et Mai-68. L'un a débuté à droite avant de se convertir au socialisme et devenir le leader de la gauche étatiste. L'autre a commencé sagement à la SFIO avant d'animer la gauche pure et dure au PSU, de flirter avec le gauchisme après Mai-68 puis de se muer en champion de la « deuxième gauche », moderniste et réformiste [...]. » (*L'Obs*, juillet 2016)

Terré au sein du PSU – face à un Mitterrand de plus en plus populaire au sein du PS et au-delà – mais souhaitant ardemment « l'union de la gauche », Rocard adhère finalement au parti de son rival en 1974 pour soutenir la candidature de ce dernier à l'élection présidentielle. S'affirmant progressivement, il propose une position de rupture selon laquelle « deux gauches » s'affronteraient. Sa spontanéité et sa franchise lui font acquérir une véritable crédibilité auprès de la population : il incarne une « deuxième gauche », « plus décentralisatrice, préférant la recherche du consensus à l'affrontement, l'autonomie de la société civile au tout l'Etat ». (*Le Monde*, juillet 2016)

¹⁷⁷ De nombreux auteurs utilisent ce terme, normalement réservés à un exécutif composé de deux acteurs politiques de courant différents, pour définir la relation particulière qu'entretiennent Maignon et l'Elysée entre 1988 et 1991.

¹⁷⁸ Il recueillera 3.66% des voix.

Officiellement opposé au sein du parti à François Mitterrand sur des questions économiques, entre autres désaccords, Rocard renonce finalement à se présenter à la Présidence de la République en 1981, quand ce dernier annonce sa candidature. Très populaire, il fait d'abord partie des gouvernements Mauroy, puis Fabius en tant que ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire et Ministre de l'Agriculture. Il démissionne en 1985, avec une candidature personnelle en tête, pour finalement s'engager à nouveau dans la campagne du second septennat de Mitterrand en 1988. Après cette élection qui voit s'affronter le Président et le Premier ministre en fonction – Chirac – le PS entame un second mandat à la tête de l'Etat. Rocard est nommé Premier ministre, malgré les antagonismes qui déchirent les deux hommes, grâce à sa « popularité sondagière »¹⁷⁹ et suite à la volonté « d'ouverture »¹⁸⁰ de Mitterrand et de sa « France unie ». Selon les termes de ce dernier, « il n'est pas sage qu'un seul parti gouverne ».¹⁸¹

S'en suivent trois ans de relations tumultueuses entre les deux hommes, à commencer par le rejet par Mitterrand sur Rocard de la responsabilité de la dissolution de l'Assemblée nationale en mai 1988, afin de provoquer de nouvelles élections législatives et de s'assurer la majorité parlementaire.¹⁸² Suite à cet épisode, le mois de juin 1988 voit s'organiser des élections anticipées¹⁸³ et la formation du second Gouvernement Rocard, composé de 49 membres.¹⁸⁴ Parmi ces derniers, très peu sont de courant « rocardien », le Président ayant pris soin de nommer ses proches et/ou hauts dignitaires du PS aux postes les plus prestigieux. Ainsi, nous retrouvons Jospin à l'Education nationale, Bérégovoy – futur Premier ministre – à l'Economie, Finances et Budget, Chevènement puis Joxe à la Défense, Faure au Logement et à l'Equipement ou encore Lang à la Culture.

¹⁷⁹ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours, op.cit.*, p. 313

¹⁸⁰ Mitterrand considère en 1988 qu'il faut élargir le spectre politique dans la composition d'un gouvernement et ainsi travailler avec des membres de partis relativement divergents, voire des personnalités de la société civile.

¹⁸¹ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours, op.cit.*, p. 312

¹⁸² CHANTEBOUT Bernard, *Brève histoire politique et institutionnelle de la Ve (exposant) République, op.cit.*, p. 163

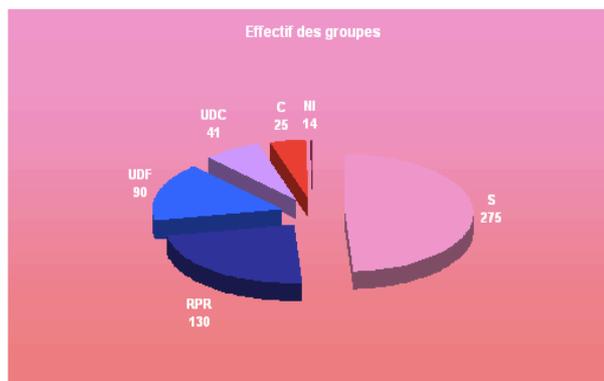
¹⁸³ François Mitterrand souhaitait, en dissolvant l'Assemblée, bénéficier de la même dynamique qui avait suivi sa première élection, en 1981.

¹⁸⁴ Il s'agit du plus important gouvernement, en terme de nombre de ministres, de la V^e République.

Effectifs des groupes

Effectifs des groupes constitués après la création du Groupe communiste le 16 juillet 1988

| | |
|-------------------------------|-----|
| Socialiste | 275 |
| RPR | 130 |
| UDF | 90 |
| UDC | 41 |
| C | 25 |
| NI | 39 |
| Sièges pourvus | 575 |
| Sièges vacants ⁽¹⁾ | 2 |
| Total | 577 |



(1) annulations d'élections Oise (1ère et 2ème) avant la première séance de la législature

Graphique 2 : Composition de l'Assemblée nationale après les élections législatives des 5 et 12 juin 1988. Source : site officiel de l'Assemblée nationale

Le graphique 2 nous indique la composition de l'Assemblée nationale consécutive aux élections législatives de juin 1988. Au vu d'un résultat quantitativement trop faible (275 député-e-s), le PS doit se résoudre à une coalition gouvernementale avec le MRG (Mouvement radical de gauche) ainsi que l'UDC (Union du centre ; centre-droit), afin de pouvoir gouverner. Ainsi, en plus de paraître « l'otage d'un cabinet dont la constitution a été largement dominée par l'Elysée et où il manque singulièrement de points d'appui », ¹⁸⁵ Rocard doit surtout jongler avec une *majorité parlementaire relative*. ¹⁸⁶ En effet, les majorités qui lui permettent de faire adopter ses projets sont soit complétées par les communistes (C), soit par le MRG, soit par les centristes de l'UDC. Il ne s'agit donc pas d'une coalition parlementaire à proprement parler car les majorités fluctuent selon les textes discutés. ¹⁸⁷

Rocard parvient tout de même à mener des réformes importantes – le Revenu minimum d'insertion financé par le nouvel impôt sur la fortune ou les Accords de paix en Nouvelle-Calédonie ¹⁸⁸ – tout en devenant le Premier ministre ayant appliqué le plus souvent le « 49-3 » avec 28 utilisations en trois ans de mandat, sur quinze textes différents. Cependant, une analyse quantitative des

¹⁸⁵ TEYSSIER Arnaud, *Histoire politique de la V^e République*, Paris : Editions Perrin, 2011, p. 510

¹⁸⁶ Le PS obtient finalement 34.8% des voix, convertis en 275 sièges si l'on y ajoute ses alliés. La droite compte quant à elle 271 sièges.

¹⁸⁷ COMMISSION DES ARCHIVES CONSTITUTIONNELLES DE LA V^E REPUBLIQUE, *Archives Constitutionnelles de la V^e République. Volume V : Témoignages 1958-1995*, Paris : La Documentation française, 2011, p. 453

¹⁸⁸ Dits « Accords de Matignon », signés le 26 juin 1988 entre le *Rassemblement pour la Calédonie dans la République* et le *Front de libération nationale kanak et socialiste*.

applications du « 49-3 » sous Rocard montre également qu'il s'agit du Premier ministre ayant été le moins censuré par l'Assemblée nationale, avec cinq motions *provoquées* sur les 28 utilisations totales.

a. Les lois de finances : bref aperçu

Le cas choisi dans le cadre du chapitre consacré à Rocard est la « Loi de finances pour 1991 », qui fut adoptée *via* quatre engagements successifs de responsabilité de la part du Chef du Gouvernement. Le premier recours marque le début d'une série de huit utilisations en l'espace d'un mois, entre novembre et décembre 1990.¹⁸⁹

D'un point de vue légal, une loi de finances « détermin[e], pour un exercice [en France, une année civile], la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte ». ¹⁹⁰ La procédure d'adoption d'une telle loi est spécifique, car elle requiert un vote au Parlement, organe qui fait office d'autorité budgétaire, lui-même soumis à des règles très strictes en matière de délais.¹⁹¹ Une loi de finances prend obligatoirement source au sein du Gouvernement. De plus, notons qu'une loi de finances initiale (LFI) peut être modifiée après coup par une loi de finances rectificative (LFR).

De manière générale, les débats relatifs au budget à l'Assemblée – chambre toujours saisie en premier dans le cadre d'une telle procédure – sont passionnés et occupent une grande part de l'agenda automnal. « Acte politique majeur, le budget doit être un moment privilégié des relations entre le gouvernement et sa majorité. »¹⁹²

¹⁸⁹ Il s'agit de la « Loi de finances rectificative pour 1990 » (deux recours) et du texte « Diverses dispositions sanitaires et sociales » (trois recours). Notons que durant la même période l'année suivante, le Premier ministre y aura recours douze fois en un peu plus de deux mois, dont trois le même jour! A ce propos, voir <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/engagements-49-3.asp> (consulté le 2 août 2017).

¹⁹⁰ Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, article 1.

¹⁹¹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-depenses-etat/budget/qu-est-ce-qu-loi-finances.html> (consulté le 16 juin 2017)

¹⁹² <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/adoption-lois-finances.html> (consulté le 16 juin 2017)

b. La « Loi de finances pour 1991 »

En 1988, lors de son arrivée à l'Hôtel Matignon, Rocard bénéficie d'une popularité personnelle et mène rapidement à bien plusieurs projets importants. Ainsi, comme nous l'avons évoqué, un accord de paix en Nouvelle-Calédonie est signé au lendemain des élections législatives de juin 1988 et le RMI est adopté en seconde lecture – à l'unanimité – à l'Assemblée nationale durant le mois d'octobre de la même année. La situation économique s'améliore jusqu'en 1990, voyant le chômage baisser et la croissance augmenter. Néanmoins, cette conjoncture n'empêche pas une politique de rigueur d'être menée par le Gouvernement, afin de pouvoir conserver cette embellie.

La situation économique se dégrade toutefois en 1990 suite à l'invasion du Koweït par Saddam Hussein et les troupes irakiennes. Cette guerre fait s'envoler le prix du baril de pétrole, provoque une détérioration de la conjoncture économique mondiale et une large hausse du chômage au niveau national, couplée à une désaffection progressive de la population envers la classe politique, déjà engagée depuis plusieurs années. Mitterrand décide en septembre 1990 de s'engager dans les combats au Koweït et l'annonce officiellement en janvier 1991 à la population. La situation nationale et internationale est donc profondément tendue à l'automne 1990, quand démarrent les discussions publiques relatives à la « Loi de finances pour 1991 ».

Conformément à la loi, le projet gouvernemental n°1593 relatif au budget de l'année 1991 est déposé le 2 octobre 1990 à l'Assemblée nationale et immédiatement renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Alain Richard, socialiste, est nommé rapporteur. Une lettre rectificative du Gouvernement est déposée le 4 octobre 1990, afin d'amender une première fois le projet.¹⁹³

Le choix de la « Loi de finances pour 1991 » comme deuxième cas d'étude se justifie par le tournant que celle-ci marque dans l'histoire de la protection sociale française. C'est en effet dans cette loi qu'est instauré le principe de

¹⁹³ Une lettre rectificative est une « modalité de l'initiative gouvernementale apportant des modifications à un projet de loi déjà déposé ». Il s'agit donc d'une procédure différente de l'amendement. Pour plus de détails, voir BIGAUT Christian, *Lexique de la V^e République*, Paris : Ellipse Editions Marketing SA, 2009, p. 127

Contribution sociale généralisée (CSG), impôt qui est encore actuellement destiné à participer au financement de la protection sociale. Les revenus du travail ne suffisant plus à financer les prestations sociales, Rocard décide donc de changer de paradigme, estimant que l'on peut également imposer d'autres sources de revenus, comme ceux du patrimoine. En remplaçant une partie des cotisations sociales que paient les salariés, il instaure *via* la « Loi de finances pour 1991 » un nouvel impôt apparaissant sur la fiche de paie, mais qui n'est pas déductible par la suite au niveau fiscal. En 1991, il est fixé à 1.1% des revenus et ne peut être déduit de l'impôt sur les personnes physiques.¹⁹⁴

Comme nous l'avons évoqué, les lois de finances provoquent généralement des débats houleux. Celle pour 1991 ne fait pas exception à la règle, au vu du changement important qu'elle apporte et de la conjoncture économique qui inquiète les acteurs/-trices politiques. Lors de la première discussion plénière, le rapporteur Richard décide toutefois de mettre en avant des résultats économiques encourageants et un « assainissement réel de la situation ».¹⁹⁵ Néanmoins, pour éviter de subir de plein fouet les mêmes perturbations conjoncturelles que lors de la crise pétrolière du début des années 1980, le Gouvernement doit amener la population à faire plus d'efforts. En effet, durant les dernières crises pétrolières, la France n'avait pas suffisamment réagi sur le plan économique et s'était enlisée dans le chômage, provoquant également une importante inflation. Le Gouvernement de 1988 admet le prix politique qu'il faudra payer et la tâche difficile qui attend les député-e-s. Le principe global qui sous-tend cette nouvelle loi de finances consiste donc en une garantie contre le risque de récession et de ralentissement de l'activité nationale et mondiale, sans entrer dans une véritable « politique de rigueur » comme l'affirme Michel Charasse, ministre délégué au budget.¹⁹⁶

« C'est donc autour des risques de ralentissement de la croissance que le Gouvernement nous propose d'organiser l'évolution de la loi de finances dans la continuité que je rappelais il y a quelques instants : risques de réduction des recettes, d'augmentation du chômage, de plus grande difficulté à conduire les

¹⁹⁴ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours, op.cit.*, p. 317

¹⁹⁵ Intervention d'Alain Richard (PS), *rapporteur*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 16 octobre 1990

¹⁹⁶ Intervention de Michel Charasse (PS), *ministre délégué*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 16 octobre.

*évolutions de nos structures économiques. On l'a bien vu au cours des trois dernières années, la croissance est le meilleur carburant des évolutions économiques et sociales. »*¹⁹⁷

Durant les débats, une partie des député-e-s considère l'introduction de la CSG comme l'ajout d'un impôt supplémentaire envers des Français-e-s qui subissent déjà fortement les effets de la situation économique internationalement tendue. Pour Yann Plat par exemple, ex-députée FN – Front national – puis membre de l'UDF, il s'agit d'un « impôt injuste pour les retraites, impôt dangereux pour les professions libérales, qui, voyant leur capacité d'investissement réduite, diffèrent les créations d'emplois particulièrement importantes dans le secteur des activités de services au moment où la France n'arrive pas à descendre sous la barre des 2,5 millions de chômeurs. Mais surtout [d'un] impôt inutile [...] ». ¹⁹⁸ En revanche, les partisans du projet du Gouvernement le défendent comme un « impôt remplaçant », ¹⁹⁹ substituant le prélèvement fondé sur les revenus de travail à un prélèvement proportionnel. Une exception d'irrecevabilité ²⁰⁰ est déposée par les député-e-s du RPR, au vu de l'instauration de quatre articles sur la CSG qui paraissent anticonstitutionnels pour lesdit-e-s élu-e-s. Cette mesure provoque de vives exclamations dans l'Assemblée et met déjà à mal la bonne marche du projet, même si les député-e-s ne l'adoptent finalement pas. La responsabilité du Gouvernement est engagée par Rocard lors de la troisième séance du 15 novembre 1990 :

« [...] Ce débat sur la contribution sociale généralisée se déroule dans un climat très positif et visiblement fort constructif. Il n'en sort pas moins de l'ordinaire. Dans un scrutin où chacun voterait selon sa conscience, permettez-moi de dire que je suis sûr que ces dispositions réuniraient une majorité, peut-être même une large majorité. [...] Mais je suis assez expérimenté s'agissant de la vie parlementaire et assez au fait de ses contraintes, qui nous sont communes, pour savoir ce que ses disciplines peuvent imposer contre des choix

¹⁹⁷ Intervention d'Alain Richard (PS), *rapporteur*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 16 octobre 1990

¹⁹⁸ Intervention de Yann Plat (UDF), Assemblée nationale, 3^e séance du 15 novembre 1990

¹⁹⁹ Intervention de Dominique Strauss-Kahn (PS), *président de la Commission des finances*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 16 octobre

²⁰⁰ Il s'agit d'un « incident de procédure matérialisé par le dépôt d'une motion de procédure dont l'objet est de faire reconnaître qu'un projet ou une proposition de loi est contraire à une disposition de la Constitution ». Pour plus de détails, voir BIGAUT Christian, *Lexique de la V^e République*, *op.cit.*, p. 93

*plus personnels. Mais, surtout, je crois cette réforme à la fois juste et nécessaire. J'ai tenté de le reconfirmer tout à l'heure, et je suis tout simplement déterminé à la mener à bien. C'est la raison pour laquelle, sans même envisager l'épreuve d'un vote qui pourrait n'être pas défavorable [...] j'ai annoncé publiquement et depuis quinze jours – l'ayant annoncé depuis quinze jours, je ne me démentirai point – que j'engagerais la responsabilité de mon gouvernement, spécifiquement sur les huit articles instituant la contribution sociale généralisée ».*²⁰¹

Le premier engagement concerne donc la CSG, mettant en exergue l'importance que le Premier ministre – et son Gouvernement – lui accorde. Face à ce recours, 79 député-e-s RPR et affilié-e-s signent une motion de censure. Pour ces derniers, la CSG n'est pas « un impôt ordinaire », demeure un « facteur d'inégalités » et « ne résout pas le problème du financement de la sécurité sociale ».²⁰² Selon Charles Millon, député UDF, « [I]a méthode Rocard [...] prêche le dialogue sur l'accessoire, et pratique la décision expéditive sur l'essentiel ».²⁰³

La motion de censure qui est votée lors de la seconde séance du lundi 19 novembre donne lieu au vote le plus serré de la V^e République en la matière. En effet, le Gouvernement manque d'être renversé pour cinq voix : 284 député-e-s se prononcent en faveur de la motion de censure. Néanmoins, malgré cette adoption de justesse, Rocard engage directement la responsabilité du Gouvernement sur l'ensemble du projet de la « Loi de finances pour 1991 », provoquant exclamations et réclamations de la part d'une large partie de l'hémicycle... mais aucune nouvelle motion de censure.

Le Gouvernement déclare alors l'urgence sur le projet de loi, au vu des amendements du Sénat. Une commission mixte paritaire est donc créée. Celle-ci ne parvient pas à un texte de compromis, car trop de points de désaccords subsistent. Le texte est donc renvoyé à l'Assemblée nationale pour une nouvelle lecture dès le 13 décembre.

²⁰¹ Intervention de Michel Rocard (PS), *Premier ministre*, Assemblée nationale, 3^e séance du 15 novembre 1990

²⁰² Texte de la motion de censure du 17 novembre 1990, signée par 79 député-e-s, disponible en annexe.

²⁰³ Intervention de Charles Millon (UDF), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 17 novembre 1990

Les deux jours de débat en nouvelle lecture creusent encore l'importante fracture qui subsiste entre l'opposition et la – courte – majorité présidentielle. Deux discussions principales sont ouvertes au cours de ce débat. La première concerne la qualité du budget, se rapprochant d'un « budget d'austérité » selon l'opposition et même « trop complexe » selon le rapporteur, qui fait pourtant partie de la majorité. La seconde est relative au futur recours au « 49-3 » par le Premier ministre. En effet, une nouvelle utilisation de l'article est prévue et connue de tous les député-e-s, qui émettent pour certains publiquement des « regrets ».²⁰⁴ Le député de l'UDF Gilbert Gantier estime qu'il s'agit d'une « discussion entièrement platonique », au vu de l'utilisation précédente de la procédure du « vote bloqué », qui instaure la réserve de vote sur tous les amendements et articles.²⁰⁵ Le député du groupe GDR - Gauche démocrate et républicaine – Jean-Pierre Brard, quant à lui, « [s]'inquiète de la façon dont fonctionne [la] démocratie », au vu des cinq recours au « 49-3 » depuis le début de la session ordinaire :

*« En changeant de politique, vous permettriez en même temps au Parlement de jouer son rôle. Parce qu'à l'heure actuelle, quand nous vous voyons pénétrer dans l'hémicycle en dehors des séances du mercredi après-midi, vous apparaissez comme une sorte de Batman, dégainant son calibre 49-3 pour désintégrer la représentation nationale ».*²⁰⁶

Néanmoins, pour l'habitué de la procédure Rocard, le recours au « 49-3 » n'est qu'un « filet de sécurité » qui doit être dégainé en cas de majorité relative, comme la situation présente l'exige. Ainsi, il engage une nouvelle fois la responsabilité sur les amendements précisés et sur l'ensemble du projet. Aucune motion de censure n'est déposée.

Le 17 décembre 1990, le texte est transféré au Sénat pour une nouvelle lecture, où il est à nouveau rejeté. Après avoir été renvoyé en commission, il fait l'objet d'une lecture définitive à l'Assemblée nationale le 18 décembre 1990. La commission mixte paritaire n'étant pas parvenue à produire un texte réunissant

²⁰⁴ Intervention de Gilbert Gantier (UDF), Assemblée nationale, séance du 14 décembre 1990

²⁰⁵ La réserve de vote est un autre outil fourni au Gouvernement, permettant de suspendre le vote de certains articles ou amendements jusqu'au moment où cela lui semble davantage favorable.

²⁰⁶ Intervention de Jean-Pierre Brard (GDR), Assemblée nationale, séance du 14 décembre 1990

les vues des deux Chambres, les député-e-s doivent discuter du même texte que quelques jours auparavant. Pour le député communiste Fabien Thiémé, le texte est décevant et ressemble fortement au premier projet gouvernemental.

*« Cette politique de droite, exclusivement de droite, que conduit le gouvernement socialo-centriste, suscite un mécontentement croissant dans l'opinion et vous avez grand tort de refuser à nouveau d'en prendre la mesure. »*²⁰⁷

Le groupe parlementaire porté par la voix de ce dernier décidera par ailleurs de voter contre, ce qui place Rocard dans une situation inconfortable. En effet, la majorité absolue n'est pas atteinte sans la participation des élus communistes, bien qu'il est fort probable que le Premier ministre ait déjà pris la décision d'engager une quatrième et dernière fois la responsabilité du Gouvernement sur la « Loi de finances pour 1991 ».

Si aucune motion de censure n'est déposée en réponse à l'utilisation du « 49-3 » par Rocard, le Gouvernement est cependant censuré, au nom de l'article 49, alinéa 2 – soit une motion de censure *spontanée* – le 19 décembre par 101 député-e-s pour « atteinte aux droits du Parlement ». Sont en cause, notamment, le mépris de l'exécutif envers le législatif, le recours abusif et quasi-systématique au « 49-3 » et une absence de politique globale pour assurer la pérennité du système de protection sociale. Votée le 21 décembre, la motion de censure ne recueille que 218 signatures et ne permet donc pas de renverser le Gouvernement. Elle donne cependant un signal fort à celui-ci et au Président de la République.

