



HAL
open science

L'article 49 alinéa 3 de la Constitution en matière financière sous la Ve République

Jean de Saint Sernin

► **To cite this version:**

Jean de Saint Sernin. L'article 49 alinéa 3 de la Constitution en matière financière sous la Ve République. *Revue française de droit constitutionnel*, 2024, 138. hal-04610355

HAL Id: hal-04610355

<https://hal.science/hal-04610355>

Submitted on 13 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« LE RECOURS A L'ARTICLE 49 AL.3 DE LA CONSTITUTION EN MATIERE FINANCIERE SOUS LA V^E REPUBLIQUE »

JEAN DE SAINT SERNIN¹

Le Gouvernement d'Élisabeth Borne est le quarante-troisième de la V^{ème} République. Entrée en fonction le 16 mai 2022 la Première ministre remis, le 8 janvier 2024, la démission de son Gouvernement au Président de la République. Durant cette période, s'est observée une forte résurgence de l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Durant la XVI^{ème} législature, la Première ministre détient le record de l'utilisation de cette disposition avec vingt-et-une utilisations à l'encontre de deux projets de loi de finances et de trois projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution a été présenté comme l'emblème du parlementarisme rationalisé. Il permet l'adoption d'un texte à l'Assemblée nationale en limitant le débat parlementaire à sa plus stricte expression. Les conditions de mise en œuvre sont relativement souples et le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel est particulièrement restreint. Une fois que le Premier ministre a pris la décision d'utiliser le 49 alinéa 3, l'Assemblée ne se prononce plus sur le texte en discussion, mais sur la stabilité du Gouvernement dans le cas où une motion de censure a été déposée. La décision par laquelle le Premier ministre décide de recourir à l'article 49 alinéa 3 pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale place ainsi les députés devant une double responsabilité : le dépôt d'une motion de censure et le vote de celle-ci. Si les parlementaires ne déposent pas une motion, le texte est alors adopté. Dans le cas contraire, la discussion et le vote doivent se tenir quarante-huit heures après le dépôt. Si la motion ne recueille pas une majorité absolue, le Gouvernement reste en place et le texte est maintenu. À l'inverse, si la motion déposée recueille la majorité requise, le Gouvernement tombe, et le texte avec lui. S'agissant des lois de finances, cet article permet donc de « contourner »² le principe du consentement à l'impôt. L'application de cet article aux projets de loi de finances³ et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale⁴ interroge car l'adoption de ces textes est soumise à de strictes contraintes juridiques. De plus, cet article peut être utilisé en complément des autres procédés de rationalisation. Appliqué aux textes financiers, le 49 alinéa 3 s'analyse alors comme la manifestation d'un parlementarisme « hyper rationalisé ».

Depuis 1958, les différents chefs de Gouvernement ont utilisé cent treize fois l'article 49 alinéa 3 et quatre-vingt-deux motions de censure ont été déposées en réaction à son utilisation.

¹ Docteur en droit public de l'Université Paris-Panthéon-Assas – Enseignant contractuel à l'Université de Lille.

²A. Baudu, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, Dalloz, 2010, p. 458.

³ En application de l'article 1^{er} de la LO n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : « Ont le caractère de lois de finances : 1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ; 2° La loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ; 3° Les lois prévues à l'article 45 (loi partielle et loi spéciale).

⁴ En application de l'article L.O 111-3 du Code de la sécurité sociale : « Ont le caractère de loi de financement de la sécurité sociale : 1° La loi de financement de la sécurité sociale de l'année ; 2° La loi de financement rectificative de la sécurité sociale ; 3° La loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ».

Cette procédure a concerné cinquante-neuf textes. L'analyse de ces statistiques révèle que les lois de finances, les lois de finances rectificatives et les lois de financement de la sécurité sociale représentent une part importante dans l'utilisation de cet article⁵. En effet, depuis 1958, les Premiers ministres ont eu recours quarante-neuf fois à l'article 49 alinéa 3 sur de tels projets de loi. Cette disposition a concerné dix-huit textes financiers et quarante-sept motions de censure ont été déposées. Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale font parties des projets de loi auxquels le Gouvernement tient tout particulièrement⁶. Il n'est donc guère surprenant que les membres du Comité Balladur, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, aient proposé de maintenir sans limitation la possibilité d'utiliser l'article 49 alinéa 3 à de tels textes. Le risque aurait été de voir des textes législatifs importants ne pas être adoptés, alors même que la continuité de la vie nationale exige leur mise en application. En réservant l'usage illimité du 49 alinéa 3 aux projets de lois de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, le pouvoir constituant dérivé semble être revenu à l'esprit du constituant originaire. Pour les autres textes, « le Premier ministre peut recourir à cette procédure pour un seul autre projet ou proposition de loi par session ». Cette différence de traitement entre les textes financiers et les autres textes, laisse perplexe. Tout d'abord, pendant longtemps cet article s'est appliqué à une grande majorité de textes qui ne se rapportaient ni aux finances de l'État ni au financement de la sécurité sociale. Ensuite, s'il est vrai que les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont essentielles à la détermination et à la conduite de la politique de la Nation, le Gouvernement dispose déjà de moyens conséquents pour accélérer les débats et lutter contre l'obstruction, ce qui n'est pas le cas pour les autres textes. Enfin, l'apparition et la persistance du fait majoritaire amènent à douter qu'il soit pertinent de traiter différemment les textes financiers. Cependant, sous la XVI^{ème} législature (2022), l'absence de majorité absolue au soutien du Gouvernement a entraîné un regain d'utilisation de l'article 49 alinéa 3 par la Première ministre Élisabeth Borne, avec un total de vingt-trois utilisations, vis-à-vis de six textes. Cet article redevient l'expression la plus manifeste du parlementarisme rationalisé de la V^{ème} République.