Le projet est ensuite l'objet de trois saisines au Conseil Constitutionnel, relatives à la procédure d'adoption des articles concernant la CSG.²⁰⁸ L'organe suprême rend sa décision le 28 décembre, constatant la conformité à la Constitution du projet de « Loi de finances pour 1991 », à l'exception de trois articles ou parties d'articles. Aucun d'entre eux ne concerne la CSG. La « Loi de finances pour 1991 » est ainsi promulguée le 29 décembre 1990.

²⁰⁷ Intervention de Fabien Thiémé (PCF), Assemblée nationale, séance du 18 décembre 1990

²⁰⁸ Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990

c. Rocard et le « 49-3 »

L'exemple de la « Loi de finances pour 1991 » permet d'illustrer les délicates manœuvres politiques qu'a dû effectuer Rocard pendant son mandat de Premier ministre. En effet, le recours aux député-e-s communistes dans l'espoir d'atteindre une majorité absolue est risqué dans le cadre d'un projet établissant une nouvelle cotisation fiscale. Si, bien qu'officiellement dans l'opposition, les député-e-s communistes soutiennent généralement par leurs votes le Gouvernement, ce texte en particulier met à mal l'entente tacite entre un groupe anciennement très puissant au sein de l'Assemblée mais en perte de vitesse, et un Gouvernement qui a besoin de tell-e-s député-e-s pour appliquer ses propres projets. De plus il faut, pour le Chef du Gouvernement et les ministres en charge, faire face à une opposition de droite qui prend le parti des contribuables. La majorité socialiste évitant même de prendre la responsabilité de cette réforme,²⁰⁹ le projet de « Loi de finances pour 1991 » contenant l'instauration de la CSG apparaît donc comme un contre-exemple de compromis entre les acteurs politiques, dont le « 49-3 » a été la bouée de sauvetage.

Le quadruple recours au « 49-3 » sur une loi de finances en cet automne 1990, et plus largement la pratique globale de Rocard concernant l'engagement de responsabilité durant ses trois années à Matignon illustrent la difficulté pour un Gouvernement ne réunissant pas de majorité absolue à l'Assemblée de rallier les député-e-s récalcitrant-e-s à sa cause et de faire adopter ses réformes. Ne parvenant pas à convaincre l'entièreté des élu-e-s qu'il pourrait considérer comme ses alliés – les communistes et les centristes – le Premier ministre utilise pendant trois ans cet article à tours de bras, établissant un record qui ne sera certainement pas dépassé de sitôt. Alors comment Rocard, dont l'approche politique était empreinte d'un respect particulier du législateur,²¹⁰ est-il parvenu à se saisir de manière si automatique de ce mécanisme constitutionnel ?

Les usages du « 49-3 » par Michel Rocard entre 1988 et 1991 peuvent s'expliquer par une configuration politique particulière, qui voit apparaître une

²⁰⁹ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, op.cit., p. 317

²¹⁰ VALODE Philippe, *La V^e République. Une histoire*, Paris : Editions de l'Archipel, 2014, p. 363

nouvelle interprétation des relations qu'entretient le Premier ministre avec le Président de la République, le Parlement, le Gouvernement et la population française. Rocard débarque à Matignon selon la volonté du Président de la République, malgré leurs différends connus du grand public et du reste de la classe politique.²¹¹ Cette nomination, Rocard la doit à sa popularité auprès des Français-e-s et au potentiel que lui accorde Mitterrand. Il est cependant clair que ce dernier souhaite placer Rocard dans une situation compliquée afin de le pousser à quitter rapidement Matignon.²¹² Il est de plus convié, comme nous l'avons exposé, à composer un premier puis un second Gouvernement avec une série de ministres imposés par Mitterrand, qui ne le soutiennent pas tous ou n'apprécient simplement pas sa « méthode ». Les projets de loi qu'il mène sont donc le fruit de compromis au sein même du cabinet. Se pose ensuite la question du soutien parlementaire, fluctuant selon les projets de loi, au vu de l'absence de majorité absolue du PS au Palais Bourbon. Ancien du PSU et revendiquant « l'ouverture » à la société civile et au centre, Rocard est un habile négociateur qui ne considère le « 49-3 » que comme un « filet de sécurité » nécessaire à la bonne marche des réformes et la rapidité de promulgation de ces dernières. Certains recours au « 49-3 » s'apparentent plus à des « formalités » qu'autre chose et outrepassent donc la condition *sine qua non* qu'invoque Debré en 1958, soit le caractère indispensable d'un texte pour utiliser cette « arme exceptionnelle ».

Le cas de Rocard semble indispensable à analyser lorsque l'on se penche plus attentivement sur les usages du « 49-3 » par différents Premiers ministres. Quantitativement impressionnant, le nombre d'utilisations paraît actuellement incongru. Pourtant, seuls cinq recours au « 49-3 » ont fait l'objet d'une motion de censure sur les 28 utilisations totales. Le Premier ministre bénéficie donc, lors de son passage à Matignon, d'une relative « tolérance » de la part des député-e-s et son exemplarité lui permet de conserver également une certaine popularité dans la population française, contrairement à Mitterrand à la fin de son mandat. La situation économique nationale et internationale dégradée, sa relation complexe avec le Président de la République et, surtout, l'absence de

²¹¹ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, op.cit., p. 314

²¹² FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, op.cit., p. 71

majorité absolue au Parlement sont autant de facteurs qui permettent de justifier ses nombreux recours au « 49-3 », ceux-ci apparaissant comme « légitimes » aux yeux d'une large partie de la classe politique, malgré les revendications de l'opposition, pour faire adopter les réformes qu'il souhaite mener à bien. Rocard a donc su habilement jouer avec les règles du jeu politique qu'il avait en sa possession en sa qualité de Premier ministre, tout en réduisant de manière conséquente les coûts politiques consécutifs à l'utilisation récurrente des instruments de parlementarisme rationalisé.

423. EDITH CRESSON et les « diverses dispositions d'ordre économique et financier »

Unique femme Premier ministre de la V^e République, Edith Cresson a occupé un poste relativement éphémère à Matignon.

« La nomination d'Edith Cresson est une surprise ». Tels sont les termes de Teyssier, pour conclure son chapitre consacré au Gouvernement Rocard. En effet, l'arrivée à Matignon de la première femme cheffe du gouvernement en étonne plus d'un, considérant que d'autres acteurs politiques importants – Bérégovoy, Delebarre – étaient pressentis pour le poste par les observateurs. Proche parmi les proches de Mitterrand, Cresson est membre du PS depuis 1975 et siège dans son comité directeur jusqu'en 1981. Elle est ministre dans les différents gouvernements de la présidence Mitterrand, voyant s'octroyer les portefeuilles successifs de l'Agriculture, du Commerce extérieur et du Tourisme, du Redéploiement industriel et du Commerce extérieur puis des Affaires européennes. Ce dernier poste, au sein du Gouvernement Rocard, prend fin en raison de ses profondes réticences à l'égard de la politique européenne souhaitée par le Premier ministre.

a. Une femme à Matignon

Début 1991, l'Irak rend finalement les armes après plusieurs mois de combat. La France, ayant engagé ses forces dans la coalition occidentale, ne perd que peu de soldats dans le conflit et cette situation permet de donner un nouveau souffle au septennat mitterrandien. Le Président de la République se sépare

donc de Michel Rocard, car la situation nationale ne nécessite plus une solidarité dans le couple exécutif.²¹³ Nommée à Matignon, Cresson est considérée à l'époque comme une fidèle de Mitterrand, *a contrario* de son prédécesseur.²¹⁴ Ainsi, par hypothèse, le facteur d'entente entre le Président et son Premier ministre est au beau fixe en mai 1991. Plusieurs acteurs politiques, tels que Charasse, estiment que Mitterrand souhaitait nommer une femme, « pour être le premier à le faire ».²¹⁵

Si Cresson est globalement appréciée, elle ne l'est pas suffisamment pour compter sur de véritables soutiens. La plupart des dirigeants et ministres encore en place désapprouvent le choix du Président et ne la considèrent pas de taille à mener le Gouvernement.²¹⁶ Hubert Védrine, ancien Ministre, affirme qu'elle craint elle-même de ne pas avoir la carrure pour exercer la fonction « ingrate » qu'est celle de Premier ministre.²¹⁷ Son style est direct, puisant ses méthodes dans le secteur privé où elle a exercé entre autres après sa démission du Ministère aux Affaires européennes. Cependant, dès son arrivée à Matignon, elle doit imposer sa présence et son statut de femme dans un monde politique largement masculin. Peu d'acteurs politiques la considèrent comme une personnalité d'influence et les discours machistes, voire insultants, sont monnaie courante, provenant autant de l'opposition que de son propre camp. Toujours selon les termes de Védrine, « il y a des barons, au sein du Gouvernement, qui n'acceptent absolument pas son autorité ». L'ancien Ministre des affaires étrangères fait ici référence à Bérégovoy ou Dumas.²¹⁸ Denoix Saint Marc, ancien Secrétaire général du Gouvernement sous Mitterrand, soutient par ailleurs amplement cette affirmation, dans son entretien accordé à Olivier Passelecq destiné aux archives de la V^e

²¹³ VALODE Philippe, *La V^e République. Une histoire*, Paris : Editions de l'Archipel, 2014, p. 360

²¹⁴ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, *op.cit.*, p. 334

²¹⁵ COMMISSION DES ARCHIVES CONSTITUTIONNELLES DE LA V^E REPUBLIQUE, *Archives Constitutionnelles de la V^e République. Volume V : Témoignages 1958-1995*, *op.cit.*, p. 469

²¹⁶ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, *op.cit.*, p. 334

²¹⁷ « François Mitterrand : un destin français », *réalisé par Serge Moati*, 2011

²¹⁸ *Ibid.*

République.²¹⁹ Dans le même document, Charasse, ministre délégué au budget dans son gouvernement, parle de la situation de Cresson en ces termes :

« *Edith Cresson faisait ce qu'elle pouvait, mais elle était victime, au sein même de la majorité, du Gouvernement et des entourages ministériels, d'attaques sournoises et ignobles.* »²²⁰

Son discours d'investiture du 22 mai 1991, « raté » selon plusieurs auteurs²²¹ et surtout selon une grande partie de l'hémicycle – les commentaires à l'égard de cette déclaration et de Cresson en tant que personne sont houleux et glaçants²²² – fait date pour de mauvaises raisons et ne permet pas l'impulsion souhaitée de la première femme placée au second rang protocolaire de l'Etat. Ne demandant pas la confiance à l'Assemblée nationale – ce qu'on lui reprochera par la suite – pour le gouvernement qui vient d'être formé, Cresson manque l'occasion d'asseoir son autorité auprès des député-e-s. De plus, le nouveau gouvernement compte pléthore d'anciens ministres qui conservent leurs portefeuilles. Ce changement de Premier ministre ne semble donc pas indiquer qu'un tournant politique important aura prochainement lieu.

La désapprobation de l'Assemblée nationale, qui n'avait pas pu exprimer son accord par le biais de la question de confiance – se fait ressentir quelques semaines après l'arrivée de Cresson à Matignon, en juin 1991.

b. Un projet de loi d'ordre économique et financier

Malgré les avancées sociales acquises depuis la première élection de François Mitterrand en 1981,²²³ les gouvernements qui se sont succédés durant ce double septennat ont été contraints de mener une politique économique libérale contraire à ce que le Président avait promis durant sa campagne initiale, politique qui ne parvient pas à stopper la hausse massive du chômage et l'explosion du déficit budgétaire. La situation économique française est donc

²¹⁹ COMMISSION DES ARCHIVES CONSTITUTIONNELLES DE LA V^E REPUBLIQUE, *Archives Constitutionnelles de la V^e République. Volume V : Témoignages 1958-1995, op.cit.*, p. 470

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ TEYSSIER Arnaud, *Histoire politique de la V^e République, op.cit.*, p. 462

²²² Pour un florilège de commentaires, voir les propos de SCHEMLA Elisabeth, *Edith Cresson. La femme piégée*, Paris : Flammarion, 1993, pp. 120-22

²²³ La durée du temps de travail limitée à 39 heures, la création du RMI, l'introduction d'une cinquième semaine de vacances, l'abolition de la peine de mort par le Ministre de la Justice Robert Badinter et, bien sûr, la CSG.

largement dégradée lors de l'arrivée au pouvoir de Cresson, malgré une embellie économique constatée entre 1988 et 1989, à laquelle nous avons fait référence dans le chapitre précédent. La croissance ralentit et le chômage est en hausse, couplé à un niveau très élevé de la dette nationale qui pèse sur le budget de l'Etat.²²⁴ De plus, après la chute du Mur de Berlin et en vue de la prochaine réunification des deux Allemagnes, les membres de la future Union européenne mènent des discussions dans la perspective d'une monnaie unique, concrétisée en 1992 dans le Traité de Maastricht. Après le départ de Rocard, Cresson est donc poussée à poursuivre la politique de rigueur déjà engagée depuis plusieurs années. De plus, la composition de l'Assemblée nationale n'a pas changé depuis 1988 : la majorité présidentielle est toujours relative (275 député-e-s PS et MRG), n'étant de surcroît plus soutenue par le centre-droit qui a quitté la coalition gouvernementale suite au départ de Rocard. La majorité qui soutient le Gouvernement est donc extrêmement fragile, obligeant le Premier ministre à chercher du soutien de manière large afin de mener à bien ses projets ou à se saisir d'instruments propres au Gouvernement, tels que le « 49-3 ».

Le premier grand texte que porte le Gouvernement après l'arrivée de Cresson s'intitule « Diverses dispositions d'ordre économique et financier ». Celui-ci est déposé le 29 mai 1991 et Bérégozovoy, Ministre de l'économie, des finances et du budget, soutenu par le ministre délégué au budget, Charasse, a la charge de le mener à bien. Le texte est immédiatement renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Il s'agit d'un texte de 41 articles dont l'objectif principal est de trouver de nouvelles ressources à l'Etat. Richard, à nouveau rapporteur de la commission des finances devant l'Assemblée nationale, le décrit comme un texte technique qui modifie ou ajoute des dispositions à la législation financière, tout en renforçant les recettes budgétaires.²²⁵ Il comprend trois principaux axes :

- Un ensemble d'opérations cherchant à améliorer la trésorerie de l'Etat, car un dépassement des montants annuels prévus par la « Loi de finances pour 1991 » est probable ;

²²⁴ VALODE Philippe, *La V^e République. Une histoire, op.cit.*, p. 369

²²⁵ Intervention d'Alain Richard (PS), *rapporteur*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 11 juin 1991

- Un ensemble de dispositions de modernisation financière pour augmenter la crédibilité de la place financière de Paris ;
- Un ensemble de mesures d'harmonisation de la TVA afin de rapprocher la France des taux pratiqués par les voisins européens.

Si ce projet cherche officiellement à maîtriser le déficit pour maintenir la France dans le système monétaire européen et mondial, une controverse est maintes fois rapportée au cours des débats qui débutent au Palais Bourbon le 11 juin 1991. Plusieurs député-e-s accusent le Gouvernement d'avoir produit un « collectif budgétaire camouflé », c'est-à-dire une loi de finances rectificative. Ces mêmes député-e-s estiment que l'exécutif, qui malgré le remaniement d'avril n'a pas changé en profondeur, n'a pas considéré suffisamment tôt que le pays subissait une baisse de croissance manifeste, alors que les prévisions relatives à la « Loi de finances pour 1991 » avaient été, sous Rocard, fortement contestées comme nous l'avons vu dans le cas d'étude précédent.²²⁶ En d'autres termes, l'opposition affirme que le Gouvernement a surestimé cette potentielle croissance et a entraîné le pays dans une situation économique à risque.²²⁷ Les opposant-e-s au projet du Gouvernement cherchent donc à prouver que ce dernier agit de manière inconsciente et irrecevable, en invoquant un nouveau texte alors qu'il aurait pu proposer à l'Assemblée une loi de finances rectificative, comme cela a été fait à maintes reprises sous la V^e République. Le député Gilbert Gantier, de l'UDF, le formulera de la manière suivante :

« Monsieur le Ministre d'Etat [Bérégovoy], monsieur le ministre délégué [Charasse], vous nous présentez aujourd'hui un projet fait de pièces et de morceaux d'ordre économique et financier. Pourquoi diable ne pas avoir choisi de mettre à plat la situation de finances publiques en associant la représentation nationale à l'élaboration d'une loi de finances rectificative ? [...] C'est une occasion manquée. Je serais même tenté de dire que c'est un acte manqué. Vous ne présentez pas un correctif, qui était pourtant l'acte de pure logique, parce que vous sentiez plus ou moins confusément qu'il aurait trahi l'absence d'une politique nouvelle et cohérente. [...] Je suis persuadé

²²⁶ Voir le cas d'étude n°2.

²²⁷ Intervention d'Edmond Alphandéry (UDF), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 11 juin 1991

qu'il aurait été beaucoup plus facile d'emporter la conviction du Parlement, des marchés financiers et des citoyens en pratiquant une « opération vérité » sur la situation du budget. »²²⁸

Ainsi, dès le premier débat du 11 juin 1991, un scrutin public a lieu pour voter une exception d'irrecevabilité. Celle-ci est repoussée à 274 voix contre 266. De plus, le même jour, la proposition de poser une question préalable est formulée par l'UDF. A nouveau, la proposition est rejetée à 274 voix contre 265. Ainsi, à une courte majorité dans les deux cas, les propositions du Gouvernement sont acceptées indirectement. Nous pouvons noter la fracture qui règne déjà dans l'Assemblée au tout début des discussions publiques. Le Premier ministre observe probablement donc déjà que la majorité absolue sera complexe à atteindre dans ce climat de tension.

Le projet de loi est, durant les quatre séances auxquelles aura droit l'Assemblée nationale avant que qu'il ne soit soumis au « 49-3 » et transite vers le Sénat, fortement attaqué par une opposition constituée autant de la droite que de l'extrême gauche. Seuls les socialistes, fidèles à leur Gouvernement, soutiennent officiellement le projet. Ce dernier est accusé d'être un « inventaire à la Prévert », c'est-à-dire un texte « fourre-tout », comprenant des mesures sans lien les unes avec les autres. En outre, dès la deuxième séance du 11 juin, Edmond Alphandéry, membre de l'UDF, évoque déjà le fait que le Gouvernement a décidé d'utiliser le « 49-3 » pour faire passer son projet en force, après une journée de discussion plénière, afin de « mettre au pas des député-e-s [socialistes] récalcitrant-e-s ».²²⁹

Une déclaration d'urgence est proclamée sur le texte le 12 juin et un ultimatum est posé par le ministre délégué au budget après débat commun des différents amendements : considérant que la discussion s'éternise, ce dernier propose que les groupes parlementaires établissent ensemble une liste de points jugés essentiels et la lui remettent lors du recommencement de la séance, à 21h30.

²²⁸ Intervention de Gilbert Gantier (UDF), Assemblée nationale, 2^e Séance du 11 juin 1991

²²⁹ Intervention d'Edmond Alphandéry (UDF), Assemblée nationale, 2^e séance du 11 juin 1991

Dans le cas contraire, le « 49-3 » serait utilisé directement par le Premier ministre afin de faire cesser le débat.²³⁰

Les parlementaires n'arrivant pas à se mettre d'accord sur une liste d'amendements, Cresson prononce, le 13 juin au petit matin, une déclaration devant l'Assemblée, estimant que la démarche du Gouvernement est juste et qu'il s'agit de l'intérêt général. De plus, elle affirme que le Parlement doit savoir « faire taire » les revendications catégorielles, avant d'engager la responsabilité du Gouvernement sur une partie des articles et des amendements précédemment discutés.²³¹ Une motion de censure est déposée par 124 député-e-s, appartenant au RPR.

Celle-ci est discutée le 17 juin. Durant leurs déclarations, les signataires font part de leur « déception » à la mesure de « l'élan de sympathie » qui avait entouré la nomination de Cresson.²³² Les député-e-s opposé-e-s au projet estiment également que le Premier ministre camoufle l'importance d'un texte ayant une apparence « anodine », au vu de son engagement de responsabilité. La motion de censure conteste donc le fait que le Gouvernement n'ait pas proposé de loi de finances rectificative en lieu et place de ce projet, et que ce même Gouvernement n'ait pas écouté les « alertes » provenant de l'opposition durant l'automne 1990. Philippe Auberger, député RPR, met également en exergue les tensions potentielles au sein du PS, faisant réagir violemment les député-e-s de ce dernier parti. La motion veut finalement dénoncer le « déficit croissant de l'action gouvernementale, tant sur le plan social que politique ».

Le débat qui suit est particulièrement mouvementé. Guy Hermier, député communiste, affirme que le projet présenté par la gauche ne correspond pas aux valeurs de cette dernière et qu'il représente un « mini-plan d'austérité ».²³³ Ainsi, les communistes qui, normalement, choisissent de se rallier aux socialistes s'en écartent. Au lieu de prendre en compte cette absence de soutien et de poursuivre les débats, le Gouvernement décide d'appliquer le « 49-3 ». A nouveau, les communistes se retrouvent dans une situation délicate, devant

²³⁰ Intervention de Michel Charasse (PS), *ministre délégué*, Assemblée nationale, 2^e séance du 12 juin 1991

²³¹ Intervention d'Edith Cresson (PS), *Premier ministre*, Assemblée nationale, 2^e séance du 12 juin 1991

²³² Intervention de Philippe Auberger (RPR), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 17 juin 1991. Les termes « élan de sympathie » peuvent néanmoins paraître contradictoires.

²³³ Intervention de Guy Hermier (PCF), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 17 juin 1991

choisir entre accepter la politique du Gouvernement ou « emboiter le pas d'une droite de plus en plus dangereusement flanquée du Front national ». ²³⁴

Dans le camp des partisans du projet, Mauroy estime quant à lui que « l'opposition témoigne d'une impatience injustifiée » ²³⁵ en censurant le Gouvernement à peine un mois après l'arrivée de Cresson à Matignon. Selon lui, le texte contient des dispositions techniques destinées à une bonne gestion de l'économie, le Gouvernement devant donc maintenir le cap face à une opposition qui cherche à tout prix à « saboter » ses projets de relance. Aux yeux du Premier ministre, le texte répond à de vrais problèmes ; l'opposition a réagi avec hâte et n'a pas proposé dans sa motion de censure une « politique alternative claire ».

Le vote sur la motion de censure a lieu durant la seconde séance du 17 juin. Elle recueille 265 voix sur les 289 nécessaires et n'est donc pas adoptée. Les communistes ont voté contre ou se sont abstenus et la quasi-totalité du RPR (126 sur 127) a voté pour, accompagné par l'UDF (90 député-e-s sur 90) et l'UDC (39 sur 39). ²³⁶

Le texte est renvoyé au Sénat, qui le rejette en première lecture le 18 juin. Une commission mixte paritaire est alors mise en place, mais ne parvient pas à un texte de compromis. Ainsi, le projet retourne à l'Assemblée pour une nouvelle lecture, après être passée en commission. Le 28 juin, les discussions reprennent au Palais Bourbon.

Après que le ministre délégué au budget ait demandé la réserve de vote sur tous les articles et les amendements, Cresson prend la parole à la fin de la séance. Elle affirme que son projet participe à la préparation de l'entrée de la France dans le grand marché européen début 1993. L'échéance étant importante, il est nécessaire selon elle que le Gouvernement prenne les mesures nécessaires à l'intérêt général. Cresson engage donc à nouveau la responsabilité du gouvernement, sur les articles modifiés et sur l'ensemble du

²³⁴ Intervention de Guy Hermier (PCF), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 17 juin 1991

²³⁵ Intervention de Pierre Mauroy (PS), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 17 juin 1991

²³⁶ Assemblée nationale, Annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 17 juin 1991, résultats du scrutin public n°524.

projet de loi. Aucune motion de censure n'étant déposée, le texte est directement considéré comme adopté le 29 juin.

Après un nouveau rejet du Sénat, une session extraordinaire débute au Palais Bourbon. Le 3 juillet, une lettre de Cresson est lue par le Président de l'Assemblée, demandant à cette dernière de statuer définitivement sur le texte, qui n'a pas été modifié au vu du désaccord de la commission mixte paritaire. Après une poignée de déclarations de député-e-s, Cresson engage une troisième et dernière fois la responsabilité du Gouvernement sur le projet de loi, tout en regrettant que « plusieurs groupes aient empêché le recours à un vote personnel en dernière lecture sur plusieurs textes essentiels à l'amélioration de la vie des Français ».²³⁷

Le texte fait ensuite l'objet de trois saisines différentes au Conseil constitutionnel. Les auteurs de ces dernières considèrent que le projet de texte a un caractère de loi de finances, pourtant adopté selon une procédure ordinaire. Le projet est finalement approuvé le 24 juillet 1991 par le Conseil constitutionnel, qui ne conteste pas la procédure d'adoption, et est promulgué le lendemain par le Président de la République.²³⁸

c. Les « 49-3 » de Cresson

L'importante propension de Cresson à utiliser le « 49-3 » n'est, comme tous les autres cas d'utilisation, pas anodine et dépend d'un certain nombre de facteurs qui, dans une configuration particulière, ont mené au résultat que l'on connaît.

Cresson pousse les portes de l'Hôtel Matignon après trois ans de règne rocardien. En apparence, elle présente un profil intéressant et semble détenir le pouvoir de faire consensus : socialiste, européenne, issue du secteur privé et partageant le langage des chefs d'entreprise. Bien qu'ayant, de plus, davantage les faveurs du Président de la République que son prédécesseur, le Premier ministre se heurte rapidement à des obstacles de taille, d'abord liés à sa personne et à son rapport avec le reste de la classe politique : la montée en puissance de Bérégovoy, considéré comme un « vice-Premier ministre », le manque de latitude qu'avait Cresson dans la formation de son

²³⁷ Intervention d'Edith Cresson, *Premier ministre*, Assemblée nationale, 3 juillet 1991

²³⁸ Décision n°91-298 DC du 24 juillet 1991

Gouvernement,²³⁹ son statut de femme dans un univers largement masculin – à ne pas limiter à une explication en termes de « sexisme » comme nous le rappelle Dulong²⁴⁰ – ou encore le mépris que lui accordent certains membres de la majorité. Elle est de plus tournée en dérision par l'opposition et les médias à plusieurs reprises.²⁴¹

Comme nous l'avons exposé, la situation internationale et nationale n'est de plus pas au beau fixe en 1991. Le Gouvernement n'ayant été que peu remanié suite au départ de Rocard, l'opposition laisse libre court aux critiques concernant le fait que l'Exécutif aurait « masqué » la situation économique réelle de la France durant l'automne précédent, lors des débats sur la « Loi de finances pour 1991 ». Edith Cresson et son Gouvernement se voient donc affaiblis par ses accusations tenues par l'opposition, mais aussi par une partie de sa majorité sur laquelle elle est censée pouvoir normalement compter.

En plus des facteurs relatifs à sa personne et aux résultats du Gouvernement précédent, l'absence de majorité absolue contraint Cresson, tout comme Rocard, à tenter d'imposer son influence en premier lieu par le ralliement d'autres forces politiques apparentées à la gauche ou au centre. Ainsi, selon Schemla qui fut son unique biographe, Cresson aurait cherché à tout prix à éviter d'avoir recours au « 49-3 » – et ainsi faire face aux motions de censure spontanées de la droite – en pratiquant davantage de lobbying « de couloir ».²⁴² Si ce dernier a pu fonctionner dans certains cas, il n'a pas suffi à empêcher huit recours en moins d'une année à cet article emblématique.

Selon notre analyse, nous sommes confrontés, dans cette situation, à des utilisations du « 49-3 » qui puisent leur légitimation dans la tentative d'imposition du statut de Premier ministre pour les raisons qui viennent d'être invoquées et dans l'absence d'une majorité claire qui puisse la soutenir.

²³⁹ VALODE Philippe, *La V^e République. Une histoire, op.cit.*, p. 354

²⁴⁰ DULONG Delphine, « Rôle de genre et drôle de genre. Edith Cresson Premier ministre ou le mauvais genre en politique », *Les identités de genre en politique*, Juin 2011, Dijon, France, p. 3

²⁴¹ VALODE Philippe, *La V^e République. Une histoire, op.cit.*, p. 354

²⁴² SCHEMLA Elisabeth, *Edith Cresson. La femme piégée, op.cit.*, p. 146

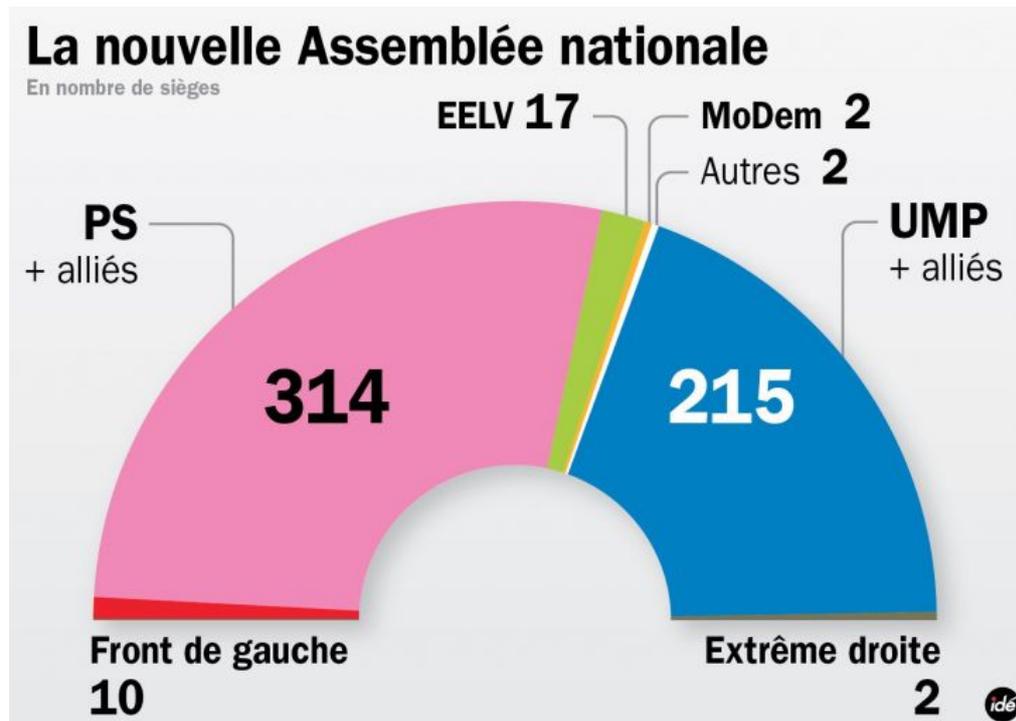
Dans un contexte financièrement et économiquement compliqué, Edith Cresson a de plus dû faire face, durant son court mandat à Matignon, à de violentes attaques provenant de l'opposition et de sa propre majorité. Esseulée dès son discours de politique générale du 22 mai 1991, elle doit contourner de surcroît l'important obstacle d'absence de majorité absolue par l'usage d'instruments de parlementarisme rationalisé, dont fait partie le « 49-3 », qu'elle utilisera à huit reprises. Les usages politiques de cet article, dans ce contexte évolutif particulier et par la première femme Premier ministre de l'histoire de la République, s'expliquent essentiellement par une tentative d'imposition de son statut – de cheffe de Gouvernement, mais également de femme – dans le jeu politique, et d'absence de majorité claire.

424. MANUEL VALLS : les lois « Macron » et « El-Kohmri »

Le dernier cas sur lequel nous nous pencherons est celui de Manuel Valls, Premier ministre sous la Présidence de François Hollande, entre 2014 et 2016.

a. Manuel Valls à Matignon

Manuel Valls accède à l'Hôtel Matignon en mars 2014, à la suite du mandat de Jean-Marc Ayrault, en mars 2014. Il est d'usage d'affirmer qu'à partir de ce moment-là, la législature de Hollande prend une tournure nouvelle. Homme politique « strict », droit, se présentant comme « rocardien », l'ancien maire d'Evry, membre du cabinet de Rocard et Ministre de l'Intérieur sous Ayrault, mène deux gouvernements successifs : le premier entre mars et août 2014, le second jusqu'en décembre 2016, date de sa démission survenue dans le but de se présenter à la primaire citoyenne de la *Belle alliance populaire* – rassemblant des socialistes, des écologistes ainsi qu'une membre du Parti radical de gauche en vue de l'élection présidentielle de 2017. Il ne parvient cependant pas à devenir le candidat officiel du Parti socialiste et de ses alliés à la présidentielle de 2017, échouant au second tour de la primaire face à Benoît Hamon.



Graphique 3 : Composition de l'Assemblée nationale après les élections législatives des 10 et 17 juin 2012. Source : L'Express.fr

A son arrivée à Matignon en mars 2014, Manuel Valls peut compter sur une large majorité présidentielle comprenant le PS et ses alliés (314) et de manière régulière les écologistes (EELV, 17 sièges). Il peut donc être assuré, à ce moment-là, d'être soutenu par suffisamment de parlementaires et possède, comme Michel Debré en 1960, un champ d'action relativement large pour mener à bien ses réformes.

Néanmoins, son arrivée à Matignon crée une fracture progressive au sein de la majorité, fracture déjà engagée lors du mandat d'Ayrault en raison de la politique sociale-libérale menée par le Gouvernement. En effet, une partie des député-e-s du PS refuse d'accorder la confiance à Valls lors de son discours de politique générale du 8 mars 2014. Le fossé se creuse durant l'été, jusqu'à la démission de trois membres important-e-s du Gouvernement qui critiquent ouvertement la ligne poursuivie par Valls : Arnaud Montebourg (Economie) Benoît Hamon (Education nationale) et Aurélie Filippetti (Culture et communication). Le collectif que l'on nommera « frondeur » s'élargit au fil des mois, refusant de cautionner certaines décisions gouvernementales, s'abstenant lors de certains scrutins et critiquant ouvertement les recours successifs au « 49-3 » par Valls, comme nous allons le détailler par la suite. Cette dynamique met donc à mal la majorité présidentielle sur laquelle Valls était

censé pouvoir compter. Malgré tout, quantitativement parlant, le Premier ministre est toujours soutenu par une majorité absolue de députés de gauche lors du lancement du premier grand projet que nous allons développer, la « Loi Macron », fin 2014.

b. La « Loi Macron »

Les deux textes sur lesquels le Premier ministre engage la responsabilité du gouvernement et qui seront analysés ci-après (« Loi Macron » et « Loi El-Khomri ») sont de nature relativement similaire et comportent par ailleurs plusieurs points communs, dont les acteurs politiques qui les ont traités. Ils doivent, selon notre réflexion, être analysés conjointement, afin de saisir plus précisément les raisons et objectifs du Premier ministre et de son gouvernement, dans l'utilisation du « 49-3 » au cours de ses deux années à Matignon. Nous commencerons par la « Loi Macron ».

Comme le rappelle Garrigou, le quinquennat de Hollande est marqué par un « social-libéralisme assumé »,²⁴³ dont Valls est une excellente illustration. La « Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques », communément nommée « Loi Macron » du nom du ministre – futur Président de la République – qui l'a présentée et menée, fait suite à la volonté du Président Hollande d'inverser la courbe du chômage, de relancer la croissance économique et de répondre aux normes européennes à ce sujet. Après le « Pacte de responsabilité et de solidarité » annoncé lors de l'allocution de Hollande du Nouvel an 2013,²⁴⁴ le projet de « Loi Macron » est présenté en Conseil des ministres puis à l'Assemblée nationale le 11 décembre 2014. A cette même date, la procédure accélérée est engagée par le Gouvernement.²⁴⁵ Une commission spéciale est désignée par ce dernier afin d'examiner le projet de loi. Au vu de l'ampleur du projet, pas moins de neuf rapporteurs sont nommés par la commission.

²⁴³ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours, op.cit.*, p.443

²⁴⁴ Le « pacte de responsabilité et de solidarité » est un ensemble de mesures visant à augmenter la compétitivité des entreprises en instaurant un système de « donnant-donnant » : en contrepartie des aides allouées aux entreprises, l'Etat attend une augmentation de l'embauche par ces dernières, une amélioration de l'offre de formation et des investissements sur le territoire national. A ce propos, voir <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/rub1786/pacte-responsabilite-solidarite-allegements-charges-contre-embauches.html> (consulté le 15 mai 2017)

²⁴⁵ Article 45, alinéa 2, de la Constitution du 4 octobre 1958.

Ce grand projet législatif poursuit des objectifs particuliers, regroupés sous le terme de « flexibilisation » de l'activité professionnelle, comprenant entre autres des mesures d'accroissement du temps de travail le dimanche et la nuit, de libéralisation de certains transports en commun, de réglementation de professions particulières – les greffiers, notaires et huissiers – ou encore de réforme de la justice prud'homale et de la mobilité bancaire. Alors qu'elles auraient pu être traitées par plusieurs ministères différents – celui du travail, de la justice par exemple²⁴⁶ – ces dispositions ont été regroupées dans une seule loi apparaissant, pour certains, comme un « fourre-tout » de mesures trop libérales pour être proposées par un gouvernement socialiste. Les ministres qui en font la présentation le 26 janvier 2015 – Macron est en effet accompagné de François Rebsamen²⁴⁷ et Christiane Taubira²⁴⁸ – devant l'Assemblée nationale l'assument par ailleurs : la Garde des Sceaux affirme en effet qu'il est « rare qu'un texte brasse des matières aussi différentes ».²⁴⁹ Pour résumer, selon les termes du Gouvernement, le but de ce vaste projet est de « déverrouiller » l'économie française et de « régler les trois maladies de la France : la défiance, la complexité et le corporatisme ».²⁵⁰

L'examen de la loi débute donc dans la Chambre basse le 26 janvier 2015, après plus d'un mois de travail de la commission spéciale. A cette date, plus de 1500 amendements sont déjà déposés par les différents groupes parlementaires. Le projet est décrit par les orateurs/-trices comme une conciliation entre réforme et progrès social²⁵¹ et permet de « répondre tout à la fois aux impératifs économiques et aux attentes des Français ».²⁵² Le rapporteur principal de la commission spéciale, Richard Ferrand, considère que les trois objectifs transversaux de ce projet de loi sont les suivants²⁵³ :

- La « levée des freins à l'activité en France » ;

²⁴⁶ BULARD Martine, « Loi Macron, le choix du « toujours moins » », *Le Monde diplomatique*, avril 2015

²⁴⁷ Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (2014-2015)

²⁴⁸ Garde des Sceaux, Ministre de la Justice (2014 – 2016)

²⁴⁹ Intervention de Christiane Taubira (PRG), *Garde des sceaux, Ministre de la Justice*, Assemblée nationale, 26 janvier 2015

²⁵⁰ Présentation du texte par le Ministre de l'Economie Emmanuel Macron en Conseil des ministres, 11 décembre 2014

²⁵¹ Intervention de Richard Ferrand (PS), *rapporteur*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 26 janvier 2015

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ *Ibid.*

- Une meilleure régulation de l'activité économique et l'octroi de droits supplémentaires aux travailleurs et travailleuses ;
- La simplification et la modernisation de la législation relative à l'activité économique dans son ensemble.

Une demande de révision du règlement de l'Assemblée est demandée dès la première séance en commission par le député UMP Frédéric Lefebvre²⁵⁴ afin de pouvoir allonger la durée maximale de cinquante heures prévues par la Conférence des Présidents avant le début de l'examen du texte, et ainsi de traiter tous les sujets importants de manière suffisante. François Fillon, député UMP et ancien Premier ministre, dépose par ailleurs dès le premier jour de débat une motion de rejet préalable,²⁵⁵ au vu de la présentation par le Gouvernement d'un projet de réformes microéconomiques qui ne serait pas de taille face à l'ampleur de la crise. Si le tribun UMP estime que certaines mesures vont dans le bon sens, il accuse le Gouvernement de ne pas en « faire assez ». Le projet n'est selon lui pas recevable en l'état et estime qu'il devrait être retravaillé par les ministres responsables afin d'offrir de meilleures garanties aux Français-e-s.

« De quoi parlons-nous ? De l'ouverture – bienvenue, je le dis – du travail dominical, mais d'une ouverture qui, du fait des contraintes qui l'accompagnent, ne concernera qu'une partie très limitée de l'activité nationale ; d'une libéralisation opportune de l'offre de transport en autocar ; d'une utilisation de l'épargne salariale pour mieux financer notre économie et, au passage, monsieur le ministre, corriger les mauvaises décisions qui ont été prises dans ce domaine ces deux dernières années ; de l'amélioration du fonctionnement de la justice prud'homale et des tribunaux de commerce ; d'une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle ; des auto-écoles ; de l'urbanisme. Tout ceci témoigne d'une bonne volonté, au sujet de laquelle je ne veux pas persifler, mais cela n'est pas à la hauteur de la

²⁵⁴ Intervention de Frédéric Lefebvre (UMP), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 26 janvier 2015

²⁵⁵ Une motion de rejet préalable « a pour objet de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Si elle est adoptée, elle entraîne le rejet du texte. » Voir <http://www.assemblee-nationale.fr/encyclopedie/loi.asp> (consulté le 6 août 2015)

situation ! Le Gouvernement est d'ailleurs dans l'incapacité d'évaluer sérieusement l'impact de son projet [...] »²⁵⁶

Accusés de « politique des petits pas » dès la première séance par certains parlementaires, Macron et Valls doivent tous deux très vite défendre ardemment un projet qui divise l'hémicycle. La droite républicaine, ayant pour base argumentative la politique économique « inefficace » menée par le Président Hollande, fait front face aux socialistes qui accusent cette dernière de ne pas avoir saisi sa chance durant les dix-sept années²⁵⁷ où elle était au pouvoir.

Comme l'observe le député écologiste Jean-Louis Roumegas,²⁵⁸ il peut effectivement paraître étrange que l'opposition de droite, qui dans l'essence – en termes de valeurs et croyances – approuverait le texte du Gouvernement, s'y oppose si frontalement. Ce même élu porte également la voix des opposant-e-s de la majorité, estimant la chose suivante :

« Votre texte ne contient aucun article sur l'économie sociale et solidaire, l'économie collaborative, l'économie circulaire. Vous voulez moderniser l'économie, mais avec les recettes du passé. »²⁵⁹

Le communiste André Chassaigne met quant à lui en évidence le fait qu'une partie des ténors du PS, tel-le-s que d'ancien-ne-s ministres, n'approuve pas le texte :

« Martine Aubry qualifie le texte de « régression » ; Pierre Joxe se dit « éberlué » et « stupéfait » par un texte « ahurissant » ; et j'en vois ici qui ont tenu des propos similaires ». ²⁶⁰

Jusqu'au 13 février, les parlementaires examinent scrupuleusement des milliers d'amendements déposés sur un texte qui continue à déchaîner les passions. Le 14 février, le Ministre de l'Economie Macron rejette catégoriquement les

²⁵⁶ Intervention de François Fillon (UMP), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 26 janvier 2015

²⁵⁷ De 2002 (deuxième mandat de Chirac) à la fin du quinquennat de Sarkozy (2012).

²⁵⁸ Intervention de Jean-Louis Roumegas (EELV), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 26 janvier 2015

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ Intervention d'André Chassaigne (PCF), Assemblée nationale, 2^e séance du 26 janvier 2015

propos de Christian Paul, député PS « frondeur », qui accuse le Gouvernement de pratiquer une politique de « moins-disant social » :

*« Ce genre de propos insidieux, surtout de la part d'un membre de la majorité, je les trouve profondément déplaisants. [...]. Votre propos est imprécis, il ne tient pas la mer. Vous n'opposez pas des arguments à d'autres arguments. Vous vous en tenez à un propos général qui cherche à installer l'idée que ce Gouvernement détricoterait les droits sociaux ou s'inscrirait dans une compétition pour les réduire. [...] En particulier s'agissant du Premier ministre, vous êtes allé trop loin. En tant que membre du groupe socialiste, vous ne pouvez pas le mettre en cause comme cela, vous ne pouvez pas dire ce que vous avez dit. »*²⁶¹

Le vote solennel des député-e-s, après avis favorable de la commission spéciale, est prévu le 17 février. Néanmoins, plusieurs fuites dans les couloirs du Palais Bourbon laissent présager un recours au « 49-3 » de la part du Premier ministre, bien que la fin des débats soit plutôt « apaisée ». Durant cette séance, la députée de gauche Jacqueline Fraysse accuse le Gouvernement de « faiblesse »,²⁶² tandis que Christian Jacob, président du groupe UMP, estime que le « bâillonnement » de l'Assemblée serait un échec cuisant.²⁶³ A cela, Manuel Valls rétorque :

*« Non seulement il y a une majorité, monsieur Jacob, mais ce que je sais, au vu des débats qui ont porté sur la loi pour la croissance et l'activité, et sur bien d'autres sujets, comme nous l'a prouvé l'actualité récente, c'est qu'il n'y a pas de majorité alternative, et que votre groupe et votre formation politique sont incapables de présenter un projet cohérent au pays ! [...] je pense que si chacun se ressaisit, si chacun prend conscience qu'il se joue quelque chose d'important et que nous sommes à un moment de vérité, ce texte peut être adopté dans cet hémicycle. »*²⁶⁴

²⁶¹ Intervention d'Emmanuel Macron (SE), *Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 14 février 2015

²⁶² Intervention de Jacqueline Fraysse (PCF), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 17 février 2015

²⁶³ Intervention de Christian Jacob (UMP), Assemblée nationale, 1^{re} séance du 17 février 2015

²⁶⁴ Intervention de Manuel Valls (PS), *Premier ministre*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 17 février 2015

Cependant, Valls ne prend pas le risque de faire effectivement voter le texte de loi par les membres de l'hémicycle. Il saisit le « 49-3 » afin de faire adopter le projet en première lecture, justifiant ce geste par l'aspect essentiel que représente la future loi. Dans son allocution, Valls souligne la contribution massive de l'Assemblée nationale – en commission ou en plénière – à « l'amélioration de ce texte », ²⁶⁵ en vantant la « coproduction » ayant eu lieu entre les deux organes de l'Etat durant les trois semaines de débat. Mettant en évidence le fait que la majorité relative à ce texte n'est qu'incertaine et qu'il ne saurait prendre de risque face à un projet qu'il considère comme indispensable, la responsabilité du Gouvernement qu'il engage à cet instant est guidée, selon ses termes, par « l'intérêt des Français, qui [lui] commande d'agir ainsi ». ²⁶⁶ Ces propos sont éloquentes : nous assistons à un dédouanement de la part du Premier ministre. L'application de l'alinéa n'est, selon ses dires, pas de son ressort ; c'est à nouveau un intérêt plus grand, celui de la France, qui le pousse à prendre cette décision. Nous retrouvons donc la terminologie que beaucoup de Premiers ministres avant lui ont déjà utilisée pour justifier leurs actes. ²⁶⁷

Face à cet engagement de responsabilité, une motion de censure paraphée par 111 député-e-s – majoritairement de l'UMP – est déposée le jour même. Le texte qui accompagne les signatures des parlementaires fait état de « passage en force, au mépris des deux cents heures de débat qui se sont écoulées » et d'un projet de loi comprenant des « mesures hétéroclites qui ne libèrent ni le travail, ni l'investissement, ni l'activité ». ²⁶⁸ La motion est discutée le 19 février. Durant ce débat, Jacob met en perspective les recours passés au « 49-3 », afin d'asseoir son argumentation.