Dans l'esprit du constituant, la raison d'être de l'article 49 alinéa 3 se trouve dans la recherche d'une majorité, base de tout régime parlementaire, afin de lutter contre l'instabilité ministérielle des Républiques précédentes et la succession des crises irrésolues. Lors de sa création, l'article 49 alinéa 3 répondait à trois objectifs. Il s'agissait, en premier lieu, de faire en sorte que les « mécontents occasionnels » ne sortent pas de la majorité de façon intempestive. Il s'agissait, en second lieu, d'obliger l'opposition à faire la preuve qu'elle est devenue majoritaire avant de déclarer le pouvoir vacant. Il s'agissait, en troisième lieu, de déterminer le sort du projet auquel le Gouvernement liait lui-même son sort. Pour le constituant, cet article ne pouvait être utilisé que pour les projets que le Gouvernement juge « essentiels »⁷. Initialement, l'utilisation du 49 alinéa 3 avait donc vocation à demeurer exceptionnelle. Parmi

⁵ Ces textes représentent la moitié des utilisations et des textes sur lesquels le 49 alinéa 3 a été engagé dans les gouvernements de Michel Debré, de Georges Pompidou et d'Édith Cresson.

⁶ Dans le Gouvernement de Raymond Barre et dans le Gouvernement d'Élisabeth Borne, les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale représentent la quasi-totalité des utilisations et des textes sur lesquels le 49 alinéa 3 a été engagé.

⁷ J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la V^{ème} République. Bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, 1968, p. 223-229.

les textes susceptibles de faire l'objet de cet article, Michel Debré attachait une grande importance au vote des lois de finances. En effet, le budget n'est pas un texte comme les autres. Toute l'activité et la continuité de l'État en dépendent. L'utilisation de cet article par le Gouvernement consiste à appeler la majorité à ses responsabilités et à prévenir toute désunion. En effet, les divisions et les réserves d'une majorité s'expriment tout particulièrement lors des questions liées au budget de l'État comme celui de la sécurité sociale. La configuration de la majorité peut permettre de mieux éclairer l'utilisation du 49 alinéa 3. En matière financière, le 49 alinéa 3 a été utilisé principalement pour contraindre la majorité de l'Assemblée à accepter un texte qu'elle n'approuve pas. On peut distinguer le cas d'une majorité divisée (1962 et 1976), ponctuellement hostile (1982 et 2015), étroite (1967), plurielle (1997), impatiente (1986) ou relative (1988 et 2022). Cette incertitude d'une majorité se vérifie toujours après l'adoption de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Sous la XVI^{ème} législature, le Gouvernement d'Élisabeth Borne puis celui de Gabriel Attal ne possèdent pas de majorité absolue⁸. Cette situation rend d'autant plus nécessaire le maintien de cet article. Il est vrai que le 49 alinéa 3 n'a jamais construit ni créé de majorités. Tout au plus les a-t-il consolidées provisoirement afin d'éviter leur implosion. De ciment majoritaire, le 49 alinéa 3 est désormais devenu un outil de gouvernement minoritaire.

Il convient alors de s'interroger sur la singularité réelle de la mise en œuvre de l'article 49 alinéa 3 vis-à-vis des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale par les différents chefs de Gouvernement au gré des législatures sous la V^{ème} République.

L'emploi du 49 alinéa 3 peut paraître, à certains égards, inutile en raison du fait majoritaire et des mécanismes du parlementarisme rationalisé. Sous la V^{ème} République, il est vrai, que le recours par le Gouvernement à cette disposition a été assez rare et irrégulier pour les textes financiers (I). Néanmoins l'incertitude de la configuration, de la discipline et de la teneur réelle de la majorité justifient encore, plus que jamais, l'application de cet article à de tels textes (II).

I.-LA FAIBLESSE INITIALE DU RECOURS À L'ARTICLE 49 ALINÉA 3 EN MATIÈRE FINANCIÈRE SOUS LA V^{ÈME} RÉPUBLIQUE

Depuis 1958, l'article 49 alinéa 3 de la Constitution a été appliqué de façon variable en vue de l'adoption des textes financiers par l'Assemblée nationale (A). Les raisons de cette variabilité doivent être recherchées parmi les facteurs juridico-institutionnels qui entourent la décision du Premier ministre de recourir à cette disposition (B).