« Permettez-moi tout de même, monsieur le Premier ministre, de vous rendre grâce sur un point précis : vous venez de faire un usage de la Constitution conforme à son esprit. L'article 49-3 a été pensé comme un outil pour discipliner les majorités divisées et éclatées en plusieurs groupes. Votre majorité est pour le moins profondément divisée et éclatée, et, en toute logique, vous avez décidé de la mater à coups de 49-3. [...] Monsieur le Premier

²⁶⁵ Intervention de Manuel Valls (PS), *Premier ministre*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 17 février 2015

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ Tel-le-s que Debré (voir p. 58) ou encore Cresson (voir p. 84).

²⁶⁸ Texte de la motion de censure du 17 février 2015 déposée par 111 député-e-s, disponible en annexe.

ministre, on a pu pardonner à Michel Rocard, à Édith Cresson ou encore à Pierre Bérégovoy d'utiliser l'article 49-3. Mais pour vous, c'est impardonnable. Quand on a 340 députés de gauche à disposition, quand on est un chef respecté et écouté, on s'évite une telle humiliation ! »²⁶⁹

Malgré les déclarations passionnées de l'opposition, la motion de censure ne parvient à récolter le nombre nécessaire de votes favorables (234 sur 289). Ainsi, le 19 février, le texte est transmis au Sénat. Après modifications, une commission mixte paritaire se réunit, ne parvenant toutefois pas à un accord de compromis. Le projet est renvoyé à l'Assemblée le 16 juin, après examen par la commission spéciale, où débute la nouvelle lecture.

Encore une fois, l'opposition martèle la faiblesse que constitue le recours au « 49-3 » et souhaite que le Gouvernement assume l'échec de sa politique. Face à cela, le Premier ministre considère que le groupe UMP est enfermé dans une « opposition stérile » et que le devoir du Gouvernement est « d'aller vite ».

« Devant les Français, nous nous devons d'avancer et de réformer. Tel est le sens de ce texte et, que cela vous plaise ou non, nous avançons parce que le pays a besoin de réformes. »²⁷⁰

Lorsque Valls reprend la parole, après les questions au Gouvernement, les député-e-s du groupe UMP quittent toutes et tous l'hémicycle, accompagné-e-s par la suite des député-e-s du groupe GDR. Le Premier ministre engage pour la deuxième fois la responsabilité du Gouvernement, en se servant du même argumentaire que lors du premier recours. Néanmoins, il est nécessaire de souligner que la Conférence des Présidents avait fixé à 25 heures le temps de débat en nouvelle lecture. Ainsi, le Premier ministre évite non seulement le vote, mais stoppe également de manière nette tout débat.

Une motion de censure, déjà prête avant même l'engagement officiel et signée par 148 député-e-s est déposée cinq minutes après que la séance ait été suspendue. Elle indique que de nouvelles mesures importantes ont été prises par amendements par le Gouvernement, via la commission spéciale, et accuse

²⁶⁹ Intervention de Christian Jacob (UMP), Assemblée nationale, 2^e séance du 19 février 2015

²⁷⁰ Intervention de Manuel Valls (PS), *Premier ministre*, Assemblée nationale, séance du 16 juin 2015

ce dernier d'être responsable du « décrochage économique » du pays.²⁷¹ Deux jours plus tard, lors de la discussion relative à la motion de censure, les critiques pleuvent : la droite accuse le Premier ministre de chercher à tout prix à se « maintenir à Matignon » ; les écologistes estiment que le Gouvernement, en coupant pour la deuxième fois court à tout débat, met en doute sa capacité à faire adopter de nouvelles résolutions et qu'un texte comprenant trop de dispositions peut mener à l'incohérence et à la contradiction ; les radicaux considèrent finalement que l'efficacité souhaitée ne doit pas être fille de l'utilisation répétée d'une arme créée pour être saisie à titre exceptionnel.²⁷²

La motion de censure n'est finalement pas adoptée, ne récoltant que 198 voix favorables. Le groupe écologiste²⁷³ avait décidé de ne pas soutenir la motion de la droite, au vu des propos « outranciers »²⁷⁴ tenus entre autres par Christian Jacob, président du groupe parlementaire UMP. Considéré comme adopté, le texte est transféré au Sénat le 19 juin. Il est ensuite modifié en nouvelle lecture, renvoyé à l'Assemblée nationale et la discussion dans l'hémicycle reprend dès la seconde séance du 9 juillet 2015. Durant celle-ci, seul Valls prend la parole. Il estime que le « Parlement a fait son travail », en ayant débattu et proposé des amendements, mais que le temps est venu d'adopter définitivement cette loi et « d'aller vite ». Le Premier ministre engage donc pour la troisième fois la responsabilité du Gouvernement sur le texte. Aucune motion de censure n'est déposée.

Six jours plus tard, le Conseil constitutionnel est saisi par deux fois. Les requérant-e-s contestent la procédure d'adoption de la loi, notamment la procédure d'engagement de responsabilité avant même d'avoir débattu, ainsi que la conformité de certains articles vis-à-vis de la Constitution. Dans sa décision rendue le 5 août, le Conseil constitutionnel estime que l'engagement de responsabilité peut intervenir à tout moment, selon la Constitution : il ne conteste donc pas la procédure d'adoption, tout en estimant contraire au texte

²⁷¹ Texte de la motion de censure du 16 juin 2015, signée par 148 député-e-s, disponible en annexe.

²⁷² Intervention de Roger-Gérard Schwartzberg (PRG), Assemblée nationale, séance du 16 juin 2015

²⁷³ Groupe parlementaire (2012-2016) rassemblant plusieurs parlementaires affiliés à des partis écologistes, tels qu'EELV ou « Ecologistes ! ».

²⁷⁴ Intervention de Barbara Pompili (EELV), Assemblée nationale, séance du 16 juin 2015

fondamental une série d'articles. La « Loi Macron » est promulguée le 6 août 2015.

c. La « Loi El-Khomri »

Moins d'une année après l'adoption en lecture définitive de la « Loi Macron », un nouveau grand projet législatif est mené par le Gouvernement Valls. Porté par la nouvelle Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, Myriam El-Khomri, le projet consiste en un assouplissement des règles du Code du travail, comprenant entre autres des mesures relatives à la négociation collective en matière de temps de travail, au licenciement économique, aux visites médicales au travail et aux heures supplémentaires. Selon les propos du Gouvernement, les éléments importants du texte sont, entre autres, les suivants :

- L'augmentation de certains plafonds relatifs à la durée maximale du travail par jour et par semaine ;
- Le remplacement de l'accord de branche par l'accord négocié au sein de l'entreprise ;
- La précision des motifs pouvant mener à un licenciement économique ;
- L'instauration de plafonds d'indemnités prud'homales ;
- Le développement de l' « accord offensif », visant à un maintien dans l'emploi en cas de développement de l'entreprise.

La présentation du projet au public dans *le Parisien* en février 2016, non souhaitée par le Gouvernement, fait émerger de massives revendications de la part de l'opposition, d'une partie de la majorité et, surtout, de la rue. Le soutien au projet de la part du patronat, incarné en la personne de Pierre Gattaz,²⁷⁵ ravive également la colère du collectif « frondeur » des députés PS et d'une partie de la population. Le fossé entre les différent-e-s acteurs/-trices politiques se creuse avant même le dépôt officiel du projet : ainsi, certains intervenants de référence de la droite républicaine « classique » soutiennent le Gouvernement, provoquant de nouvelles configurations politiques dans cet espace de concurrences, tandis qu'une partie de la majorité socialiste, soutenue par des

²⁷⁵ Président du MEDEF – Mouvement des entreprises de France.

figures éminentes du PS tels qu'Aubry ou Joxe, rejette en bloc ce texte d'inspiration néo-libérale.

De larges manifestations, menées par des syndicats et des mouvements étudiants, ont lieu durant tout le printemps dans le pays, donnant entre autre naissance au collectif « Nuit debout » qui campe pendant plusieurs semaines sur la place de la République, à Paris, ainsi que dans d'autres villes de France. Le climat est électrique, les violences policières et anti-policières fréquentes. Les mouvements de grève se multiplient, provoquant par ailleurs des pénuries dans le domaine de l'énergie fossile. Finalement, le projet de loi est déposé par le Gouvernement le 24 mars 2016 et immédiatement renvoyé à la commission des affaires sociales, qui nomme Christophe Sirugue (PS) rapporteur. La procédure accélérée est immédiatement engagée par le Gouvernement.

Durant le premier débat public ayant lieu le 3 mai 2016, El-Khomri affirme que le droit du travail ne remplit plus son rôle et qu'il est nécessaire de « faire du dialogue social le moteur de la transformation de notre économie et de notre société ».²⁷⁶ L'opposition est sensiblement la même que durant la procédure relative à la « Loi Macron ». Un argumentaire similaire est par ailleurs utilisé par les parlementaires de droite, c'est-à-dire la responsabilité du Gouvernement dans la mauvaise situation économique du pays. L'UDI (centre), en la personne de son président Jean-Christophe Lagarde, accuse le Gouvernement d'avoir modifié les principes de base de son projet face à la pression de la rue et à la division de la majorité :

« Tirant vous-même les leçons de votre échec économique et sur le front du chômage, vous annoncez, au mois de février dernier, vouloir sécuriser le contrat de travail afin que les entreprises embauchent en CDI, alors même que 85 % des recrutements sont aujourd'hui des CDD. C'était non seulement une bonne idée mais une nécessité, et nous, parlementaires UDI, avons annoncé que nous soutiendrions cette démarche du Gouvernement. Hélas, à la première pancarte de manifestants, vous avez abandonné ce qui pouvait sans doute être

²⁷⁶ Intervention de Myriam El-Khomri (PS), *Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 3 mai 2016

la dernière mesure utile à la France que votre majorité pouvait porter afin de lutter contre le chômage ».²⁷⁷

La députée écologiste Isabelle Attard formule également des revendications face aux mesures proposées par ce nouveau texte, qui s'inspire à nouveau de dispositions libérales :

*« Le projet de loi prévoit notamment une inversion de la hiérarchie des normes et casse des décennies d'évolution du temps de travail et des congés. C'est pourtant grâce à ces progrès sociaux que la France a les travailleurs parmi les plus efficaces et les plus productifs de la planète. Il est également prévu de faciliter les accords offensifs et le licenciement économique. Les patrons voyous n'auront aucun mal à prétendre que leurs filiales ont des difficultés économiques pour justifier des licenciements ou à faire un chantage au licenciement pour rogner les acquis sociaux. [...] Madame la ministre, les Français sont dans la rue. Les salariés et les dirigeants des petites entreprises refusent vos propositions. Vous n'avez pas de majorité pour voter cette loi. »*²⁷⁸

Malgré leur insistance sur le progrès social que représente le texte, El-Khomri et Valls ne parviennent pas à tempérer l'opposition politique et citoyenne. La fureur gronde dans le Palais Bourbon, donnant lieu à de très vives confrontations tant le sujet ne fait pas l'unanimité au sein de la majorité. Ainsi, le 10 mai 2016, malgré le « compromis » que représente le texte aux yeux du Gouvernement, ce dernier est accusé de manière véhémement par l'opposition – et une frange de la majorité – de « trahir les valeurs de la gauche » et de se « replier sur lui-même ». A nouveau, les parlementaires savent que le Premier ministre s'apprête à brandir le « 49-3 ».²⁷⁹

« L'un de ses articles [de la Constitution] permet d'engager la responsabilité du Gouvernement. Je suis d'ailleurs surpris que certains députés de l'opposition, qui se réclament souvent des fondateurs de la Constitution, aient pu applaudir cette mise en cause de l'un de ses articles qui a déjà été appliqué à de nombreuses reprises. [...] J'ai de bons souvenirs : cet article a été plus

²⁷⁷ Intervention de Jean-Christophe Lagarde (UDI), Assemblée nationale, 2^e séance du 3 mai 2016

²⁷⁸ Intervention d'Isabelle Attard (SE, affiliée écologiste), Assemblée nationale, 2^e séance du 3 mai 2016

²⁷⁹ Intervention d'André Chassaigne (PCF), Assemblée nationale, séance du 10 mai 2016

particulièrement utilisé par Michel Rocard, quand il s'agissait d'instaurer la CSG. À l'époque, il y avait une majorité de gauche, mais pas une majorité socialiste ; votre famille politique avait alors refusé de voter une réforme sur laquelle personne n'est revenu. [...] Prendre une telle décision n'est jamais facile, même si cet article de la Constitution a déjà été utilisé à de maintes reprises. Nous le faisons car nous avons la conviction que ce projet de loi favorise l'emploi durable, l'accès au marché du travail de celles et ceux qui en sont exclus et l'embauche, notamment pour les petites entreprises. »²⁸⁰

Encadré n°4 : La « référence Rocard »

Dans le cas de cette déclaration en particulier, nous observons que Valls justifie explicitement son recours au « 49-3 » par une référence à Rocard lorsque ce dernier était Premier ministre. Comme l'affirme François, « [l]e recours au précédent [...] comme instrument de définition de la situation réduit en effet fortement la gamme de coups politiquement jouables à une alternative élémentaire, et fort risquée, celle qui oppose la sortie du jeu politique à la loyauté ». [FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962, op.cit.*, p. 41] En effet, il est su de toutes et tous que Valls se revendique comme « rocardien » et considère la social-démocratie et le « parler vrai » comme la voie à suivre dans le jeu politique. Le Premier ministre se définit, en effet, spécifiquement comme représentant de la « nouvelle gauche » qu'incarnait Rocard face à la gauche « conservatrice » de Mitterrand. Valls a par ailleurs travaillé, nous l'avons évoqué, au sein du cabinet de son mentor, durant le mandat de ce dernier à Matignon.

« Si je me sens orphelin aujourd'hui [juillet 2016, à la mort de Michel Rocard], c'est parce que j'ai été, comme tant d'autres, un rocardien. [...] Mettre l'économie au service d'un modèle social qui nous est envié dans le monde entier : c'est le mot d'ordre de ce social-réformisme que je défends ». [L'Obs, juillet 2016]

Ayant eu recours 28 fois au « 49-3 », Rocard a été, comme nous l'avons vu, le plus grand utilisateur de ce mécanisme constitutionnel au cours de la V^e République. Il a aussi, par cette utilisation massive, participé à la « banalisation » de cet instrument. Ainsi, il est probable que Valls se réfère à son mentor également à ce niveau, étant donné qu'il a directement vécu ses situations d'engagement, en tant que collaborateur du cabinet Rocard. Si l'on peut effectivement croire à cette hypothèse, les multiples différences qui subsistent entre les deux situations expliquent également la réaction différente de l'opposition et du grand public face aux recours au « 49-3 » des deux hommes. D'abord, car la lutte politique ne se situe plus dans le même espace configurationnel.

²⁸⁰ Intervention de Manuel Valls (PS), *Premier ministre*, Assemblée nationale, séance du 10 mai 2016

Si Valls se revendique encore rocardien, la manière dont les idéaux de cette gauche se déploient dans le jeu politique n'est plus la même et doit faire face à de nouveaux obstacles, comme par ailleurs toute autre formation politique. En effet, selon Rocard qui évoque la gauche de Valls, « [p]our assurer la solidité et la pérennité d'une réforme, il [faut] que la société puisse se l'approprier ».¹ Ainsi, à la différence de l'époque où il dirigeait Matignon, la gauche dans laquelle se situe Valls lors de son passage à la tête du Gouvernement crée de l'incompréhension et de la déception avec ses réformes économiques. Les deux lois que ce quatrième cas d'étude a abordé n'ont pas été « appropriées » par la population, qui s'est – particulièrement dans le cas de la « Loi travail » – profondément indignée et a manifesté son mécontentement dans la rue. Ainsi, l'utilisation du « 49-3 » à six reprises n'est pas observée de la même façon et est vécue comme un « coup de force » d'un exécutif un tant soit peu impatient. De plus, il ne suffit pas de partager des valeurs communes, ou de revendiquer les partager, pour être estimé de pareille manière par le reste des acteurs du jeu politique. Si Rocard et Valls possèdent effectivement des caractéristiques communes, le premier était connu pour être un homme de négociation sociale, ayant de bons rapports avec les syndicats, alors que le second conserve, au long de son mandat, son statut d' élu sévère, droit, ayant illustré son sens strict de la politique lors de son passage Place Beauvau. Ainsi, si Valls se réfère explicitement à Rocard dans ses interventions à l'Assemblée nationale – nous l'avons vu lors de sa déclaration du 10 mai 2016 – ce recours au précédent ne lui permet pas d'obtenir l'aval des député-e-s et du reste des acteurs politiques et sociétaux quant à son utilisation de l'arme constitutionnelle.

Le « 49-3 » est donc appliqué pour la première fois sept jours après la présentation du projet par El-Khomri, le 10 mai. Si ce délai paraît court vis-à-vis du projet précédent, il est encore une fois nécessaire de souligner que le texte est connu du grand public bien avant son dépôt officiel. Une opposition concrète a donc eu le temps de se former et le Gouvernement a également pu, de son côté, mesurer l'ampleur de la fronde et prendre les dispositions qui lui apparaissaient « nécessaires ».

Une motion de censure, signée par 192 député-e-s – majoritairement de l'UDI et du groupe Les Républicains (LR) et votée le 12 mai 2016, n'est finalement pas adoptée, ne récoltant que 246 votes favorables. Le groupe « frondeur » tente également d'en déposer une, mais échoue dans la récolte de signatures, comme lors du deuxième engagement de responsabilité pour la « Loi Macron ». Il manque deux paraphe à cette motion pour être déposée. Ceci met en exergue une certaine contradiction et révèle, dans le même temps, les divergences d'intérêts politiques des différentes forces en présence : en effet, la

droite républicaine représente l'opposition telle qu'elle est généralement définie. Le groupe « frondeur » caractérise quant à lui une frange dissidente de la majorité, qui ne revendique pas les mêmes éléments de divergence que l'opposition « ordinaire ». Malgré tout, si les deux fractions se rejoignent quant à l'animosité exprimée à l'égard de la « Loi El-Khomri », elles ne souhaitent unir leurs forces pour faire tomber le Gouvernement et présenter une seule et unique motion de censure rassemblant toutes leurs signatures. Ceci met en lumière toute la difficulté que les membres de l'hémicycle ont à se réunir s'ils appartiennent à des forces politiques opposées, malgré le fait que leur but – l'opposition au projet de loi – est le même.

Le dossier est transmis au Sénat – majoritairement de droite – qui adopte le texte après l'avoir amendé, le 28 juin. Une commission mixte paritaire est nommée et rend son rapport à la même date, menant à un désaccord entre les chambres.²⁸¹ Le 5 juillet, l'Assemblée nationale est appelée à se prononcer en nouvelle lecture sur le projet de loi. A nouveau, Valls prend immédiatement la parole, avant qu'un-e quelconque orateur/-trice ne s'exprime. Il souligne le fait que le projet de loi de travail répond aux attentes des entreprises et des salarié-e-s et l'importance qu'il accorde au dialogue social dans la résolution des conflits internes aux entreprises. A nouveau, il insiste sur l'aspect *progressiste* du texte, terme déclenchant par ailleurs autant de rires que de protestations dans l'hémicycle, et sur le projet de compromis qui est né des concertations avec les partenaires sociaux.

*« Avancer, parce que les stratégies des uns et des autres, à moins d'un an de l'échéance présidentielle, ne doivent pas bloquer le pays. Avancer, parce que c'est l'intérêt général. Ce n'est pas une posture. »*²⁸²

Le Premier ministre engage une deuxième fois la responsabilité du Gouvernement sur le projet en nouvelle lecture, engagement qui ne fait pas l'objet d'une motion de censure. En revanche, le texte est refusé au Sénat après amendements. Il est donc renvoyé en commission spéciale, puis devant les

²⁸¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20160627/cmp.html#toc2> (consulté le 23 juin 2016)

²⁸² Intervention de Manuel Valls (PS), *Premier ministre*, Assemblée nationale, séance du 5 juillet 2016

député-e-s le 20 juillet 2016, une semaine après les attentats ayant violemment frappé la ville de Nice, le 14 juillet 2016.²⁸³

*« Dans un tel moment, comme nous le disions, l'unité est indispensable, car c'est unis que nous serons forts face à la menace. Cependant, l'unité ne revient pas à faire taire le débat démocratique ; au contraire. Ces débats, je le rappelais hier soir, font la grandeur de notre pays ».*²⁸⁴

Après sa déclaration, les député-e-s assistent à un troisième engagement de responsabilité de la part du Premier ministre. Le texte est ainsi considéré comme adopté en lecture définitive, étant donnée l'absence de motion de censure.

Néanmoins, les 21, 22 et 25 juillet, le Conseil constitutionnel est saisi par trois fois. La première saisine provient de sénateurs/-trices (quelle orientation ?), la deuxième de député-e-s de droite (LR) et la dernière d'élue-e-es de gauche « frondeurs/-euses ». Ces derniers/-ières contestent la procédure d'adoption de la loi. Ils accusent le Premier ministre d'avoir engagé par trois fois la responsabilité du Gouvernement, en n'ayant pourtant reçu qu'une seule fois l'aval du Conseil des ministres – le 10 mai 2016. De plus, « [i]ls soutiennent également que l'application de ces dispositions a rompu le « juste équilibre entre la préservation du bon déroulé de la discussion parlementaire et les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. »²⁸⁵ Le Conseil constitutionnel conclut à un respect de la Constitution, considérant qu'une seule délibération en Conseil des ministres est suffisante pour un même texte. Il conclut également à la non-conformité constitutionnelle de plusieurs paragraphes et articles du projet de loi.

La « Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels » est promulguée par le Président de la République le 8 août 2016.

²⁸³ Ce soir-là, un camion-bélier provoque la mort de 86 personnes sur la promenade des Anglais, lors des célébrations de la fête nationale. L'attentat est revendiqué par le groupe Etat islamique.

²⁸⁴ Intervention de Manuel Valls, *Premier ministre*, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 20 juillet 2016

²⁸⁵ Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016

d. Le « 49-3 » sous Valls : une « disciplinisation » de la majorité ?

Comme nous l'avons brièvement exposé au début de ce chapitre, l'inflexion sociale-libérale engagée dès 2014 par un Gouvernement *et* un Président de gauche, à majorité PS,²⁸⁶ a des conséquences notables sur la poursuite du quinquennat. Après le projet de « pacte de responsabilité » auquel nous avons fait référence, la crise interne à la majorité, déjà engagée par la formation du collectif « frondeur » et le départ de plusieurs ministres éminent-e-s du Gouvernement en août 2014, éclate encore davantage durant le début de l'année 2015, avec le lancement du projet de réforme économique du Ministre Macron. Par la suite, la grande réforme du code du travail, dont le Premier ministre fait son cheval de bataille durant le premier semestre 2016, provoque une importante détérioration du climat social. Des manifestations de plusieurs centaines de milliers de citoyen-ne-s ont lieu dans les grandes villes de France, provoquant parfois de graves incidents violents.²⁸⁷ La volonté du Président de la République d'inscrire dans la Constitution le principe de déchéance de nationalité suite aux tragiques attentats de janvier et novembre 2015 – projet finalement avorté fin mars 2016 – participe également à la chute de la crédibilité gouvernementale dans l'opinion publique, certain-e-s député-e-s socialistes éminent-e-s tels que Christiane Taubira²⁸⁸ ou Jean-Christophe Cambadélis formulant de fortes réticences vis-à-vis de cette mesure.

Nous retrouvons donc, dans les deux cas de figure de la « Loi Macron » et de la « Loi El-Khomri », le dilemme évoqué lors des séances du CCC, presque soixante ans plus tôt : en effet, si le projet du Gouvernement Valls déplaît fortement et pousse à de larges oppositions de part et d'autres du spectre politique, les député-e-s sont-ils-elles été prêt-e-s, malgré tout, à courir le risque de renverser l'exécutif ? Le fait que le destin du Gouvernement soit lié à un texte en particulier met en exergue un problème majeur, celui de ne pas pouvoir contester une idée sans contester l'entière-té d'un organe politique et de ses membres.

²⁸⁶ GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours, op.cit.*, p. 444

²⁸⁷ WERLY Richard, « La loi travail empoisonne le climat social », *Le Temps*, 31 mars 2016

²⁸⁸ Christiane Taubira démissionnera par ailleurs de son poste de Garde des sceaux deux mois avant le retrait du projet, pour cause de « désaccord politique majeur ».

L'utilisation du « 49-3 » dans un contexte de « fronde parlementaire » conséquente à une position politique particulière de la part du Gouvernement et à une opinion dissidente au sein d'une frange de la majorité présidentielle, est donc dépendante de la scission progressive de cette dernière. Dans cet espace de luttes, où une partie des socialistes rejoignent l'opposition, Valls cherche à imposer son *leadership* et à discipliner ce qui lui reste de majorité, considérant que celle-ci est malgré tout absolue, même après les départs des député-e-s frondeurs/-euses. Cette « mise au pas » des député-e-s récalcitrant-e-s laisse également présager une volonté d'apparaître en « position de force » dans l'optique de l'élection présidentielle de 2017 et face à un Président de la République en manque de popularité.

Nous pouvons, dans ce cas précis, nous référer aux propos de Brigitte Gaïti, citée par François qui, bien que faisant référence à la situation politique de mai 1958, nous permettent d'éclairer notre cas d'étude :

*« C'est bien la continuation du jeu politique et d'abord la restauration d'une croyance dans l'efficacité de l'action politique [qui est en jeu]. »*²⁸⁹

La « Loi travail » et la « Loi Macron » mettent en exergue une certaine défaite de l'exécutif, qui n'est parvenu à discipliner sa majorité et le reste de l'opposition qu'en renvoyant la responsabilité aux député-e-s : en effet, nous observons que le « 49-3 » est dans les deux cas brandi pour une question d'efficacité, dans le but d'écourter les débats qui s'éternisent et de faire « avancer les choses ». Ainsi, pour Valls, l'opposition des député-e-s frondeurs/-euses à un projet « dans l'intérêt de la France » se distingue par son illégitimité.

Nous pouvons nous référer ici aux termes de Daniel Gaxie, qui affirme qu'« un gouvernement constitué dans une conjoncture donnée, c'est-à-dire, pour une part, dans une configuration d'enjeux, est vite menacé quand de nouveaux sujets d'affrontements sont privilégiés. Certaines décisions peuvent être alors prises par des majorités *ad hoc*, ce qui a pour effet de multiplier les rancœurs et les contentions au sein de la coalition gouvernementale et de la diviser un peu

²⁸⁹ FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, *op.cit.*, p. 50

plus ». ²⁹⁰ Si l'auteur fait référence à une autre situation politique, ces propos sont éloquentes dans notre cas d'étude, c'est-à-dire la victoire du PS aux présidentielles et aux législatives de 2012 et l'érosion progressive de cette majorité. Ainsi, le groupe socialiste qui compose l'Assemblée nationale se trouve divisé quand la France doit faire face à de « nouvelles » luttes, telles que le terrorisme ou le chômage de masse. Elle l'est également quand des personnalités au regard davantage néo-libéral que le PS traditionnel sont propulsés sur le devant de la scène. L'arrivée de Valls au pouvoir, accompagné entre autres d'un nouveau Ministre de l'Economie – Macron – remplaçant Montebourg à Bercy, modifie la structure de la majorité et met en exergue les divergences d'opinion déjà présentes au sein du parti. Finalement, la mise en place d'un mouvement « frondeur » au sein du PS, rejoint par quelques député-e-s écologistes, permet aussi à cette frange dissidente de la majorité d'obtenir une voix. Ces acteurs/-trices cherchent à s'accaparer le monopole du jeu de l'opposition, se positionnant de manière ambiguë tant devant la classe politique que devant les médias.

Dans un contexte internationalement et nationalement marqué par une mauvaise conjoncture économique et l'apparition de « nouvelles » menaces sur le plan de la sécurité, Valls est confronté durant ses deux années de mandat à un approfondissement du fossé creusé au sein de la majorité socialiste présente à l'Assemblée nationale, suite à l'élection de Hollande en 2012. Les intenses controverses et critiques que provoquent les deux grands projets menés par le Gouvernement en 2015 et 2016 contribuent à augmenter cette fracture, mettant ce dernier dans l'impasse et obligeant le Premier ministre à passer en force en ayant recours à plusieurs reprises au « 49-3 », afin d'imposer son *leadership* dans l'optique d'une candidature à l'élection présidentielle de 2017 et dans un but de « disciplinisation » de la majorité socialiste.

²⁹⁰ GAXIE Daniel, « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », in *Politix*, vol. 5, n°20 (quatrième trimestre 1992), p. 75

5. Les usages du « 49-3 » : une analyse

Après avoir analysé ces quatre cas d'étude de manière approfondie, nous pouvons désormais nous attacher à synthétiser les raisons implicites et les motifs explicites et officiels des usages du « 49-3 », à la lumière desdits cas d'étude.

5.1. Le « 49-3 » au cœur de la lutte politique

L'analyse des usages du « 49-3 » dans l'espace politique français depuis l'introduction de cet article dans la Constitution, en 1958, doit consister à un remplacement de chacune des situations de recours dans un contexte évolutif particulier.

La « fabrique de la loi », qui demeure un espace de configuration spécifique dans le jeu politique, répond à un certain nombre de règles écrites ou tacites, liées au système de contraintes que régit la séparation des pouvoirs. Ces règles ne font pas exception dans le cas particulier du « 49-3 », qui permet d'accélérer le processus de fabrique de la loi en évinçant l'étape du vote parlementaire sur un texte. « La Constitution et les lois ne sont que des cadres définissant les règles du jeu : elles ne peuvent modifier les dispositions des joueurs ni leur façon de jouer », exprime François.²⁹¹ Ainsi, pour l'usage du même alinéa au sein du même régime politique, l'imprévisibilité de ce dernier, sa mouvance, a pour conséquence des justifications différentes.

Le « 49-3 » peut donc être pensé comme une règle du jeu politique, un « coup politique » dont l'usage se comprend en fonction des échanges politiques et des relations entre les différents acteurs/-trices engagé-e-s dans le jeu, ainsi qu'en fonction des intérêts de ces derniers/-ières dans la compétition politique. Dans le champ politique où la lutte principale demeure la conquête de capital symbolique, les acteurs qui brandissent cette « arme » s'exposent à des conséquences particulières relatives au « coup » politique que celle-ci représente dans cet espace de concurrence. Ainsi, le « 49-3 » peut constituer une opportunité pouvant mener à la victoire politique ou à l'acquisition de

²⁹¹ FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, *op.cit.*, p. 93

nouveaux trophées symboliques ou matériels, mais il représente également une contrainte pouvant altérer la position ou le *leadership* de celui qui en fait usage. En d'autres termes, le « coup politique » que représente le « 49-3 » implique des « coûts » – tels que le risque de dénonciation d'obstruction parlementaire formulée par les député-e-s – que les Premiers ministres tentent d'atténuer. En effet, le recours au « 49-3 » apparaît en contradiction avec l'imaginaire collectif relatif au Parlement qui crée la loi face au Gouvernement qui l'exécute. Il constitue également un aveu de faiblesse pour l'exécutif, qui n'a généralement pas d'autre choix que de brandir cette arme.²⁹²

Les usages politiques du « 49-3 » répondent à des motifs dits « officiels », évoqués explicitement par les acteurs politiques qui ont la possibilité de s'en saisir – à savoir les Premiers ministres, *via* leur gouvernement et avec l'aval du Président de la République – et des raisons implicites propres à ces mêmes acteurs, liées au contexte évolutif dans lequel se joue le jeu politique et tournant autour de ladite « fabrique de la loi ». Ces raisons implicites varient largement selon les Premiers ministres ; elles dépendent également des rapports de force qui les engagent avec leur Président de la République, leur propre gouvernement, le reste de l'arène parlementaire ainsi que la population française, qui peut dans certain cas constituer une force d'opposition considérable.

5.1.1. Les motifs officiels

Les quatre exemples développés dans la deuxième partie de ce travail ont donc permis de mettre en lumière divers motifs officiels d'usage et, après objectivation de la façon dont les acteurs « jouent » avec les règles du jeu, plusieurs raisons implicites qui les poussent à agir de la sorte.

a. L'intérêt général

Le premier motif officiel invoqué pour justifier le recours du « 49-3 » est sans aucun doute *l'intérêt général*, qui permet de justifier n'importe quel acte – et pas seulement l'utilisation de cet alinéa – et ses potentielles conséquences. Nous l'avons observé, cet intérêt « de tous les Français-e-s » est présenté

²⁹² ALCARAZ Hubert, « L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958 : antidote ou « coup de force » ? », *op.cit.*, p. 12

comme la raison qui pousse les Premiers ministres et leur gouvernement à agir de la sorte. Ainsi, par l'invocation d'un tel motif, nous assistons à un dédouanement de la part des acteurs visant à ne pas subir les hypothétiques conséquences fâcheuses pouvant résulter de l'usage de cette arme. Cet argument sous-entend qu'il est de la responsabilité des parlementaires, censés représenter les Français-e-s, de prendre en premier lieu compte des intérêts de ceux-ci/celles-ci et de ne pas s'opposer à un texte qui pourrait aller dans leur sens.

b. L'efficacité et la volonté d'écourter les débats

Le second motif officiel, il est vrai moins évoqué directement par les Premiers ministres, se réfère à l'efficacité qu'apporte l'utilisation du « 49-3 » dans certaines situations. Comme nous l'explique Dulong, la recherche de consensus autour d'un texte de loi est bien plus présente sous les III^e et IV^e Républiques. A cette époque, « une bonne loi est [...] le fruit d'un consensus entre toutes les tendances représentées au Parlement ».²⁹³ Un texte largement amendé devient de surcroît plus légitime devant les parlementaires de l'Assemblée nationale, et également devant le Sénat. Ceci permet de comprendre la logique de l'indiscipline parlementaire sous lesdites Républiques, où les députés étaient davantage dictés par leur propre liberté de vote que par la discipline partisane.

Actuellement, une bonne loi est celle qui reçoit l'aval de la majorité. Nous ne sommes donc plus aujourd'hui dans le même mode d'exercice du jeu politique, les règles tacites ayant évolué. La volonté d'écourter les débats en engageant – fréquemment ou non, rapidement ou non – la responsabilité politique du Gouvernement prouve que nous avons assisté à un changement de paradigme sous la V^e République. « L'enlisement » des débats et le nombre important d'amendements sont aujourd'hui considérés comme des facteurs pouvant mettre à mal la stabilité gouvernementale. On considère donc que ceux-ci provoquent une dénaturation du texte, qui affaiblit l'exécutif. Par son droit à imposer l'usage du « 49-3 » afin d'écourter les discussions dans l'hémicycle, la prééminence de l'exécutif face au législatif est particulièrement exacerbée. Cet article est brandi dans le but explicite de mener les discussions à leur terme et

²⁹³ DULONG Delphine, *La construction du champ politique, op.cit.*, p. 133

même de « faire taire » les revendications.²⁹⁴ Dans ce contexte, l'efficacité peut demeurer un argument de poids afin d'affirmer l'autorité du gouvernement face à une opposition cinglante et revendicatrice. Dans une logique de conquête de la fonction suprême – on peut sans autres affirmer que le Premier ministre avait déjà dans l'esprit une potentielle candidature à la présidentielle de 2017 – Valls a choisi d'employer la « manière forte » et de justifier son action par l'urgence qu'appelait la situation française, mettant en exergue l'efficacité qu'apporterait l'usage multiple du « 49-3 » sur ces deux textes.

Nous allons désormais nous attacher à saisir quelles sont les raisons implicites de l'usage de cet alinéa au vu de nos cas d'étude. Celles-ci peuvent avoir également été explicitement invoquées par les Premiers ministres.

5.12. Les raisons implicites

a. Une absence de majorité claire

La première raison implicite de l'usage de l'alinéa provient de l'absence de majorité stable, réunie autour du projet gouvernemental. Comme l'affirme très justement Audouy, « les critères quantitatifs du nombre de députés de la majorité et qualitatifs de la cohésion de cette majorité [doivent être distingués] ». ²⁹⁵ En effet, la majorité sur laquelle le Gouvernement est censé pouvoir compter ne dépend pas que du résultat chiffré des élections législatives. Elle peut être, comme tout aspect du régime politique de la V^e République, extrêmement fluctuante. Ainsi, une majorité absolue obtenue à la suite d'élections législatives n'est pas garantie jusqu'à la fin du mandat présidentiel ou gouvernemental, étant largement dépendante du type de politique que désire mener l'exécutif. Tel est le cas, par exemple, des député-e-s PS frondeurs et frondeuses sous Valls et Hollande. Cette fluctuation s'observe également dans le cas où la majorité n'est que relative, et que le Gouvernement est obligé de compter alternativement sur plusieurs forces politiques habituellement divergentes pour mener à bien ses projets. Les exemples de Rocard et Cresson semblent parfaitement illustrer ce cas précis. Le « 49-3 » permet ainsi, dans le cas d'une absence de majorité de pallier ce

²⁹⁴ Explicitement exprimé comme tel par Cresson, en 1991, voir p. 84

²⁹⁵ AUDOUY Laurèn, « La révision de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution à l'aune de la pratique », *op.cit.*, p. 15

manque en contournant le principe majoritaire, en pariant sur le fait que les parlementaires ne parviendront pas pour autant à renverser le Gouvernement.

b. La « mise au pas » de l'Assemblée nationale

Comme nous l'avons affirmé plus tôt, le « coup de force politique » qu'est l'engagement de responsabilité devant l'Assemblée nationale implique une prise de risque pour le Premier ministre en premier lieu, et pour son gouvernement ensuite. Cette prise de risque est fortement dépendante du jeu de relations qui a lieu entre les acteurs politiques en présence. Ainsi, l'usage du « 49-3 » peut être due à une indiscipline de la part d'une frange de la majorité, qui n'adhère pas aux souhaits du Gouvernement vis-à-vis d'un texte – ou de sa politique toute entière – et qui menacerait le bon déroulement du processus de fabrication de la loi. Grâce à cet article et si l'opposition n'est pas suffisamment rassemblée pour contrer l'engagement de responsabilité en censurant effectivement le gouvernement, ce dernier a la possibilité de mettre au pas l'Assemblée nationale toute entière. C'est ce qui explique pourquoi, encore aujourd'hui, aucune motion de censure n'est parvenue à faire plier un gouvernement.

A ce sujet, nous pouvons assister à deux cas de figure différents :

Premièrement, le fait de lier le destin du Gouvernement à un texte en particulier – ce qui demeure l'essence même de l'alinéa et sa différence d'avec la question de confiance ordinaire – peut provoquer un certain nombre de doutes dans l'esprit des député-e-s. Si ces derniers/-ières ne sont pas fondamentalement défavorables à l'exécutif, le choix de brandir ou non une motion de censure peut s'avérer complexe. Nous retrouvons ici l'argumentaire de Reynaud, présenté au début de ce travail, qui dénonçait dans le cadre des séances du CCC le fait de ne pas différencier l'hostilité potentielle envers le Gouvernement et celle envers un projet de loi qui peut être mauvais.

Deuxièmement, il est également possible que certains parlementaires soient opposé-e-s au Gouvernement et à son travail dans son ensemble, mais favorables au texte proposé. Ainsi, les député-e-s concernés se trouvent dans une situation où la possibilité de faire tomber un exécutif tout entier existe, moyennant la non-adoption d'un projet qu'ils auraient peut-être eux-mêmes pu

proposer. Cette hypothèse est particulièrement saillante dans le cas de la « Loi Macron », d'inspiration libérale et qui aurait potentiellement pu plaire aux députés UMP. Nous l'avons observé lors de l'intervention de Fillon du 26 janvier 2015 (pp. 92-93).

D'autres critères doivent également être pris en compte dans cette pesée d'intérêts. Ainsi, la signature puis le vote d'une motion de censure implique des conséquences électorales importantes, au regard des électeurs/-trices. L'appartenance à un parti, qui concerne la très large majorité des député-e-s, implique en outre un certain nombre de responsabilités et une discipline partisane à observer.

Finalement, notons que les quarante-huit heures qui séparent obligatoirement le dépôt et le vote d'une motion de censure, lui-même précédé d'une discussion en séance plénière, n'ont pas été choisies au hasard. Elles permettent de laisser libre cours aux discussions de couloir et de tenter de convaincre, pour le Gouvernement, les député-e-s indécis/-es. Par ailleurs, il est intéressant de noter que ce laps de temps était initialement beaucoup plus important : en effet, au début du mois de juillet 1958, le projet de texte constitutionnel du groupe de travail stipule que le vote d'une motion de censure ne peut avoir lieu que huit jours francs après son dépôt, sauf si le Gouvernement estime que ce scrutin doit se dérouler plus tôt.²⁹⁶

Ainsi, selon les termes de Teyssier, le « 49-3 » constitue « un verrou puissant, un gage de stabilité, une incitation à la réflexion et à la modération », permettant aux député-e-s de « prendre leurs responsabilités ».²⁹⁷ Dans ce cas précis de « mise au pas » du parlement, l'utilisation du « 49-3 » s'apparente à un avertissement ; l'article permet de dompter les député-e-s indiscipliné-e-s, en ne leur laissant presque aucune chance de riposte.

c. L'imposition du statut de Premier ministre

Comme nous l'avons évoqué dans la première partie de ce travail, la fonction de Premier ministre varie selon l'espace de concurrences dans laquelle se trouve l'acteur qui occupe ce poste. Ainsi, en période de cohabitation, la

²⁹⁶ DPS, volume 1, p. 330

²⁹⁷ TEYSSIER Arnaud, *Histoire politique de la Ve (exposant) République*, op.cit., p. 55

fonction de Chef-fe du Gouvernement peut être considérée comme plus « enviable » que celle du Président de la République. Dans une période de gouvernance ordinaire, le Premier ministre est largement dépendant des choix du Chef de l'Etat et ce dualisme à la tête de l'exécutif mène parfois à des questionnements quant à la personne qui mène effectivement l'action du Gouvernement, n'en déplaise à l'article 21 de la Constitution.

Le motif d'« imposition du statut de Premier ministre » concerne particulièrement les cas de Cresson, Rocard et Debré. Les deux premiers ont, tout d'abord, dû travailler avec un Gouvernement qui n'était pour partie pas en accord avec leur propre vision de la France ou opposés à leur manière de faire de la politique. Rocard tout d'abord, par la triple contrainte structurelle qui s'impose à lui lorsqu'il arrive à Matignon, en 1988 : une relation tumultueuse avec Mitterrand, un gouvernement composé en partie par des proches de ce dernier qui désapprouvent sa position et sa vision de la gauche et un Parlement qui, suite aux élections législatives, ne le soutient que de façon relative. Le « 49-3 » lui permet donc d'outrepasser cette absence de majorité claire – comme nous avons pu le voir dans la première raison implicite développée – mais également de s'imposer lui-même à un poste particulier. Dans cet espace donné, Rocard est « condamné » à user – et abuser – des instruments qu'il a en son pouvoir. Le « 49-3 » en est un et lui permet de s'affirmer comme un acteur de la vie politique à part entière, et non comme un simple agent du Président de la République.

Cresson, nous l'avons vu, est quant à elle enfermée dans une situation relativement similaire que celle de Rocard du point de vue du manque de majorité absolue et des mauvaises relations entretenues avec certains membres du Gouvernement, tout en soulignant que ses rapports avec François Mitterrand sont bien meilleurs. A travers ses nombreux recours au « 49-3 », elle tente d'imposer un statut qu'elle ne parviendra finalement jamais à atteindre.

Finalement, Debré constitue l'acteur politique qui définit les contours du rôle de Premier ministre sous la V^e République. Bien que défavorable à l'article en premier lieu, il n'hésitera pas à recourir au « 49-3 » malgré le fait qu'il bénéficie d'une majorité à l'Assemblée. L'article peut lui permettre d'affirmer sa place et son rôle en tant que second du Général de Gaulle.

Le renforcement de la figure présidentielle, déjà engagée en 1958 mais concrétisée officiellement en 1962, tend donc à mettre le Premier ministre au second plan (sauf dans le cas d'une cohabitation). L'engagement de responsabilité du gouvernement, par le biais du « 49-3 », lui donne ainsi une certaine stature, tout en étant protégé d'éventuels risques politiques par la menace de dissolution du Président.

Le coup politique que représente le « 49-3 » est donc joué en fonction de plusieurs facteurs, déterminé par la configuration des échanges politiques à un moment et un lieu donnés. Il obéit à des motifs officiels, présentés publiquement par les Premiers ministres, tels que l'intérêt général et la volonté d'écourter les débats, mais répond également à des raisons implicites, qui ne seront généralement évoquées que par ceux qui s'opposent, à ce moment-là, à l'utilisation de ce dispositif. Celles-ci sont l'absence de majorité claire et définie au Parlement, la « mise au pas » des député-e-s récalcitrant-e-s et, finalement, la volonté d'imposition du « statut » de Premier ministre.

5.2. L'article « 49-3 », un déni démocratique ?

Nous terminerons ce travail par une réflexion normative relative aux usages du « 49-3 » et à sa légitimité actuelle au sein de la Constitution.

Au travers de notre analyse, nous avons observé que les justifications des usages politiques du « 49-3 » au cours de la V^e République pouvaient être subdivisés en deux catégories distinctes pouvant parfois se confondre : les motifs officiels, tels que présentés par les Premiers ministres pendant une séance de l'Assemblée ou devant la presse, et les raisons implicites, qui ne peuvent être saisies que par une analyse plus profonde de l'espace « configurationnel » dans lequel se déploie le jeu politique à un moment et un lieu donnés.