A. LE RECOURS TIMIDE A L'ARTICLE 49 ALINEA 3 EN MATIERE FINANCIERE

Jusqu'à la XVI^{ème} législature, les différents Premiers ministres ont fait un usage très variable de l'article 49 alinéa 3 (1). Durant cette période, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale n'ont pas fait l'objet d'une utilisation si fréquente de cette disposition (2).

⁸ Au 20 décembre 2023, la majorité gouvernementale était composée du groupe Renaissance (170), du groupe Démocrate (51) et du groupe Horizons (29). La majorité est composée de 250 députés sur 577. Il manque alors une quarantaine de sièges au Gouvernement pour obtenir la majorité absolue fixée à 289.

1. Les Premiers ministres et le recours inconstant au 49 alinéa 3

Depuis 1958, le 49 alinéa 3 a été utilisé cent treize fois vis-à-vis de cinquante-neuf textes. Sur les vingt-six Premiers ministres qui se sont succédé à Matignon, neuf n'ont jamais eu recours à cet article⁹. Il convient de rappeler que la paternité de l'article 49 alinéa 3 revient précisément aux présidents du Conseil de la IV^{ème} République qui peinaient à construire des majorités pour faire voter leurs projets de loi et tout particulièrement le budget de l'État¹⁰. Sous la V^{ème} République, sur les seize chefs du Gouvernement qui ont utilisé le 49 alinéa 3, huit ont employé cet article pour des textes financiers¹¹. Hasard ou non, cette disposition a été utilisée pour la première fois une année à peine après l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958¹². Cette utilisation a été faite à propos d'un texte financier et augurait une utilisation fréquente de cette disposition, d'autant qu'elle a été employée par le premier chef de Gouvernement de la V^{ème} République, Michel Debré, dont l'ambition était de « lutter contre la déviation du régime parlementaire »¹³. Toutefois jusqu'à la XVI^{ème} législature, l'article 49 alinéa 3 a été appliqué de manière inconstante. Certaines législatures se sont déroulées sans usage de cet article¹⁴. D'autres législatures ont connu l'application de cet article, mais pour des textes qui ne se rapportaient pas au budget de l'État ou au financement de la sécurité sociale¹⁵. On constate donc que les Premiers ministres ont fait un usage parcimonieux de cette disposition à l'égard des textes financiers¹⁶. Cette faible utilisation interpelle dans la mesure où le constituant souhaitait que ce procédé soit réservé en priorité aux projets de loi jugés essentiels par le Gouvernement¹⁷. Cette conception a été également défendue par la plupart des chefs de

⁹ Maurice Couve de Murville (1968-1969), Jacques Chaban-Delmas (1969-1972), Pierre Messmer (1972-1974), Jacques Chirac (1974-1976), Lionel Jospin (1997-2002), François Fillon (2007-2012), Jean-Marc Ayrault (2012-2014), Bernard Cazeneuve (2016-2017) et Jean Castex (2020-2022).

¹⁰ L'inspiration de cet article se retrouve dans deux propositions de révision de la IV^e République, la première à l'initiative du député Paul Coste-Fleuret déposée en janvier 1957 et une seconde datée du 16 janvier 1958 sous la signature de Félix Gaillard alors président du Conseil. Lors des débats préalables à l'écriture de la Constitution, Pierre Pflimlin et Guy Mollet insistèrent pour qu'il vît le jour.

¹¹ Michel Debré (1958-1962), Georges Pompidou (1962-1968), Raymond Barre (1976-1981), Jacques Chirac (1986-1988), Michel Rocard (1988-1991), Édith Cresson (1991-1992), Pierre Bérégovoy (1992-1993) et Élisabeth Borne (2022-2024). *A contrario*, huit ne l'ont jamais utilisé vis-à-vis de tels projets : Pierre Mauroy (1981-1982), Laurent Fabius (1984-1986), Édouard Balladur (1993-1995), Alain Juppé (1995-1997), Jean-Pierre Raffarin (2002-2005), Dominique de Villepin (2005-2007), Manuel Valls (2014-2016) et Édouard Philippe (2017-2020).

¹² La loi de finances pour 1960.

¹³ Discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État.

¹⁴ La II^{ème} (1962-1967), la IV^{ème} (1968-1973), la XI^{ème} (1997-2002) et la XIII^{ème} législature (2007-2012).

¹⁵ La III^{ème} (1967-1968), la VII^{ème} (1981-1986), la X^{ème} (1993-1997), la XII^{ème} (2002-2007), la XIV^{ème} (2012-2017) et la XV^{ème} législature (2017-2022).