Plusieurs argumentations tendent à considérer que l'efficacité de l'alinéa a été établie et qu'il convient aux Premiers ministres d'en faire usage dans « l'intérêt

général », car cet instrument leur permet de gouverner de manière efficace. D'autres acteurs politiques estiment pour leur part que le « 49-3 » demeure une arme brutale, anti-démocratique, qui n'a plus sa place dans le système politique français. D'emblée, il convient également de préciser que le positionnement des acteurs quant à ce mécanisme fluctue de manière importante selon la place qu'ils occupent dans la compétition politique ; ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, l'ex-Président de la République Hollande considère en 2006, en sa qualité de Premier secrétaire du PS et ainsi membre de l'opposition, que le « 49-3 » représente une « brutalité et un déni de démocratie ». ²⁹⁸ Cela ne l'empêchera pas de donner son aval par six fois à Valls pour recourir à l'article durant le quinquennat qu'il débute en 2012. Comme l'expose Gaxie pour une autre situation politique, « [e]n dénonçant l'affaiblissement du Parlement – ce que fait Hollande dans la suite de ses propos – l'opposition cherche surtout un terrain supplémentaire pour critiquer et embarrasser le gouvernement ». ²⁹⁹ Sans se permettre de faire une large extrapolation de cet état de fait, nous pouvons estimer que la manière de considérer cet instrument de manière générale dépend aussi de la place qu'occupent les acteurs dans l'espace politique français. Dans cette dernière partie, nous allons donc tenter de saisir si le « 49-3 » peut être considéré comme disproportionné au sein de la Constitution actuelle, au vu de l'espace configurationnel dans lequel se déroule le jeu politique.

La confrontation des arguments concernant la légitimité démocratique du « 49-3 » dans la Constitution actuelle prend forme dans l'enjeu de luttes que constitue la définition fondamentale de la démocratie. Dans le cas de cet article, nous observons une tension entre, d'un côté, une argumentation revendiquant l'efficacité législative de la disposition ainsi que la stabilité que cette dernière provoque – en réponse à la paralysie de la IV^e République – et de l'autre côté la dénonciation d'un manque de légitimité démocratique due à la mise de côté des garant-e-s de la représentation nationale – les député-e-s – au terme de la procédure législative. Cette dernière partie va ainsi porter sur une analyse de cette tension en particulier.

²⁹⁸ AUTEUR INCONNU, « Loi Travail : Quand Hollande fustigeait le 49-3 », *L'Obs*, 10 mai 2016

²⁹⁹ GAXIE Daniel, « Mettre en question la problématique institutionnelle », Colloque des 17 et 18 janvier 1992, Paris, Assemblée nationale, p. 99

521. L'efficacité et la stabilisation du régime politique

Le « 49-3 » ne peut, nous l'avons pu, être considéré de manière individuelle. Il fait sens lorsqu'il prend part à un ensemble communément nommé mesures de « rationalisation du parlementarisme » dans le but précis de renforcer le rôle de l'exécutif et de stabiliser le régime. En effet, comme l'affirme Gaxie, « [l]e dispositif de l'alinéa 3 [n'a] une efficacité propre que dans la mesure où il rend la rupture plus visible et tend ainsi, dans certaines conditions, à en augmenter le coût ».³⁰⁰ Néanmoins, si la disposition ne peut être considérée seule, elle demeure celle qui impose la mesure la plus importante, c'est-à-dire l'absence du vote formel des député-e-s et permet donc d'accélérer grandement le processus législatif. En termes quantitatifs, le « 49-3 » est effectivement « d'une efficacité redoutable ».³⁰¹ Jamais un Gouvernement n'a été renversé par une motion de censure provoquée et la stabilité ministérielle a ainsi pu être garantie. Le fait de mettre les député-e-s face à leur responsabilités, comme nous avons pu le développer dans la partie précédente, confère toute son efficacité au dispositif.

Néanmoins, l'efficacité avérée de l'alinéa ainsi que la stabilité gouvernementale qu'il provoque entre en confrontation directe avec la question de la légitimité, qu'il peine à obtenir auprès d'une large partie des acteurs/-trices politiques ainsi que de la population. Nous allons désormais nous attacher à saisir plus précisément cette tension, en détaillant trois arguments qui tendent à mettre en doute la légitimité de l'article d'un point de vue démocratique.

522. Le « fait majoritaire » et le déséquilibre des pouvoirs

Exception au cours de la République précédente, la stabilité politique devient progressivement la règle par l'apparition du « fait majoritaire »³⁰² et garantie par d'autres facteurs. En effet, il convient d'observer que depuis 1958 et les craintes du groupe de travail – particulièrement celles de son Président, Debré – plusieurs éléments confèrent au régime politique français une stabilité que

³⁰⁰ GAXIE Daniel, « Mettre en question la problématique institutionnelle », *op.cit.*, p. 106

³⁰¹ ALCARAZ Hubert, « L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958 : antidote ou « coup de force » ? », *op.cit.*, p. 6

³⁰² Le « fait majoritaire » est la favorisation de la formation d'une majorité soutenant l'action du gouvernement. Il s'agit d'un élément caractéristique de la V^e République.

l'auteure Audouy qualifie désormais de « naturelle ».³⁰³ En cause, l'inversion des calendriers électoraux, le raccourcissement de la durée de mandat présidentiel, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ou le resserrement des majorités parlementaires par la pratique d'une stricte discipline de groupe : en d'autres termes, les premières années de la V^e République voient se déployer de profondes transformations structurelles des pratiques politiques.³⁰⁴

De plus, le rôle prévu d'arbitre que devait tenir, selon la Constitution de 1958, le Président de la République se transforme en un rôle d'acteur extrêmement puissant, qui devient le centre de toute la vie politique française ; le fait majoritaire est en progression continue et contribue, par la reproduction des règles, à une stabilisation et à la « disciplinisation » du Parlement au fil des décennies.³⁰⁵ De plus, il induit un déséquilibre dans les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, au vu du fait que les instruments de parlementarisme rationalisé aient été introduits pour pallier l'absence de majorité stable et que la structure du champ politique a été profondément modifiée. Largement étudiée par les spécialistes, la question du déséquilibre des pouvoirs est donc à prendre en compte lorsqu'il s'agit de s'intéresser à la légitimité du « 49-3 » au sein de la Constitution actuelle. En effet, ce dernier met en exergue à lui seul le fossé existant bel et bien entre les pouvoirs du Gouvernement et ceux du Parlement. Ce déséquilibre est la conséquence d'un large processus de transfert des lieux de pouvoir du législatif vers l'exécutif, qui se heurte à une modification progressive, mais plutôt rapide dès le début, de la structure du champ politique.

Si l'origine des textes législatifs est partagée entre le Gouvernement et le Parlement, selon la Constitution, le premier détient donc un arsenal d'armes politiques qui déséquilibrent son rapport avec l'organe législatif. En considérant que les objectifs premiers de la Constitution de 1958 sont la stabilité et l'efficacité obtenues par le biais de différents instruments de parlementarisme rationalisé, on peut conclure qu'actuellement, l'exécutif est

³⁰³ AUDOUY Laurèn, « La révision de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution à l'aune de la pratique », *op.cit.*, p. 3

³⁰⁴ GAXIE Daniel, « Mettre en question la problématique institutionnelle », *op.cit.*, p. 116

³⁰⁵ FRANCOIS Bastien, *La 6^e République. Pourquoi ? Comment ?*, Paris : Les petits matins, 2015, p. 36

« surarmé lors même qu'il n'a plus d'ennemis menaçants ».³⁰⁶ Le « 49-3 », même s'il demeure peut-être l'article le plus célèbre de la Constitution, n'est donc pas le seul mécanisme veillant à « dompter » l'organe législatif. Il produit son effet et sa force car il est généralement accompagné d'autres instruments, plus discrets mais très puissants, que constituent par exemple la procédure du vote bloqué, la déclaration d'urgence sur un texte – actuellement la procédure accélérée – la lettre rectificative ou la mise à l'ordre du jour des volontés gouvernementales, supplantant parfois celles du Parlement. De plus, la menace de dissolution par le Président de la République – au vu de l'article 12 de la Constitution – offre une arme supplémentaire au Gouvernement. En effet, le Chef de l'Etat a le choix de ne pas accepter la démission du Premier ministre en cas de censure, et de provoquer des élections législatives anticipées par la dissolution de l'Assemblée nationale.

L'entreprise « d'étouffement » des parlementaires, mise en marche par la rationalisation du parlementarisme en 1958, n'a de plus pas été réellement atténuée par les nombreuses réformes constitutionnelles qui ont eu lieu depuis cette dernière date. Le déséquilibre entre les pouvoirs du Parlement et ceux du Gouvernement n'a donc pas été pallié,³⁰⁷ car il est nécessaire de souligner que les modifications institutionnelles ne permettent pas entièrement de résoudre les difficultés dépendantes aussi – et surtout – d'une structure particulière du champ politique qui vise par dessus tout à favoriser l'exécutif. Selon François, « [l]a primauté de l'exécutif s'enracine davantage dans l'économie même des pratiques politiques que dans les dispositifs techniques, même si ces derniers ont pu y contribuer ».³⁰⁸ En d'autres termes, la réforme complète des instruments permettant la prééminence de l'exécutif sur le législatif, caractéristiques de la V^e République, ne permettrait pas forcément la restauration totale de la primauté du second sur le premier, voire simplement du rééquilibrage des institutions.

³⁰⁶ LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *Revue française de droit constitutionnel* 2010/2 (n°82), pp. 229-230

³⁰⁷ FRANCOIS Bastien, *Misère de la V^e République*, Paris : Editions Denoël, 2001, p. 51

³⁰⁸ *Ibid.*

523. La potentielle qualité des projets de loi concernés

L'aspect « efficace » qui caractérise le « 49-3 » et, plus largement, les instruments de parlementarisme rationalisé, supplante néanmoins parfois la question de la qualité des projets de loi qui sont soumis à cette procédure. En effet, tenant compte du fait qu'une majeure partie des projets de lois est impulsée par le Gouvernement, il demeure légitime de poser l'hypothèse suivante : au vu du grand nombre de textes déposés, pouvons-nous considérer que leur qualité est en tout point exemplaire ? Existe-t-il des incohérences, voire des erreurs – que le Parlement peut évidemment également commettre – qui permettraient de remettre en cause certains projets mais qui, au nom de la *nécessité* et de *l'intérêt général* sans cesse invoqués par les Premiers ministres dans l'hémicycle, ne pèsent pas ou peu dans la balance ? En effet, il ressort des cas d'étude analysés dans le présent travail l'impression que la remise en question des textes par l'opposition, voire par une partie de la majorité, n'est pas toujours dictée par la volonté de faire barrage au travail du Gouvernement, mais simplement par le fait que le projet de loi en question n'est, à leurs yeux, pas à la hauteur de futurs enjeux. Ce questionnement était déjà présent dans les propos de David, lors des débats au CCC, en 1958.³⁰⁹ Les exemples développés au long de ce travail nous ont également prouvé qu'à de nombreuses reprises, les textes adoptés sont attaqués par les député-e-s *via* le Conseil constitutionnel, en partie quant à la procédure d'adoption mais également quant à la constitutionnalité de certains articles et que l'organe juridique suprême a effectivement, plusieurs fois, donné raison aux parlementaires.

524. L'absence de vote direct

« [...] *Il n'est pas possible de ne pas dénoncer l'extraordinaire artifice qui consiste, dans le silence des députés, à considérer comme adopté un texte sur lequel n'est intervenu aucun vote. Un tel mécanisme apparaît d'autant plus contestable qu'il porte, le plus souvent, sur un choix essentiel.* »³¹⁰

Les acteurs favorables au « 49-3 » estiment également que le vote d'une motion de censure constitue un « substitut » au vote usuel. Ainsi, la démocratie

³⁰⁹ Voir p. 38

³¹⁰ QUERMONNE Jean-Louis et CHAGNOLLAUD Dominique, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris : Librairie Arthème Fayard, 1996, p. 325

ne serait pas altérée, car un vote indirect aurait lieu au moment du scrutin relatif à la motion de censure. Cette dernière semble, aux yeux des partisans du « 49-3 », une arme proportionnée à l'usage du Parlement qui doit savoir l'utiliser à bon escient. En d'autres termes, si le Gouvernement n'a jamais pu être renversé, c'est parce que l'Assemblée nationale n'a jamais réussi à se rassembler.

Néanmoins, le vote d'une motion de censure n'implique pas les mêmes conséquences qu'un vote ordinaire relatif à un projet ou à une proposition de loi. En effet, nous l'avons dit, le fait que le destin du Gouvernement soit lié au texte concerné peut éveiller des doutes dans l'esprit des député-e-s et le choix de voter ou non une motion de censure n'est donc pas entièrement dicté par la liberté personnelle, mais souvent pas une volonté de suivre la discipline partisane. L'absence de vote direct participe donc au manque de légitimité de l'article dans la Constitution.

525. Le « 49-3 » : une arme exceptionnelle devenue banale

Comme l'affirme François, nous avons assisté à une banalisation du « 49-3 » au cours de la V^e République.³¹¹ Alors que la mesure devait demeurer exceptionnelle, elle permet aujourd'hui de régler des questions mineures ou de « satisfaire les lubies de l'exécutif ».³¹² Sur de multiples points, le « 49-3 » apparaît comme une mesure brutale, qui trouve légitimité par l'alternance qui caractérise le jeu politique français, offrant la possibilité aux acteurs de s'en servir ou de faire le choix délibéré de laisser l'instrument de côté. C'est certainement cette alternance qui permet à l'arme gouvernementale de conserver sa place au sein de la Constitution. En effet, comme nous l'avons dit, le regard des acteurs politiques envers cet article est pour beaucoup d'entre eux dépendant de la place qu'ils occupent dans l'échiquier politique, des victoires qu'il leur reste à gagner, des trophées qu'ils souhaitent conquérir. Ainsi, il sera du « rôle » de l'opposition d'attaquer de manière véhémente le recours au « 49-3 » par la majorité et de l'accuser de tous les maux. C'est pourtant cette même opposition, située à n'importe quel niveau du spectre politique, qui estimera

³¹¹ FRANCOIS Bastien, *Misère de la V^e République*, *op.cit.*, p. 69

³¹² *Ibid.*

honnête de s'en servir, une fois au pouvoir, lorsque « l'intérêt national » sera déterminant.

Il est extrêmement complexe de trancher sérieusement la question de la place du « 49-3 » dans la Constitution actuelle. Lors des discussions du groupe de travail sur l'avenir des institutions, menées par Claude Bartolone – à ce moment-là Président de l'Assemblée nationale – et Michel Winock – historien – dont les conclusions ont été publiées en 2016, nous pouvons observer que les acteurs politiques sont, presque pour moitié, favorables à un maintien de l'article dans la Constitution.³¹³ Cependant, en se penchant sur la structure actuelle du champ politique, nous serions tentés d'affirmer que l'article ne remplit désormais plus ses fonctions initiales ou, du moins, n'a plus besoin de les remplir. Comme l'expriment les auteurs qui ont accompagné ce travail, la suppression de l'alinéa de la Constitution n'impliquerait pas un rééquilibrage complet entre les organes législatif et exécutif, au vu des autres instruments dont dispose le second et étant donné que la règle de droit en tant que telle n'est pas seule responsable du changement des pratiques politiques. Par ailleurs, nous observons que les modifications constitutionnelles conséquentes à la révision du 23 juillet 2008 n'ont été que succinctes. En effet, si la nature des projets de loi pouvant faire l'objet d'un recours au « 49-3 » est désormais plus précisément définie, la disposition actuelle laisse toutefois une large marge de manœuvre au Gouvernement. L'article conserve sa puissance suite au refus du Gouvernement de suivre la proposition du Comité Balladur, qui souhaitait réserver l'utilisation du « 49-3 » uniquement aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Néanmoins, la suppression – voire la limitation dans les usages – du « 49-3 » constituerait, au vu de notre analyse, un signal important dans la restauration du dialogue et du compromis politique entre le Parlement et le Gouvernement, qui semble manquer actuellement au jeu politique français.

³¹³ BARTOLONE Claude, WINOCK Michel (co-directeurs), *Refaire la démocratie. Dix-sept propositions*, Paris : Editions Thierry Marchaisse, 2016, p. 205

6. Synthèse générale et réponse à la problématique

La problématique formulée au début de ce travail s'interrogeait sur la considération des usages politiques du « 49-3 » depuis 1958, en regard des raisons invoquées lors de l'élaboration de la Constitution. Nous pouvons, au terme de cette analyse et au vu des quatre exemples examinés, conclure au fait que ces usages répondent à une série de motifs « explicites » et à des raisons implicites, largement conditionnées par le contexte évolutif dans lequel se joue le jeu politique et les intérêts en présence. L'utilisation ou le rejet de la règle de droit que constitue le « 49-3 » est déterminée donc par une multitude de d'échanges entre acteurs politiques, par les situations de la compétition politique à un moment et à un lieu donnés et par l'interprétation de cet article qu'effectuent les Premiers ministres qui se sont succédés à Matignon.

L'instauration de cet article dans la Constitution en 1958 répondait à une volonté de stabilisation du régime, selon l'interprétation que se faisaient les constituants d'un régime pérenne, soit une prééminence de l'exécutif vis-à-vis du Parlement. Néanmoins, la stabilité gouvernementale est à présent garantie par d'autres facteurs propres à la structure du jeu politique français et participe par là même à la remise en question de certains instruments caractéristiques du concept de parlementarisme rationalisé, tels que le « 49-3 ».

7. Limites du travail

Avant de conclure définitivement ce travail, il convient d'exposer les limites de cette analyse et des conclusions qui en résultent.

Tout d'abord, seuls quatre cas d'étude ont été approfondis, représentant une infime proportion de tous les projets de loi ayant été adoptés avec l'aide du « 49-3 ». Ainsi, afin de produire une analyse encore plus fine et généralisable, il aurait été souhaitable de s'intéresser à davantage de cas, voire même de se pencher sur la totalité des textes pour lesquels un recours à cet article a été nécessaire. Le choix des Premiers ministres concernés est justifié, par hypothèse, par les raisons différentes qui ont pu les pousser à se saisir plusieurs fois de l'article en question. Il aurait évidemment été possible de choisir d'autres cas intéressants, tels que ceux de Raymond Barre ou Jacques Chirac, par exemple.

Dans la même optique, le choix a été fait de se pencher en particulier sur les Premiers ministres, en se focalisant sur leur parcours et leurs relations avec leur Président, ainsi que le reste de la classe politique dans son ensemble. Cette décision se comprend par le fait que le Chef du Gouvernement est seul à prendre la décision finale de se présenter devant l'Assemblée nationale afin d'avoir recours au « 49-3 ». L'analyse a donc été effectuée selon l'angle de cet acteur/-trice politique en particulier, sans s'intéresser plus profondément aux autres ministres en charge des projets de loi concernés ou aux Présidents concernés. Il aurait donc été plus précis de se pencher également sur le rôle desdits ministres acteurs dans la décision finale d'engager – ou non – la responsabilité du Gouvernement.

Le choix de se focaliser uniquement sur les débats de l'Assemblée nationale est également contestable, dans le sens où ce travail aurait évidemment également pu porter sur ceux du Sénat, voire même ceux des commissions relatives aux deux Chambres. Toutefois, deux remarques sont à faire à ce sujet : tout d'abord, selon la Constitution, le Gouvernement n'est responsable que devant l'Assemblée nationale ; ce sont donc les député-e-s qui sont directement touché-e-s par cette potentielle mesure prise par le Premier ministre. De plus, la présente recherche portant sur la procédure particulière du « 49-3 » et non sur les lois ayant été adoptées par ce biais, il ne semblait pas nécessaire, pour un travail de cette ampleur, de se pencher plus particulièrement sur les discussions de la Chambre haute ou celles ayant lieu en commission. Ainsi, s'il fallait poursuivre notre analyse, il serait judicieux de se focaliser sur un plus large éventail de cas et d'approfondir davantage l'analyse législative afin de pouvoir fournir une synthèse plus précise des usages politiques du « 49-3 » au cours de la V^e République.

8. Conclusion finale

Le premier grand chapitre de ce travail était consacré aux conditions de production de la Constitution, en se focalisant les rapports de force en jeu ayant permis l'introduction dans le texte fondamental du « 49-3 » en 1958. L'analyse des quatre cas d'étude, effectuée dans la deuxième partie du développement,

nous permet de conclure à une *autonomisation* de la règle à partir des conditions de production. En effet, si l'on considère que cette dernière répondait à un souhait prononcé de stabilisation du régime politique et d'efficacité dans la fabrique de la loi dans un espace de concurrences donné, il est pertinent d'affirmer que ce contexte évolutif et imprévisible a donné lieu à des usages qui ne répondent pas nécessairement aux raisons d'être premières de l'introduction de cet article dans la Constitution. Ainsi, les usages politiques du « 49-3 », qui répondent à des motifs explicites et des raisons implicites, varient au gré du contexte évolutif et du positionnement des acteurs/-trices dans le jeu politique. En effet, comme l'affirme Gaxie, il est nécessaire de préciser que « la simple comparaison du fonctionnement des régimes politiques dans le temps ou dans l'espace » ne suffit pas à expliquer la manière fluctuante dont les règles du jeu politique seront jouées par les hommes politiques qui en sont les acteurs/-trices principaux.³¹⁴ Comme le rappelle l'auteur et comme nous l'avons déjà évoqué dans ce travail, une entreprise de rationalisation du parlementarisme a déjà lieu lors de l'élaboration de la IV^e République, entreprise qui ne porte pas ses fruits au vu de la manière dont les acteurs politiques interprètent et jouent avec les règles de droit. La manière extrêmement efficace dont le « 49-3 » a fonctionné depuis son introduction dans la Constitution en 1958 – c'est-à-dire sans jamais échouer face à une motion de censure – n'est donc pas due uniquement à l'introduction des mesures de parlementarisme rationalisé souhaitées par les rédacteurs du texte. Considérer les règles constitutionnelles comme l'unique facteur de changement – pour le moins radical – entre la IV^e et la V^e République serait une analyse incomplète ; la structure du champ politique a en effet changé en profondeur grâce aux modifications de l'espace de concurrences dans lequel se joue – encore actuellement – le jeu politique français. « Si la même disposition juridique ne produit pas les résultats qui surviennent dans un autre contexte, ce n'est pas à la disposition juridique mais au contexte ou à la relation que la règle de droit entretient avec le contexte de son invention ou de son usage qu'il faut imputer des conséquences observées ».³¹⁵ En d'autres termes, l'ingénierie constitutionnelle de 1958 ne doit son succès qu'à la modification profonde de

³¹⁴ GAXIE Daniel, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution », in *Le président de la République. Usages et genèse d'une institution*, Paris : Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1992, p. 334

³¹⁵ GAXIE Daniel, « Mettre en question la problématique institutionnelle », *op.cit.*, p. 98

la manière dont les acteurs politiques jouent désormais le jeu. Comme le souligne Gaxie, « les constitutions n'existent pas indépendamment des conditions socio-politiques de l'activité institutionnelle et leur efficacité ne réside pas principalement dans le contenu de leurs dispositions. »³¹⁶

³¹⁶ GAXIE Daniel, « Mettre en question la problématique institutionnelle », *op.cit.*, p. 98

9. Bibliographie

9.1. Sources primaires

BARTOLONE Claude, WINOCK Michel (co-directeurs), *Refaire la démocratie*, Paris : Assemblée nationale, XIV^e législature, Groupe de travail sur l'avenir des institutions (rapport n°3100), 2015.

BARTOLONE Claude, WINOCK Michel (co-directeurs), *Refaire la démocratie. Dix-sept propositions*, Paris : Editions Thierry Marchaisse, 2016

BALLADUR Edouard, *Une V^e République plus démocratique*, Paris : Librairie Arthème Fayard, 2008

CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE du 27 octobre 1946

CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE du 4 octobre 1958

COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA V^E REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Volume I : Des origines de la Constitution au 29 juillet 1958*, Paris : La Documentation française, 1987 (abrégé « DPS vol. 1 » dans ce travail)

COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA V^E REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Volume II : Comité consultatif constitutionnel 29 juillet – 21 août 1958*, Paris : La Documentation française, 1987 (abrégé « DPS vol. 2 » dans ce travail)

COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA V^E REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Volume III : Du Conseil d'Etat au Referendum 20 août – 28 septembre 1958*, Paris : La Documentation française, 1987 (abrégé « DPS vol. 3 » dans ce travail)

COMITÉ NATIONAL CHARGÉ DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA V^E REPUBLIQUE, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Volume IV : Commentaires sur la Constitution 1958-1959*, Paris : La Documentation française, 1987 (abrégé « DPS vol. 4 » dans ce travail)

COMMISSION DES ARCHIVES CONSTITUTIONNELLES DE LA V^E REPUBLIQUE, *Archives Constitutionnelles de la V^e République. Volume V : Témoignages 1958-1995*, Paris : La Documentation française, 2011

DEBRE Jean-Louis, *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974

DEBRE Michel, *Discours devant le Conseil d'Etat*, Paris, 27 août 1958

DE GAULLE Charles, *Discours de Bayeux*, Bayeux, 16 juin 1946

DE GAULLE Charles, *Discours d'investiture*, Assemblée nationale, Paris, 1er juin 1958.

DE GAULLE Charles, *Discours sur la place de la République*, Paris, 4 septembre 1958.

DE GAULLE Charles, *Mémoires d'espoir. 1958-1962*, Paris : Librairie Plon, 1972

PFIMLIN Pierre, *Mémoires d'un Européen. De la IV^e à la V^e République*, Paris : Librairie Arthème Fayard, 1991

9.2. Sources secondaires

9.2.1. Ouvrages

BIGAUT Christian, *Lexique de la V^e République*, Paris : Ellipse Editions Marketing SA, 2009

CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Paris : Librairie Arthème Fayard, 1996

CHANTEBOUT Bernard, *Brève histoire politique et institutionnelle de la V^e République*, Paris : Armand Colin, 2004

CHEVALLIER Jean-Jacques, CARCASSONE Guy, DUHAMEL Olivier, *Histoire de la V^e République. 1958-2009*, Paris : Dalloz, 2009 (13^e édition)

DUHAMEL Eric, *Histoire politique de la IV^e République*, Paris : Editions de la Découverte, 2000

DUHAMEL Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Paris : Editions du Seuil, 2003 (1993, 1999)

DUHAMEL Olivier (dir.) et PARODI Jean-Luc (dir.), *La Constitution de la Cinquième République*, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1988

DULONG Delphine, *La construction du champ politique*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2010

DULONG Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, Paris : Editions de la Découverte, 2012

FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996

FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, Paris : Editions de La Découverte, 1998

FRANCOIS Bastien, *Misère de la V^e République*, Paris : Editions Denoël, 2001

FRANCOIS Bastien, *La 6^e République. Pourquoi ? Comment ?*, Paris : Les petits matins, 2015

GARRIGOU Alain, *La politique en France. De 1940 à nos jours*, Paris : Editions La Découverte, 2017

GICQUEL Jean-Eric, *Comprendre la Constitution de 1958. Textes et commentaires*, Paris : LexisNexis SA, 2014

LAUVAUX Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif : quelques aspects de la réforme de l'Etat confrontés aux expériences étrangères*, Bruxelles : Bruylant, 1988.

MAUS Didier, *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^e République*, Paris : la Documentation française/CNRS, 1978

OFFERLE Michel, *Sociologie de la vie politique française*, Paris : Editions de La Découverte, 2004

REVUE FRANCAISE DE SCIENCE POLITIQUE, *Naissance de la Cinquième République. Analyse de la Constitution par la Revue française de science politique en 1959*, Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1990

ROUVILLOIS Frédéric, *Les origines de la V^e République*, « Que sais-je ? », Paris : Presses Universitaires de France, 1998

SCHEMLA Elisabeth, *Edith Cresson. La femme piégée*, Paris : Flammarion, 1993

TEYSSIER Arnaud, *Histoire politique de la V^e République*, Paris : Editions Perrin, 2011

VALODE Philippe, *La V^e République. Une histoire*, Paris : Editions de l'Archipel, 2014

WINOCK Michel, *1958. La naissance de la V^e République*, Paris : Gallimard, 2008

922. Articles scientifiques

ALCARAZ Hubert, « L'article 49, alinéa 3, de la Constitution du 4 octobre 1958 : antidote ou « coup de force » ? », in *Revista catalana de dret public*, n°53 (décembre 2016), pp. 1-12

AUDOUY Laurèn, « La révision de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution à l'aune de la pratique », *Revue française de droit constitutionnel* 2016/3 (n°107), pp. 1-22

BERNARD Mathias, « La mise en place de la V^e République (1958-1962), in *Histoire politique de la V^e République*, Paris : Armand Colin

BUFFOTOT Patrice, « Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », paru dans PSEI, N°4, *Etudes de paix et de sécurité européenne et internationale*, 2016

DUHAMEL Olivier, « Une démocratie à part », *Pouvoirs* 2008/3 (n°126), pp. 17-26

CARCASSONNE Guy, « Ce que fait Matignon », *Pouvoirs*, 1994/1 (n°68), pp. 31-44

CARCASSONNE Guy, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la V^e République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris : La Documentation française, 2008

DULONG Delphine, « Rôle de genre et drôle de genre. Edith Cresson Premier ministre ou le mauvais genre en politique », *Les identités de genre en politique*, Juin 2011, Dijon, France

DUVERGER Maurice, « La république semi-présidentielle : puissance et stabilité gouvernementales », in *Les Constitutions de la France (15 édition)*, Paris : Presses Universitaires de France, 2004

FRANCOIS Bastien, « La France », in DE WAELE Jean-Michel et MAGNETTE Paul, *Les démocraties européennes*, Paris : Armand Colin, 2013 (2010), pp. 161-174

GAÏTI Brigitte, « Les incertitudes des origines. Mai 1958 et la Ve République », *Politix*, vol.12, n°47, Troisième trimestre 1999, pp. 27-62

GAXIE Daniel, « Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformations structurelles et consolidation de l'institution » in *Le président de la*

République. Usages et genèse d'une institution, Paris : Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1992, pp. 333-375

GAXIE Daniel, « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *in Politix*, vol. 5, n°20 (quatrième trimestre 1992), pp. 72-98

LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *Revue française de droit constitutionnel* 2010/2 (n°82), pp. 227-256

QUERMONNE Jean-Louis, « La V^e République. Fin de règne ou crise de régime ? », *Etudes* 2006/9 (Tome 405), pp. 178-187

VINTZEL Céline, « Les armes du Gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni », *Cahiers du Conseil constitutionnel* (n°29), 2010

923. Presse

AUTEUR INCONNU, « Loi Travail : Quand Hollande fustigeait le 49-3 », *L'Obs*, 10 mai 2016

AFP/Guillaume Baptiste, « Le recours au 49-3 : un usage répandu sous la V^e République », *Le Monde*, 17.2.2015

BRUCKERT Erwan, « Histoires de lois à coups de 49.3 », *Le Monde*, 23 mai 2016

BULARD Martine, « Loi Macron, le choix du « toujours moins » », *Le Monde diplomatique*, avril 2015

COLLECTIF, « Rocard et nous », *L'Obs (Numéro Spécial)*, n°2696, juillet 2016

FERRETTI Raymond, « L'utilisation de l'article 49.3 de la Constitution », Fiche d'actualité *in La Gazette*, 20 février 2006

WERLY Richard, « La loi travail empoisonne le climat social », *Le Temps*, 31 mars 2016

924. Liens Internet et fiche d'actualité

Legifrance : service public de la diffusion du droit

<https://www.legifrance.gouv.fr>

Archives de l'Assemblée nationale <http://archives.assemblee-nationale.fr>

Site officiel du Gouvernement français <http://www.gouvernement.fr>

Site officiel de l'Assemblée nationale <http://www.assemblee-nationale.fr>

Site officiel du Sénat <http://www.senat.fr>

Site officiel du Conseil constitutionnel <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

Site consacré à l'actualité politique, économique, sociale et (inter)nationale
géré par la Direction de l'information légale et administrative (DILA)

<http://www.vie-publique.fr/>

Site officiel de la fondation Charles de Gaulle <http://www.charles-de-gaulle.org>

925. Documentation vidéo

« De Gaulle à Matignon : Sept mois qui ont changé la France », *réalisé par*
Antoine-Léonard Maestrati, *diffusé le* 8 janvier 2017 sur France5.

« François Mitterrand : un destin français », *réalisé par* Serge Moati, 2011

10. Annexes

10.1. Textes de loi

Les textes de loi ayant été traités dans les différents cas d'étude étant pour la plupart d'une longueur trop importante, nous avons choisi de ne pas les faire figurer au sein des présentes annexes. Ils sont néanmoins disponibles dans leur intégralité sur Legifrance.fr.

Loi de programme n°60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires (1960 à 1964)

[https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?cidTexte=JPDF1012196000011076
&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?cidTexte=JPDF1012196000011076&categorieLien=id)

Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000717191>

Loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000355163&dateTexte=19910727>

Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030978561&categorieLien=id>

Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

[https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=A2F8A52A267E2008082B29F90E7811A9.tpdila15v_3?cidTexte=JORFTEXT000032983213&cat
egorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=A2F8A52A267E2008082B29F90E7811A9.tpdila15v_3?cidTexte=JORFTEXT000032983213&categorieLien=id)

10.2. Discours

1021. Discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat du 27 août 1958

[Extrait]

« Avec une rapidité inouïe, au cours des dernières années, l'unité et la force de la France se sont dégradées, nos intérêts essentiels ont été gravement menacés, notre existence en tant que nation indépendante et libre mise en cause. A cette crise politique majeure, bien des causes ont contribué. La défaillance de nos institutions est, doublement, une de ces causes ; nos institutions n'étaient plus adaptées, c'est le moins qu'on puisse dire, et leur inadaptation était aggravée par de mauvaises mœurs politiques qu'elles n'arrivaient point à corriger.

L'objet de la réforme constitutionnelle est donc clair.

Il est d'abord, et avant tout, d'essayer de reconstruire un pouvoir sans lequel il n'est ni État, ni démocratie, c'est-à-dire, en ce qui nous concerne, ni France, ni République. Il est ensuite, dans l'intérêt supérieur de notre sécurité et de l'équilibre du monde, de sauvegarder et de rénover cet ensemble que nous appelons traditionnellement la France d'outre-mer.

Ces deux objectifs, à elle seule la Constitution ne permet pas de les atteindre. Mais elle doit être construite de telle sorte qu'elle ne soit pas un obstacle et qu'au contraire elle y aide puissamment. Une première volonté a dominé ce projet : refaire le régime parlementaire de la République. Une seconde volonté a conduit à préciser comment, autour de la France, on pouvait établir une Communauté.

I. Donner à la France un régime parlementaire

Le Gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serai même tenté de dire qu'il veut l'établir, car pour de nombreuses raisons, la République n'a jamais réussi à l'instaurer.

La raison de ce choix est simple. Le régime d'assemblée, ou régime conventionnel, est impraticable et dangereux. Le régime présidentiel est présentement hors d'état de fonctionner en France.

L'impossible régime d'assemblée

Le régime d'assemblée, ou conventionnel, est celui où la totalité du pouvoir, en droit et en fait, appartient à un Parlement, et plus précisément, à une Assemblée. L'Assemblée n'est pas seulement le pouvoir législatif et le contrôle budgétaire. Elle est la politique et le Gouvernement, qui tient d'elle l'origine de son autorité et qui, dépendant de son arbitraire, n'est que son commis. Ses décisions ne peuvent être critiquées par personne, fussent-elles contraires à la Constitution. Leur domaine est illimité et l'ensemble des pouvoirs publics est à leur discrétion. Le fonctionnement de l'Assemblée la met en mesure d'exercer cette tâche : sessions qui n'ont pratiquement pas de fin ; commissions multiples et puissantes ; système de vote par délégation qui permet de multiplier les séances et les scrutins.

Ai-je besoin de continuer la description ? Ce régime est celui que nous avons connu. On a tenté de corriger ses défauts en modifiant le règlement de l'Assemblée. Peine perdue ! Celles des modifications contraires au fonctionnement du régime conventionnel ne sont pas appliquées, ou elles sont impuissantes. On a tenté un nouveau remède en augmentant les pouvoirs de la deuxième assemblée. Peine également perdue ! La division en deux chambres est une bonne règle du régime parlementaire, car elle permet à un gouvernement indépendant de trouver, par la deuxième assemblée, un secours utile contre la première ; en régime conventionnel, on neutralise ou plutôt on diminue l'arbitraire d'une assemblée par l'autre sans créer l'autorité. On a tenté enfin un remède par des coalitions ou contrats entre partis. Peine toujours perdue ! L'entente entre fractions ne résiste pas au sentiment d'irresponsabilité que donne à chacune d'entre elles et à ses membres le fonctionnement du régime d'assemblée.

Les difficultés majeures du régime présidentiel : Le régime présidentiel est la forme du régime démocratique qui est à l'opposé du régime d'assemblée. Sa marque est faite de l'importance du pouvoir donné en droit et en fait à un chef d'État élu au suffrage universel.

Les pouvoirs, dans un tel régime, ne sont pas confondus. Ils sont au contraire fort rigoureusement séparés. Les assemblées législatives sont dépourvues de toute influence gouvernementale : leur domaine est celui de la loi, et c'est un

domaine bien défini. Elles approuvent également le budget et, normalement, les traités. En cas de conflit, le Président, pour le résoudre, dispose d'armes telles que le veto ou la promulgation d'office. La justice occupe une place à part et d'ordinaire privilégiée afin d'assurer la défense des individus contre ce chef très puissant et contre les conséquences d'une entente entre ce chef et les assemblées.

Les qualités du régime présidentiel sont évidentes. L'État a un chef, la démocratie un pouvoir et la tentation est grande, après avoir pâti de l'anarchie et de l'impuissance, résultats d'un régime conventionnel, de chercher refuge dans l'ordre et l'autorité du régime présidentiel.

Ni le Parlement dans sa volonté de réforme manifestée par la loi du 3 juin, ni le Gouvernement lorsqu'il a présenté, puis appliqué cette loi, n'ont succombé à cette tentation, et c'est, je crois, sagesse. La démocratie en France suppose un Parlement doté de pouvoirs politiques. On peut imaginer deux assemblées législatives et budgétaires uniquement, c'est-à-dire subordonnées. Mais nous devons constater que cette conception ne coïncide pas avec l'image traditionnelle et, à bien des égards, légitime, de la République. A cette raison de droit, s'ajoutent deux raisons de fait qui sont, l'une et l'autre, décisives.

Le Président de la République a des responsabilités outre-mer ; il est également le président de la Communauté. Envisage-t-on un corps électoral comprenant, universellement, tous les hommes, toutes les femmes de la France métropolitaine, de l'Algérie, de l'Afrique noire, de Madagascar, des îles du Pacifique ? Cela ne serait pas raisonnable et serait gravement de nature à nuire à l'unité de l'ensemble comme à la considération que l'on doit au chef de l'État.

Regardons, d'autre part, la situation intérieure française et parlons politique. Nous voulons une forte France. Est-il possible d'asseoir l'autorité sur un suffrage si profondément divisé ? Doit-on oublier qu'une part importante de ce suffrage, saisie par les difficultés des années passées, adopte, à l'égard de la souveraineté nationale, une attitude de révolte qu'un certain parti encadre avec force pour des objectifs que des hommes d'État et de gouvernement ne peuvent accepter ?

La cause me paraît entendue. Le régime présidentiel est actuellement dangereux à mettre en œuvre.

Les conditions du régime parlementaire

Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire. A la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs : un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté.

Le projet de Constitution, tel qu'il vous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire. Il le fait par quatre mesures ou séries de mesures :

- 1° un strict régime des sessions ;
- 2° un effort pour définir le domaine de la loi ;
- 3° une réorganisation profonde de la procédure législative et budgétaire ;
- 4° une mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques.

1. Les assemblées, en régime parlementaire, ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagées de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action.

Le texte qui vous est soumis prévoit deux sessions ordinaires, l'une à l'automne, de deux mois et demi, et destinée avant tout au budget, l'autre au printemps, de trois mois au plus, et destinée avant tout au travail législatif. Des sessions extraordinaires peuvent être décidées à la volonté du Gouvernement ou de la majorité du Parlement ; leur objet et leur durée sont limités. Les unes et les autres sont prolongées d'une manière automatique si le Gouvernement n'a pas déposé le budget en temps utile ou si l'opposition, par une motion de censure, entend imposer un débat de politique générale. De nouvelles élections, un message extraordinaire du Président de la République peuvent amener

également de courtes sessions extraordinaires.

Cette réglementation, stricte mais libérale, doit satisfaire aussi bien les exigences du Gouvernement que celle de l'opposition.

2. L'article où l'on a tenté de définir le domaine de la loi est de ceux qui ont provoqué le plus d'étonnement. Cette réaction est surprenante. Du point de vue des principes, la définition est normale et c'est la confusion de la loi, du règlement, voire de la mesure individuelle qui est une absurdité. Du point de vue des faits, notre système juridique était arrivé à un tel point de confusion et d'engorgement qu'un des efforts les plus constants, mais tenté en vain au cours des dix dernières années, était de « désencombrer » un ordre du jour parlementaire accablé par l'excès des lois passées depuis tant d'années en des domaines où le Parlement n'a pas normalement compétence législative. Un observateur de notre vie parlementaire aurait pu, entre les deux guerres, mais davantage encore depuis la Libération, noter cette double déviation de notre organisation politique : un Parlement accablé de textes et courant en désordre vers la multiplication des interventions de détail, mais un Gouvernement traitant sans intervention parlementaire des plus graves problèmes nationaux. Le résultat de ces deux observations conduisait à une double crise : l'impuissance de l'État du fait que l'administration était ligotée par des textes inadmissibles, la colère de la nation du fait qu'une coalition partisane placée au Gouvernement la mettait devant de graves mesures décidées sans avoir été préalablement soumises à un examen sérieux. Définir le domaine de la loi, ou plutôt du Parlement, ce n'est pas réduire la vie parlementaire, c'est également, par détermination des responsabilités du Gouvernement, assurer entre le ministère et les assemblées une répartition nécessaire des tâches.

Tout ce qui touche aux libertés publiques et aux droits individuels ne peut être réglementé que par la loi. Tout ce qui touche aux pouvoirs publics et aux structures fondamentales de l'État ne peut être réglementé que par la loi. En d'autres domaines - attributions de l'État dans la vie économique et sociale notamment -, la loi fixe les principes. Le budget, les traités importants sont du domaine de la loi. Le Parlement doit ratifier l'état de siège. Il est seul compétent pour déclarer la guerre. Votre commission envisage qu'une loi organique pourra, après examen, étendre ce domaine ; à ce correctif, qu'il faudra employer avec prudence, le Gouvernement ne fait pas obstacle, car il

donnera une souplesse utile à un partage dont le principe est nécessaire.

La définition du domaine de la loi donne au règlement, c'est-à-dire à la responsabilité du Gouvernement, un domaine étendu. Il faut en outre qu'une arme soit donnée au Gouvernement pour éviter les empiétements à venir : c'est l'exception d'irrecevabilité qui peut être contestée par l'Assemblée, auquel cas le Conseil constitutionnel, dont nous parlerons tout à l'heure, a mission d'arbitrer.

Le Gouvernement peut accepter, à l'occasion, une intervention parlementaire hors le domaine de la loi. Cette intervention ne modifie pas le partage ni ses conséquences. En sens inverse, le Parlement peut déléguer au Gouvernement le droit de statuer en matière législative ; à l'expiration de la délégation, le législateur retrouve son domaine.

3. Notre procédure législative et budgétaire était une des marques les plus nettes du caractère d'assemblée qui était celui de notre régime démocratique. Le texte soumis à vos délibérations propose des modifications qui peuvent à certains paraître secondaires ; en droit et en fait, elles sont fondamentales.

Le Gouvernement peut exercer une influence décisive dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées. Il a le droit en effet d'exiger la priorité pour ses projets, également pour les propositions qu'il accepte. Ainsi on ne verra plus un Gouvernement déposer un projet et se désintéresser de son sort. Ainsi on ne verra plus une assemblée obliger le Gouvernement à une discussion d'ordre politique simplement pour obtenir le fonctionnement de la procédure législative. Si ce Gouvernement « nourrit » les assemblées, celles-ci travailleront de concert avec lui. Cette règle a sa contrepartie normale : un jour par semaine est réservé aux questions des parlementaires. La voix de l'opposition est ainsi assurée de se faire entendre.

Le nombre des commissions permanentes est réduit à six dans chaque assemblée et en aucun cas le texte établi par la commission ne peut se substituer au texte du Gouvernement. Les commissions sont d'utiles organes d'étude et de contrôle à condition qu'elles ne soient pas trop spécialisées - elles se substituent alors à l'administration ou exercent sur les services une influence qui n'est pas d'une bonne nature - et à condition qu'elles donnent un avis sur le texte qui leur est présenté, sans avoir l'inadmissible responsabilité d'en établir un autre, contre lequel le Gouvernement, qui, lui, est responsable, se trouve

dans une situation défensive, c'est-à-dire périlleuse et, en toute hypothèse, absurde.

La procédure législative est profondément renouvelée et, j'ose le dire, améliorée. La règle est de nouveau celle des lois de 1875 : il faut l'accord des deux assemblées. Est également maintenue en vigueur la règle traditionnelle du Parlement français : celle du droit d'amendement de chaque parlementaire. Mais des transformations importantes ont été décidées.

D'abord, le droit d'amendement peut être réglementé ; c'est-à-dire que les assemblées peuvent fixer un délai au delà duquel il est interdit de déposer de nouveaux amendements : ce délai est celui de l'examen en commission. Le Gouvernement peut également demander un vote d'ensemble pour rejeter une série d'amendements.

Ensuite le Gouvernement peut hâter la discussion législative en provoquant, après qu'une première lecture dans chaque chambre ait révélé des oppositions, la réunion d'une commission paritaire de députés et de sénateurs. Le texte issu des délibérations de cette commission est proposé aux deux chambres. Au cas où cette procédure n'aboutit pas, et après un nouvel examen par les deux chambres, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer en dernier ressort. Cette procédure a fait ses preuves à l'étranger. Elle est de nature à créer une véritable et efficace délibération parlementaire.