¹⁶ Durant la première cohabitation, Jacques Chirac utilisa huit fois le 49 alinéa 3, mais une seule fois pour un texte financier. Dans le même sens, entre 1992 et 1993, Pierre Bérégovoy utilisa le 49 alinéa 3 à l'encontre de trois textes, mais une seule fois vis-à-vis d'un texte financier. Le record d'utilisation de cet article est détenu par Michel Rocard. Cependant, sur les vingt-huit utilisations et les treize textes concernés, le 49 alinéa 3 n'a été utilisé que douze fois vis-à-vis de quatre textes.

¹⁷ Michel Debré déclarait lors des débats devant le Comité consultatif du 13 août 1958 : « Quant aux dispositions du troisième alinéa (...), elles ne doivent être qu'une ultime sauvegarde, jalousement gardée en réserve (...). Ces dispositions me paraissent, au contraire, essentielles, pour les cas exceptionnels », in *Travaux préparatoires de la Constitution*, Paris, La documentation française, 1960, p. 180. Dans le même sens : « L'expérience montre que les gouvernements sont souvent tombés sur des textes secondaires. Ce qu'il faut c'est une soupape de sécurité. Cet article donne au Gouvernement la possibilité de faire voter toutes les lois qu'il voudra considérer comme indispensables ». *Ibid.*

l'État¹⁸. Ainsi, les statistiques révèlent qu'entre 1958 et 2022, le pouvoir exécutif a rarement eu recours à l'article 49 alinéa 3 pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale.

2. Une utilisation inconstante de l'article 49 alinéa 3

Sur les cent treize utilisations qui ont été faites de l'article 49 alinéa 3, vingt-huit concernaient des lois de finances, huit se rapportaient à des lois de finances rectificatives et treize concernaient des lois de financement de la sécurité sociale. Les textes financiers représentent un total de quarante-neuf utilisations sur les cent treize faites de cet article, soit un tiers des statistiques depuis la première législature¹⁹. Ces projets de loi constituent donc une faible part de l'emploi de l'article 49 alinéa 3 par les différents Premiers ministres. Pour autant, l'encadrement de cet article par le constituant dérivé, à l'occasion de la révision du 23 juillet 2008, n'a pas entraîné une baisse significative de son utilisation, ni un recentrage à l'égard des textes non financiers²⁰. Il a fallu attendre 2022 et le Gouvernement d'Élisabeth Borne pour que l'exécutif emploie à nouveau le « 49 alinéa 3 » sur des textes financiers, avec vingt-et-une utilisations pour cinq projets de lois entre le 16 mai 2022 et le 9 janvier 2024.

Par conséquent, il résulte des statistiques depuis 1958 que le Gouvernement a peu utilisé l'article 49 alinéa 3 sur de tels textes. Cette rare utilisation peut trouver trois explications. Dans un premier temps, la majorité parlementaire était suffisamment nette et cohérente lors de la présentation des textes financiers. Elle ne s'est pas désolidarisée du Gouvernement en marchandant son soutien ou en menaçant de voter avec l'opposition. Dans un second temps, les articles 47 et 47-1 de la Constitution encadrent suffisamment le vote des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. En effet, les « semaines budgétaires » et les « semaines sociales » permettent une forte discipline de la majorité, et ce n'est que devant l'échec de celle-ci que le Premier ministre se voit contraint de recourir au 49 alinéa 3. Dans un troisième et dernier temps, le budget de l'État et le financement de la sécurité sociale sont souvent empreints d'une grande technicité pour la société civile. Les débats et le vote des lois de finances et de financement de la sécurité sociale exacerbent moins les tensions dans l'opinion publique et, corrélativement, les passions au sein de l'Assemblée nationale.

Sur les cinquante-neuf textes ayant donné lieu à l'application de l'article 49 alinéa 3 depuis 1958, le Premier ministre n'a engagé la responsabilité de son Gouvernement qu'à l'encontre de dix-huit textes financiers. Les statistiques révèlent que le 49 alinéa 3 a concerné huit lois de

¹⁸ « Les textes auxquels il s'applique (le 49 alinéa 3) doivent avoir pour le Gouvernement une importance essentielle qui les rendent indispensables à la poursuite et à la cohérence de son action et sur lesquels, par suite, il juge nécessaire d'engager son existence. C'est évidemment le cas du budget. L'État ne peut vivre sans budget. », in Lettre de Valéry Giscard d'Estaing, 22 janvier 1980 (*RDP*, 1980, pp. 1401-1402). Le 49 alinéa 3 n'a jamais été utilisé durant la présidence de Georges Pompidou (1969-1974) ni de Nicolas Sarkozy (2007-2012).

¹⁹ 1958-1962.

²⁰ Ainsi Manuel Valls et Édouard Philippe utilisèrent respectivement six fois et une fois l'article 49 alinéa 3, mais jamais à propos d'un texte financier. Le premier l'utilisa à propos du projet de loi croissance et activité et pour le projet de loi Travail, modernisation du dialogue social et sécurisation des parcours professionnels. Le second à propos du projet de loi sur le système universel de retraite.

finances²¹, six lois de finances rectificatives²² et quatre lois de financement de la sécurité sociale²³. Le Gouvernement a utilisé le 49 alinéa 3 dès la première législature pour les lois de finances²⁴ et les lois de finances rectificatives²⁵. En revanche, il a fallu attendre la VI^{ème} législature pour que le 49 alinéa 3 soit employé à propos des lois de financement de la sécurité sociale²⁶. Depuis 1958, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale représentent un tiers des textes adoptés suivant cette procédure et constituent donc une minorité substantielle parmi les textes qui ont fait l'objet du 49 alinéa 3. Le choix du constituant dérivé de maintenir l'utilisation illimitée de cet article aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale peut alors sembler déroutant car, en réalité, le Gouvernement n'avait pas recours si régulièrement à cet article pour ce type de textes. Inversement, le Premier ministre faisait un usage privilégié de l'article pour les textes qui ne se rapportaient pas au budget de l'État ou au financement de la sécurité sociale. Or il se trouve désormais très limité sur ce terrain, à un seul texte par session. On le sait, en 2008, l'initiative d'encadrer le recours à l'article 49 alinéa 3 s'est inscrite dans le mouvement de « dérationnalisation » du parlementarisme de la V^{ème} République et de revalorisation du Parlement.

On l'a dit, les statistiques démontrent que les différents Premiers ministres ont rarement utilisé l'article 49 alinéa 3 en matière financière. Cette faible utilisation s'inscrit en opposition aux vœux du pouvoir constituant originaire qui souhaitait réserver le recours à cet article pour les textes les plus importants de la politique gouvernementale. Il est vrai que le constituant souhaitait, pour le reste, un usage modéré du 49 alinéa 3 et s'inquiétait de sa banalisation. Le nombre d'engagements et de textes concernés par le 49 alinéa 3 révèle que ces vœux ont été entendus, du moins pour les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le régime et le système de la V^{ème} République ne sont pas étrangers à cette faible utilisation de l'article 49 alinéa 3 en matière financière.

B. UN CONTEXTE JURIDICO-INSTITUTIONNEL DEFAVORABLE A UNE APPLICATION REGULIERE DU 49 ALINEA 3 EN MATIERE FINANCIERE

La procédure de l'article 49 alinéa 3 a été utilisée assidûment par les différents Premiers ministres. Seule une minorité d'entre eux n'a pas eu recours à cette disposition. Parmi les seize Premiers ministres, la moitié des chefs de Gouvernement a demandé son application pour des textes financiers. La rareté de cette utilisation s'explique principalement par la conjoncture politique rencontrée par les Premiers ministres (1) et par l'effectivité des dispositions constitutionnelles mises à leur disposition (2).

²¹ Loi de finances pour 1960, Loi de finances pour 1980, Loi de finances pour 1990, Loi de finances pour 1991, Loi de finances pour 1992, Loi de finances pour 1993, Loi de finances pour 2023 et Loi de finances pour 2024.

²² Loi de finances rectificative pour 1962, Loi de finances rectificative pour 1976, Loi de finances rectificative pour 1986, Loi de finances rectificative pour 1989, Loi de finances rectificative pour 1990 et Loi de finances rectificative pour 1991.

²³ Loi de financement de la sécurité sociale pour 1979, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 et Loi de financement de la sécurité sociale pour 2024.

²⁴ Voir note 12.

²⁵ Georges Pompidou a recouru à cette disposition le 12 février 1962 lors de la première lecture de la loi de finances rectificatives pour 1962.

²⁶ 1978-1981. La première utilisation a été faite le 4 décembre 1979.

1. La constance des facteurs politiques : obstacles récurrents au 49 alinéa 3

Plusieurs raisons politiques peuvent expliquer que plusieurs Premiers ministres n'aient pas souvent utilisé l'article 49 alinéa 3 pour les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Une première explication est liée aux convictions personnelles du chef du Gouvernement à l'égard de l'article 49 alinéa 3. Certains Premiers ministres ont toujours manifesté une aversion profonde pour ce procédé lorsqu'ils siégeaient dans l'opposition. Cependant, l'expérience montre que les chefs de gouvernement de toutes les tendances politiques ont eu recours au 49 alinéa 3, en matière financière. Par exception, et par « souci de vertu »²⁷, Lionel Jospin n'a jamais utilisé cette disposition. Ce faisant, pour surmonter les divisions occasionnelles de sa majorité plurielle, il lui était arrivé d'agiter le spectre de sa démission. Cette attitude, qui n'est pas sans rappeler les méthodes de la IV^{ème} République, est d'autant plus surprenante que la configuration de la majorité gouvernementale et les nombreuses dissensions au sein de celle-ci auraient parfaitement pu légitimer l'utilisation du 49 alinéa 3.