Cette description de la nouvelle procédure législative ne serait pas complète si elle n'était suivie de l'indication des règles précises que le projet fixe à la procédure budgétaire. Le temps des débats est limité pour les deux chambres et les amendements qui diminuent les recettes ou augmentent les dépenses sont interdits. Quand le temps des débats est écoulé - à condition que le budget ait été déposé en temps voulu -, le Gouvernement peut promulguer la loi de finances. Les expériences que nous avons vécues depuis trop d'années justifient cette procédure qui peut paraître brutale à qui ne connaît pas la brutalité semblable de tous les régimes parlementaires disciplinés.

Une dernière innovation est à signaler, dont l'objet est de diminuer l'arbitraire, tant gouvernemental que parlementaire, en tout ce qui touche les pouvoirs publics. La Constitution ne peut pas tout réglementer en ce domaine. Il n'est pas bon, cependant, qu'une loi soit hâtivement rédigée et votée. Une procédure particulière, simplement marquée par un long temps de réflexion et des pouvoirs accrus du Sénat est destinée à faire des lois organiques des textes

dotés d'une plus grande stabilité, c'est-à-dire, comme il se doit, entourés d'un plus grand respect. Le fonctionnement des assemblées, les grandes règles de l'organisation de l'État, la magistrature feront l'objet, notamment, de lois organiques.

4. Le projet de Constitution, rédigé à la lumière d'une longue et coûteuse expérience, comporte certains mécanismes très précis qui n'auraient pas leur place dans un texte de cette qualité si nous ne savions qu'ils sont nécessaires pour changer les mœurs. Quand on veut briser de mauvaises habitudes, il faut de rigoureux impératifs. C'est dans cette catégorie de mesures qu'il faut ranger l'obligation du vote personnel, les incompatibilités qui accompagnent la fonction ministérielle, le contrôle de la constitutionnalité des lois, enfin la procédure minutieuse de la motion de censure.

L'obligation de vote personnel est une exigence morale et politique à la fois. Depuis plus d'un demi-siècle le Parlement français est le seul au monde qui puisse délibérer en l'absence de parlementaires, grâce au système inouï des « boîtiers ». On ne peut, à la vérité, trouver meilleure preuve du régime d'assemblée, car ce mécanisme permet d'assurer la permanence parlementaire et de réduire en servitude le Gouvernement. Aucun effort réglementaire n'a permis de redresser la situation. Bien au contraire, le recours, dans la précédente Constitution, à des majorités qualifiées pour des votes, sinon ordinaires, du moins courants, a abouti à donner obligatoirement le caractère constitutionnel au vote par délégation. On ne peut imaginer manifestation plus nette, ni cause plus dangereuse, de la déviation de notre régime. La délégation de vote est si coutumière que le projet n'a pas osé l'annuler totalement, mais les dispositions prises doivent le faire disparaître. La délégation, en effet, doit demeurer très exceptionnelle. Quand elle sera admise, nul ne pourra avoir plus de deux bulletins. C'est déjà un immense et profond changement et il faut souhaiter que la loi d'application soit des plus strictes.

L'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire a fait, et fera encore, couler beaucoup d'encre. On peut estimer en effet qu'une telle mesure n'est pas dans la nature du régime parlementaire. Certes, il faut des incompatibilités, mais, dans les pays parlementaires anglo-saxons, elles existent plutôt entre le mandat local et le mandat parlementaire ; c'est le régime présidentiel qui pratique la césure entre ministre et député ou sénateur.

Cependant, la pratique française, qui ne connaît quasiment aucune incompatibilité, a favorisé l'instabilité d'une manière telle qu'il serait coupable de ne pas réagir ! La fonction ministérielle est devenue un galon, une étoile ou plutôt une brisque comme les militaires en connaissent et qui rappelle une campagne. On reconnaît les politiciens chevronnés au nombre de brisques qu'ils portent sur la manche ! Le pouvoir n'est plus exercé pour le pouvoir : il est ambitionné pour le titre qu'il donne et les facilités de carrière ou d'influence qu'il procure à ceux qui l'ont approché ou qui sont susceptibles de l'approcher encore. Au début de la III^e République, les mœurs étaient différentes. C'était le temps où le vote personnel était encore de rigueur et les parlementaires qui devenaient ministres ne votaient plus, ne siégeaient plus. Jules Ferry, à la veille du débat sur l'affaire de Langson, dont il devinait qu'il pouvait lui être fatal, rappela cependant cette règle à ses ministres. Quelle chute dans nos mœurs depuis cette époque ! La règle de l'incompatibilité est devenue une sorte de nécessité pour briser ce qu'il était convenu d'appeler la « course aux portefeuilles », jeu mortel pour l'État. Le projet l'étend de telle sorte qu'il est bien entendu pour tous que l'on ne pourra désormais accéder à une fonction ministérielle qu'à condition de s'y consacrer entièrement.

Il fallait enfin supprimer cet arbitraire parlementaire qui, sous prétexte de souveraineté, non de la nation (qui est juste), mais des assemblées (qui est fallacieux), mettait en cause, sans limites, la valeur de la Constitution, celle de la loi et l'autorité des gouvernements.

La création du Conseil constitutionnel manifeste la volonté de subordonner la loi, c'est-à-dire la volonté du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution. Il n'est ni dans l'esprit du régime parlementaire, ni dans la tradition française, de donner à la justice, c'est-à-dire à chaque justiciable, le droit d'examiner la valeur de la loi. Le projet a donc imaginé une institution particulière que peuvent seules saisir quatre autorités : le Président de la République, le Premier ministre, les deux présidents d'assemblées. A ce conseil d'autres attributions ont été données, notamment l'examen du règlement des assemblées et le jugement des élections contestées, afin de faire disparaître le scandale des invalidations partisans. L'existence de ce conseil, l'autorité qui doit être la sienne représentent une grande et nécessaire innovation. La Constitution crée ainsi une arme contre la déviation du régime parlementaire.

La difficile procédure de la motion de censure doit tempérer le défaut que nous

connaissons bien et depuis trop longtemps. La question de confiance est l'arme du Gouvernement, et de lui seul. Les députés ne peuvent user que de la motion de censure, et celle-ci est entourée de conditions qui ne sont discutées que par ceux qui ne veulent pas se souvenir. L'expérience a conduit à prévoir en outre une **disposition quelque peu exceptionnelle** pour assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable.

Faisons le bilan.

Régime des sessions, domaine de la loi, procédure législative, mécanisme du fonctionnement des assemblées : en vérité, il n'est rien qui ne soit justifié par notre passé, proche ou moins proche ; il n'est rien qui ne soit inspiré par la volonté d'assurer la bonne marche des institutions parlementaires.

S'il n'y avait les pouvoirs du Sénat, l'incompatibilité des fonctions ministérielles et la réglementation détaillée de la motion de censure, on pourrait dire que rien de ce qui est contenu dans le projet n'est nouveau, car on le trouve dans les constitutions ou les traditions des pays parlementaires, notamment de la Grande-Bretagne. Il est d'ailleurs facile de comprendre pourquoi il faut à la France une puissante deuxième chambre, des ministres indépendants du Parlement et une procédure difficile de la motion de censure : notre régime électoral nous empêche de connaître les majorités cohérentes qui assurent, sans règles détaillées, la bonne marche du régime parlementaire. Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une assemblée trop envahissante parce que trop divisée ; il ne serait pas besoin de faire régner l'ordre et la stabilité en coupant les liens entre les partis et le Gouvernement ; il ne serait pas utile de consacrer de longs développements à la motion de censure. Mais quelque désir que l'on ait d'une loi électorale neuve et majoritaire et quelque nécessaire qu'elle soit, nul n'a le droit en France, présentement, de tirer une traie sur un avenir dont nous savons trop bien qu'il sera fait longtemps encore de divisions politiques, c'est-à-dire de majorités menacées, trop aisément, d'éclatement, et qu'il faut contraindre à la sagesse. Parce qu'en France la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte au moins en partie de la réglementation constitutionnelle, et voilà qui donne au projet son explication décisive et sa justification historique. Si nous voulons que le futur régime parlementaire de la

démocratie française ne connaisse qu'un gouvernement par législature, il n'est pas possible d'agir autrement. [...] »

1022. Discours de Charles de Gaulle du 4 septembre 1958

« Le nécessaire a été fait pour obvier à l'irréremédiable à l'instant même où il était sur le point de se produire. Le déchirement de la nation fut, de justesse, empêché. On a pu sauvegarder la chance ultime de la République. C'est dans la légalité que moi-même et mon gouvernement avons assumé le mandat exceptionnel d'établir un projet de nouvelle Constitution et de le soumettre à la décision du peuple. Nous l'avons fait sur la base des principes posés lors de notre investiture. Nous l'avons fait avec la collaboration du Conseil consultatif institué par la loi. Nous l'avons fait compte tenu de l'avis solennel du Conseil d'État. Nous l'avons fait après délibérations très libres et très approfondies de nos propres Conseils de ministres ; ceux-ci formés d'hommes aussi divers que possible d'origines et, de tendances, mais résolument solidaires. Nous l'avons fait, sans avoir, entre-temps, attenté à aucun droit du peuple, ni à aucune liberté publique. La nation, qui seule juge, approuvera ou repoussera notre œuvre. Mais c'est en toute conscience que nous la lui proposons. [...]

Voilà, Françaises, Français, de quoi s'inspire et en quoi consiste la Constitution qui sera, le 28 septembre, soumise à vos suffrages. De tout mon cœur, au nom de la France, je vous demande de répondre : OUI ! Si vous ne le faites pas, nous en reviendrons, le jour même, aux errements que vous savez. Si vous le faites, le résultat sera de rendre la République forte et efficace, pourvu que les responsables sachent, désormais, le vouloir ! Mais il y aura aussi, dans cette manifestation positive de la volonté nationale, la preuve que notre pays retrouve son unité et, du coup, les chances de sa grandeur. Le monde, qui discerne fort bien quelle importance notre décision va revêtir pour lui-même, en tirera la conclusion. Peut-être l'a-t-il, dès à présent, tirée ! Un grand espoir se lèvera sur la France. Je crois qu'il est déjà levé !

Vive la République ! Vive la France ! »

10.3. Textes des motions de censure

Ces textes sont disponibles au sein des comptes-rendu des débats de l'Assemblée nationale, à la date de leur dépôt officiel.

103.1. Michel Debré

a. Motion de censure du 20 octobre 1960

Déposée par 67 député-e-s

« L'Assemblée nationale affirme à nouveau sa volonté de doter la nation des armes modernes tenant compte des techniques nucléaires. Elle considère que le Gouvernement a moins cherché, par le dépôt du projet de loi n° 784, à en obtenir les moyens qu'à faire approuver par le Parlement une conception nouvelle de la politique européenne et atlantique.

Considérant qu'en s'opposant à une motion qui l'invitait à entreprendre avec les alliés de la France des négociations en vue d'aboutir à la création, sous une forme intégrée, d'une force commune de dissuasion, au moment où certaines déclarations autorisées permettent d'en espérer la réalisation, le Gouvernement empêche l'Assemblée de se prononcer en toute clarté et fausse le sens et la portée du débat ;

Considérant qu'il n'est dès lors pas possible d'adopter en l'état actuel le projet de loi pour le vote duquel le Gouvernement a posé une question de confiance dans des conditions abusives et que l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, enferme les députés dans l'alternative de voter une motion de censure ou d'être classés comme ayant voté pour, les députés soussignés proposent à l'Assemblée nationale de voter la motion suivante :

L'Assemblée nationale, désireuse d'exprimer sa volonté sur le contexte diplomatique, européen et atlantique, qui domine la discussion du projet de loi n° 784, censure le Gouvernement, conformément à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. »

b. Motion de censure du 18 novembre 1960, déposée par 66 député-e-s

Déposée par 66 député-e-s

« L'Assemblée nationale affirme à nouveau sa volonté de doter la nation des armes modernes tenant compte des techniques nucléaires. Elle considère que le Gouvernement a moins cherché, par le dépôt du projet de loi n° 784, à en obtenir les moyens qu'à faire approuver par le Parlement une conception nouvelle de la politique européenne et atlantique ;

Considérant qu'en s'opposant en première lecture à une motion qui l'invitait à entreprendre avec les alliés de la France des négociations en vue d'aboutir à la création sous une forme intégrée d'une force commune de dissuasion au moment où certaines déclarations ; autorisées permettent d'en espérer la réalisation, le Gouvernement a empêché l'Assemblée de se prononcer en toute clarté et faussé le sens et la portée du débat ;

Considérant que le Gouvernement a fait obstacle à toute discussion en deuxième lecture et a voulu ignorer la question préalable, pourtant adoptée par le Sénat, comme il avait ignoré en première lecture la motion de renvoi, alors que ces procédures sont expressément prévues par l'article 91 du règlement de l'Assemblée nationale approuvé par le Conseil constitutionnel ;

Considérant que l'article 49, alinéa 3, de la Constitution enferme les députés dans l'alternative de voter une motion de censure ou d'être classés comme ayant voté pour, les députés soussignés proposent à l'Assemblée nationale de voter la motion suivante :

L'Assemblée nationale, désireuse d'exprimer sa volonté sur le contexte diplomatique européen et atlantique qui domine la discussion du projet de loi n°784, censure le Gouvernement, conformément à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

c. Motion de censure du 2 décembre 1960

Déposée par 71 député-e-s

« L'Assemblée nationale affirme à nouveau sa volonté de doter la nation des armes' modernes tenant compte des techniques nucléaires. Elle considère que le Gouvernement a moins cherché, par le dépôt du projet de loi n° 734, à en obtenir les moyens qu'à faire approuver par le Parlement une conception nouvelle de la politique européenne et atlantique ;

Considérant qu'en s'opposant en première lecture à une motion qui l'invitait à entreprendre avec les alliés de la France des négociations en vue d'aboutir à la création sous une forme intégrée d'une force commune de dissuasion au moment où certaines déclarations autorisées permettent d'en espérer la réalisation, le Gouvernement a empêché l'Assemblée de se prononcer en toute clarté et faussé le sens et la portée du débat ;

Considérant que le Gouvernement a fait obstacle à toute discussion en troisième lecture, comme en deuxième lecture où il a voulu ignorer la question préalable, pourtant adoptée par le Sénat, comme il avait ignoré en première lecture la motion de renvoi, alors que ces procédures sont expressément prévues par l'article 91 du règlement de l'Assemblée nationale approuvé par le Conseil constitutionnel ;

Considérant que l'article 49, alinéa 3, de la Constitution enferme les députés dans l'alternative de voter une motion de censure ou d'être classés comme ayant voté pour, les députés soussignés proposent à l'Assemblée nationale de voter la motion suivante ;

L'Assemblée nationale, désireuse d'exprimer sa volonté sur le contexte diplomatique européen et atlantique qui domine la discussion du projet de loi n° 784, censure le Gouvernement, conformément à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. »

1032. Michel Rocard

a. Motion de censure du 16 novembre 1990

Déposée par 79 député-e-s

« L'Assemblée nationale,

Considérant que le projet de contribution sociale généralisée est présenté sous forme de lettre rectificative par le Gouvernement, ce qui marque le caractère hâtif et improvisé de son élaboration ;

Considérant que le dispositif proposé aboutira à la création insidieuse d'un nouvel impôt, sans qu'aucune réflexion d'ensemble n'ait été engagée ni un plan proposé sur la nécessaire adaptation du système de protection sociale aux nouvelles conditions démographiques et économiques de la France ;

Considérant que la complexité du dispositif proposé, ainsi que le mode d'affectation retenu pour la contribution qu'il institue, sont de nature à mettre en doute l'efficacité de ce nouveau mode de financement de la protection sociale, particulièrement en ce qui concerne les retraites ;

Censure le Gouvernement, conformément à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. »

1033. Edith Cresson

a. Motion de censure du 13 juin 1991

Déposée par 124 député-e-s

« Considérant qu'en proposant un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Gouvernement administre la preuve de son incapacité à mettre un terme à l'alourdissement des prélèvements tant fiscaux que sociaux, à la multiplication des ponctions supplémentaires sur le pouvoir d'achat des Français, et en particulier à la brutale aggravation du chômage ;

Considérant que la dégradation de l'autorité de l'Etat, fruit de l'incapacité du Gouvernement à faire respecter partout la loi républicaine et à assurer la sûreté, première des libertés publiques, constitue autant de résultats de cette politique ;
Considérant en outre l'aggravation des menaces pesant sur nos systèmes de protection sociale, de retraites, et sur la qualité des soins dispensés aux Français ;

Considérant enfin que le refus du Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative constitue une tentative de dissimulation aux Français de l'ampleur de la détérioration réelle de la situation économique, sociale et financière de la France ;

L'Assemblée nationale, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, censure le Gouvernement. »

1034. Manuel Valls

a. Motion de censure du 17 février 2015

Déposée par 111 député-e-s

« Alors que le taux de chômage atteint un niveau inégalé, que des emplois sont détruits tous les jours dans notre pays, que la précarité gagne du terrain, le Gouvernement a décidé d'engager sa responsabilité sur le projet de loi *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*.

Ce passage en force, au mépris des deux cents heures de débat qui se sont écoulées depuis le début de l'examen de ce texte témoigne d'une réalité : ce Gouvernement n'a plus de majorité.

Il n'a plus de majorité parce qu'il a déserté le champ de la politique économique et sociale de la France. Comme nous l'avons dénoncé tout au long de l'examen de ce projet de loi, celui-ci n'est qu'une compilation de mesures hétéroclites qui ne libèrent ni le travail, ni l'investissement, ni l'activité.

Ce projet de loi est à l'image de l'action du Gouvernement depuis 2012 :

aucune réforme de structure : des revirements incessants au détriment de l'emploi et de la compétitivité ; des choix qui annihilent toute chance de reprise alors que la croissance frémit en Europe.

Sans réforme de l'Etat, sans réforme de nos régimes de retraites, sans réforme de la protection sociale, sans réforme du code du travail, sans réforme du paritarisme, ce texte *a minima* est une occasion manquée de mener le redressement de notre pays, à l'image de nos partenaires européens qui, eux, se sont déjà engagés dans ces réformes.

Plutôt que de réformer la fiscalité des sociétés et des ménages, le Gouvernement réussit la prouesse d'augmenter à la fois les impôts et les déficits. Plutôt que de construire la France de demain, le Gouvernement mène une politique qui assombrit les perspectives de sa jeunesse.

Pour toutes ces raisons, l'Assemblée nationale censure le Gouvernement en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. »

b. Motion de censure du 16 juin 2015

Déposée par 148 député-e-s

« Le Gouvernement a décidé, une nouvelle fois, d'engager sa responsabilité sur la 2^{ème} lecture du *projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*, après l'avoir fait en 1^{ère} lecture.

Il le fait dans la précipitation, en modifiant in extremis l'ordre du jour, en refusant d'engager le débat à l'Assemblée Nationale, alors même que des mesures nouvelles, sur des sujets majeurs pour les entreprises comme pour les salariés, ont été introduites par le Gouvernement en Commission spéciale. Ainsi, un pan entier de notre droit prud'homal est modifié, sans qu'aucune discussion n'ait lieu dans l'hémicycle ! Ce nouveau passage en force, c'est aussi le constat d'une majorité toujours introuvable depuis le 17 février dernier !

Absence de majorité qui révèle l'incapacité du Gouvernement à engager les réformes structurelles nécessaires.

Depuis 3 ans, le Gouvernement a réussi la prouesse d'augmenter massivement les impôts, sans réduire significativement les déficits publics. Si les chiffres de la croissance sont encourageants, ils dépendent de facteurs essentiellement extérieurs et conjoncturels : la baisse du prix du pétrole, la baisse de l'euro et le coût de l'énergie. Face à cela, les chiffres du chômage explosent de manière inquiétante : 615 000 demandeurs d'emploi supplémentaires depuis mai 2012, soit un total de 5 645 000, toutes catégories confondues.

La France est aujourd'hui en situation de décrochage économique par rapport à ses partenaires européens. Nous ne pouvons que déplorer que notre économie vienne d'être rétrogradée au 6^{ème} rang mondial ! Les pays qui ont eu le courage d'engager des réformes vont mieux et présentent des signes de reprise incontestables. Le bilan du Gouvernement, ce sont 3 années de perdues dans la mise en œuvre des réformes : pas de réforme de l'Etat, pas de pérennisation de nos régimes de retraites, pas de réforme du code du travail, pas de réforme du financement de la protection sociale...et des dépenses publiques qui continuent d'augmenter.

Pour toutes ces raisons, l'Assemblée nationale censure le Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. »

c. Motion de censure du 10 mai 2016

Déposée par 192 député-e-s

« Pour la quatrième fois depuis le début du quinquennat, et à nouveau sur un texte qui a été présenté aux Français comme un grand texte réformateur, le Gouvernement a pris la décision d'utiliser l'article 49-3 de la Constitution. Il engage donc aujourd'hui sa responsabilité sur le projet de loi *visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actif-ve-s*.

Suite à la pression d'organisations syndicales plus ou moins représentatives et d'une partie de sa majorité, dans un climat social tendu, ce projet de loi n'est plus que l'ombre de lui-même. La quasi-totalité des mesures positives ont été abandonnées ; ce projet de loi est aujourd'hui devenu, de renoncements en renoncements, un texte contraire aux intérêts de nos entreprises et des salariés.

Alors que ce texte était censé réformer en profondeur le code du travail, il se limite à une simple réécriture à droit constant. Alors qu'il devait porter une *flexisécurité* à la française, les quelques mesures d'assouplissements de l'organisation du travail qu'il contenait ont été retirées avant même son dépôt.

Alors qu'il devait fluidifier les relations sociales au sein de l'entreprise, le monopole syndical en ressort verrouillé. Alors qu'il devait sécuriser le licenciement économique, il se contente de le codifier.

A défaut de majorité, le Gouvernement, au pied du mur, fait donc le choix de piétiner les droits du Parlement.

Qu'il soit contraint d'engager sa responsabilité sur un projet de loi qui ne comporte plus aucune ambition de réforme témoigne de l'impasse dans laquelle François Hollande a mené notre pays à force de laisser-aller et d'immobilisme.

La France ne va pas mieux. Elle va même moins bien que ses voisins, que ses partenaires et que ses concurrents. Faute de courage, elle perd des places dans le classement des puissances mondiales. Si notre pays court aujourd'hui le risque du déclin, c'est parce que ce Gouvernement conjugue une politique irresponsable avec des promesses non tenues. La courbe du chômage ne cesse de monter : 642 000 chômeurs supplémentaires depuis 2012, pour la catégorie A ! On est loin de l'inversion promise ! La croissance reste en deçà des moyennes européennes et mondiales : 1,2% en France quand elle atteint 3% au niveau mondial.

La déficite ne passera pas cette année sous la barre des 3% : voilà quatre ans que la France prend l'engagement de respecter le pacte de stabilité sans l'honorer.

La dette explose pour atteindre 2.100 Md€, et continuera à se creuser en 2016 et 2017. Les prélèvements obligatoires dépasseront, pour la première fois de notre histoire, les 1 000 Md€ en 2017 ! La situation de la France justifie des

réformes profondes que le Gouvernement est incapable de porter. Son incapacité justifie la censure de sa politique économique et sociale.

Les Groupes Les Républicains et UDI portent une motion de censure qui est aussi celle de l'immense majorité de nos concitoyens. A moins d'un an de l'élection présidentielle, les Français, désabusés, désenchantés par quatre années perdues, attendent un véritable sursaut politique.

Pour toutes ces raisons, l'Assemblée nationale censure le Gouvernement en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. »