Une seconde explication réside dans l'expérience et le rapport au temps du chef du Gouvernement. Plusieurs Premiers ministres n'ont pas utilisé le 49 alinéa 3 en raison de la brièveté de la durée de leur fonction²⁸ et de leur profil « technicien »²⁹. Plusieurs d'entre eux avaient une grande expérience ministérielle, mais une expérience réduite de parlementaire à l'Assemblée nationale. Dans ces circonstances, ces personnalités n'ont pas toujours été considérées comme les chefs « naturels » de la majorité. Il en est résulté, pour certains Premiers ministres, une difficulté supplémentaire : la légitimité et l'opportunité à recourir à l'article 49 alinéa 3. Enfin, la plupart de ces personnes ont été nommées à la fin du mandat présidentiel. En raison des préparatifs de la future élection présidentielle et des élections législatives à venir, le nombre de sessions parlementaires est plus limité et les députés sont moins enclins à l'indiscipline. De plus, le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale a un enjeu politique plus réduit en raison de la possibilité d'une alternance. Les enjeux électoralistes sont donc assez faibles et les Premiers ministres n'ont que peu d'intérêt à faire rentrer les députés « dans le rang » en utilisant le 49 alinéa 3.

Une troisième et dernière raison se trouve dans la conjoncture politique rencontrée par les chefs de Gouvernement. La plupart des Premiers ministres n'ont pas eu recours au 49 alinéa 3 car ils possédaient numériquement une majorité nette et cohérente. À cet avantage arithmétique doit être ajouté un élément politique. Un certain nombre de Premiers ministres étaient des personnalités chevronnées du monde parlementaire et rompues aux règles du parlementarisme. Ces personnes pouvaient sans grande difficulté obtenir une cohésion dans la majorité, tout particulièrement à l'occasion des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. De plus, ces Premiers ministres « aguerris » ont été nommés à la tête d'une confortable majorité

²⁷ G. Carcassonne, *La Constitution*, Seuil, 11^e édition, 2013, p. 248.

²⁸ Maurice Couve de Murville et Bernard Cazeneuve.

²⁹ Pierre Messmer et Jean Castex.

possédée par un³⁰ ou deux³¹ groupes parlementaires. Cette majorité reconnaissait, du moins dans les premiers mois de la législature, l'autorité du Premier ministre qu'elle considérait comme son *leader*. Par ailleurs, ces chefs de Gouvernement ont été nommés au début du mandat présidentiel. Il en est résulté que, portés par l'aura de la victoire de la majorité présidentielle, les députés de la majorité gouvernementale ont tenu pour partie leur siège de l'élection du Président de la République. Cet « état de grâce » qui a duré chaque fois plusieurs semaines après l'élection présidentielle a créé une forte cohésion dans la majorité parlementaire. Les parlementaires sont, en effet, beaucoup plus dociles en début de législature et le recours au 49 alinéa 3 s'avère plus rare dans les premières semaines de la session parlementaire. À ces facteurs politiques s'ajoutent des facteurs juridiques qui expliquent également la désuétude du recours à cet article en matière financière.

2. La persistance des facteurs juridiques : la désuétude de l'article 49 alinéa 3

La raréfaction de l'emploi du 49 alinéa 3, jusqu'à la période récente, s'explique juridiquement par la complémentarité de cette disposition avec les procédés du parlementarisme rationalisé. Contrairement aux textes non financiers qui obéissent à des procédures moins rigides, le Gouvernement peut légitimement se passer de l'utilisation de cet article en matière financière car le constituant encadre suffisamment l'initiative, la discussion et l'adoption de ces textes.

Lors des débats sur l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958, Michel Debré avait appelé à une « réorganisation de la procédure budgétaire »³². En effet, sous la IV^{ème} République, plusieurs gouvernements avaient été mis en minorité sur leur politique financière³³ et contraints de se retirer devant l'impossibilité de faire voter le budget³⁴. Sous la V^{ème} République, l'examen et le vote du budget ont été aménagés de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action. La procédure d'adoption des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale est étroitement réglementée par l'article 47 de la Constitution, et c'est seulement en cas d'insuffisance que l'article 49 alinéa 3 trouve à s'appliquer. Toutefois, il est non seulement loisible au Gouvernement d'y recourir, mais également d'utiliser les autres procédés du parlementarisme rationalisé pour soutenir cette disposition.

L'article 49 alinéa 3 peut être combiné avec le deuxième et le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution. Cette procédure confirme le bicamérisme inégalitaire de la V^{ème} République. En effet, la procédure accélérée est applicable de plein droit pour les textes financiers³⁵. Il en va de même pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale³⁶. Or, si jamais le Sénat repousse en première lecture le texte et si le Premier ministre décide de recourir au 49 alinéa 3, l'Assemblée nationale est appelée à statuer définitivement puisqu'elle dispose du « dernier

³⁰ Jacques Chaban-Delmas lors de la IV^{ème} législature (le groupe UDR possède 293 sièges sur 487) et François Fillon (le groupe UMP possède 308 sièges sur 577) lors de la XIII^{ème} législature.

³¹ Jean-Marc Ayrault lors de la XIV^{ème} législature (le groupe SER possède 284 sièges et le groupe RRDP 18 sièges sur 577).

³² Discours du 27 août 1958, *op.cit.*

³³ René Mayer (21 mai 1953) et Guy Mollet (10 juin 1957).

³⁴ René Plevin (17 janvier 1952), Edgar Faure (28 février 1952) et Antoine Pinay (22 décembre 1952).

³⁵ Art. 40 de la LO n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³⁶ LO n° 2005-881 du 2 août 2005.

mot » à la demande du Gouvernement. Le Parlement n'a donc pas formellement adopté le texte puisque la seconde assemblée l'a rejeté et que la première ne s'est pas formellement prononcée en sa faveur. Cette situation a par exemple été observée pour le projet de loi de finances de 1993. Saisi pour la première fois de cette question à propos de la loi de finances pour 1980, le Conseil constitutionnel a déclaré que cette procédure ne méconnaissait pas la Constitution³⁷. Ce blanc-seing accordé au Gouvernement par le Conseil interroge sur l'existence d'un possible contournement du principe de consentement à l'impôt.

Le Gouvernement dispose des moyens constitutionnels pour lutter contre l'obstruction parlementaire. Il peut mettre en œuvre les lois de finances et de financement de la sécurité sociale par voie d'ordonnance lorsque les délais constitutionnels ont été dépassés. En effet, les articles 47 et 47-1 de la Constitution accordent soixante-dix jours au Parlement pour qu'il se prononce sur les projets de lois de finances et cinquante jours pour les projets de lois de financement de la sécurité sociale. Ce dessaisissement du législateur n'a pas un caractère automatique et laisse au Gouvernement une marge d'appréciation dans l'hypothèse où l'adoption définitive du projet de loi interviendrait quelques jours après l'expiration du délai constitutionnel. Le non-respect par le Parlement de ces délais autorise le Gouvernement à mettre en vigueur son projet par ordonnance. Cette disposition n'a jusqu'à présent jamais trouvé à s'appliquer.

L'analyse des statistiques révèle que ce n'est donc pas la nature du texte qui rend nécessaire le recours à l'article 49 alinéa 3, mais plutôt la situation politique au sein de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire les rapports de force entre majorité et opposition. Il en résulte que l'incertitude du succès des mécanismes du parlementarisme rationalisé et les multiples facettes du fait majoritaire permettent une certaine réhabilitation de l'article 49 alinéa 3.

II.-LA RÉHABILITATION DU RECOURS À L'ARTICLE 49 ALINÉA 3 EN MATIÈRE FINANCIÈRE SOUS LA V^{EME} RÉPUBLIQUE

Sous la V^{eme} République, le recours à l'article 49 alinéa 3 par le Gouvernement en matière financière entraîne des répercussions institutionnelles qui ne sont pas observables à propos des autres projets de loi. Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale sont l'occasion pour l'opposition de se structurer et de se manifester de manière virulente (A). Par ailleurs, la configuration de la majorité gouvernementale légitime encore davantage le recours au 49 alinéa 3 pour de tels textes (B).

A. LA CRISTALLISATION DES OPPOSITIONS

Les statistiques de l'Assemblée nationale révèlent que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte financier s'accompagne bien plus fréquemment du dépôt d'une motion de censure que pour les autres projets de loi (1). Par ailleurs, les suffrages obtenus mettent en évidence que l'utilisation du 49 alinéa 3 a été une menace réelle pour la stabilité

³⁷ Décision 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*.

gouvernementale. À cela s'ajoute l'existence d'un nouveau phénomène propre aux textes financiers : « le cumul des censures » (2).

1. Des oppositions exacerbées

Le nombre de motions de censure déposées a été particulièrement élevé s'agissant des textes financiers ayant fait l'objet de l'article 49 alinéa 3. Depuis 1958, quatre-vingt-deux motions de censure dites « provoquées » ont été déposées au titre de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, contre soixante et une motions de censure dites « spontanées » au titre de l'article 49 alinéa 2. Sur les quatre-vingt-deux motions, quarante-sept l'ont été à propos d'une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, soit un peu plus de la moitié. L'analyse statistique révèle que dix-huit motions ont été déposées vis-à-vis de quatre lois de financement de la sécurité sociale ; trois motions l'ont été à l'encontre de six lois de finances rectificatives et vingt-six motions à propos de huit lois de finances. Avec vingt-huit dépôts de motions de censure tous textes confondus, le Gouvernement d'Élisabeth Borne détient le record de tentatives de renversement. Un phénomène d'autant plus inquiétant qu'il intervient moins de deux ans après sa nomination à Matignon³⁸ et que les motions n'ont concerné que cinq textes financiers. De manière générale, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale ont systématiquement donné lieu au dépôt d'une motion censure lorsque le Gouvernement a recouru au 49 alinéa 3. Un tel phénomène n'a pas été observé à propos des autres projets de loi³⁹. Il en résulte une manifestation plus explicite des oppositions à l'occasion des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale.

Les suffrages obtenus en faveur de la motion de censure révèlent que le Gouvernement a légitimement pu craindre pour sa stabilité. En décembre 1979, lors du vote en première lecture de la loi de financement de la sécurité sociale, il a manqué quarante-six voix pour l'adoption de la motion. Jusqu'à la XVI^{ème} législature, les lois de financement de la sécurité sociale faisaient peu l'objet du 49 alinéa 3. Toutefois, Élisabeth Borne a eu recours à cinq reprises à cette disposition pour le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 et chaque utilisation s'est soldée par le dépôt d'une motion de censure⁴⁰. Un phénomène encore jamais observé dans l'histoire de la V^{ème} République.

Les lois de finances rectificatives ont également suscité une vague d'opposition parmi les députés. Il a manqué trente-cinq voix pour l'adoption de la censure à propos de la loi de finances rectificative en juillet 1962 et trente-huit pour celle de juin 1986. La réforme des retraites du printemps 2023 s'est traduite par une application inédite du 49 alinéa 3. Tout d'abord, le Gouvernement a, pour la première fois, utilisé cette disposition à propos d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Jusqu'alors, seules les lois de finances rectificatives avaient fait l'objet de cet article. Ensuite, il a manqué neuf voix pour l'adoption

³⁸ 16 mai 2022 - 9 janvier 2024.

³⁹ Par exemple pour la loi sur le mode d'élection des membres du Parlement européen en 1977 ou encore celle sur l'aménagement du temps de travail en 1985.

⁴⁰ Le Gouvernement l'a utilisé en première lecture pour la troisième et la quatrième partie ainsi que sur l'ensemble du projet. Lors de la nouvelle lecture, le Gouvernement l'a utilisé à nouveau sur les mêmes dispositions. À l'occasion de la lecture définitive, la Première ministre y a eu recours sur l'ensemble du texte.

de cette motion. Jamais un Gouvernement n'était passé aussi près d'un renversement pour un texte de financement de la sécurité sociale ou une loi de finance rectificative. Enfin, cet article a été utilisé uniquement après lecture des conclusions de la commission mixte paritaire (CMP). Sous les précédentes législatures, le Gouvernement avait utilisé le 49 alinéa 3 dès le début de la procédure législative, pour ensuite le réutiliser après les travaux de la CMP.

Les lois de finances restent les textes qui ont suscité le plus d'opposition parmi les parlementaires. Premièrement, le vote des censures a échoué à une majorité extrêmement courte. Il a manqué cinq voix pour l'adoption de la censure contre le gouvernement de Michel Rocard à propos de la loi de finances pour 1991 qui a instauré la CSG. La censure a échoué à vingt-cinq voix près lors de la première lecture de la loi de finances pour 1992 et le projet de loi de finances pour 1993 à vingt-neuf. Deuxièmement, le Gouvernement a souvent été contraint d'utiliser le 49 alinéa 3 pour les sessions budgétaires. Ainsi, sous la IX^{ème} législature, les lois de finances pour 1990, 1991, 1992 et 1993 ont toutes été adoptées par ce procédé. Troisièmement, pour ces textes, le recours au 49 alinéa 3 n'a pas été ponctuel, mais continu. Le Gouvernement a été contraint d'utiliser plusieurs fois cet article au cours des différentes étapes de la procédure législative. Par exemple, la loi de finances pour 1990 a nécessité l'emploi à cinq reprises du 49 alinéa 3⁴¹. De la même façon, cet article a été utilisé quatre fois pour celle de 1991⁴².

Entre juin 2022 et décembre 2023, le Gouvernement d'Élisabeth Borne a recouru à cinq reprises au 49 alinéa 3 à l'égard de la loi de finances pour 2023⁴³. Cette situation peut s'expliquer par la configuration très singulière de la majorité gouvernementale. Tout d'abord, on dénombre dix groupes parlementaires dans l'hémicycle de la XVI^{ème} législature. Jamais, sous la V^{ème} République, l'Assemblée nationale n'avait été si fragmentée. Ensuite, il manque une quarantaine de sièges au Gouvernement pour atteindre la majorité absolue et ainsi faire voter sereinement ses textes. Il s'agit de la majorité la plus étroite jamais rencontrée par un Gouvernement sous la V^{ème} République. Enfin, l'opposition est composée de sept groupes parlementaires et elle possède 322 sièges⁴⁴, chiffre jamais atteint depuis 1958. Chaque recours à cet article s'est accompagné du dépôt d'une motion de censure. Ce phénomène n'avait encore jamais été observé depuis la I^{ère} législature. Il en résulte que c'est la convergence des oppositions qui aboutit au recours à l'article 49 alinéa 3 pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

⁴¹ Lors de la première lecture, Michel Rocard a eu recours au 49 alinéa 3 pour la première partie, la seconde et l'ensemble de la loi. Il en a été de même pour la seconde lecture et le Premier ministre l'a utilisé également pour l'ensemble du texte en troisième lecture.

⁴² Lors de la première lecture, Michel Rocard a eu recours au 49 alinéa 3 pour les articles 92 et 99 relatifs à la CSG ainsi que sur l'ensemble de la loi. Il a utilisé à nouveau cet article pour la deuxième et la troisième lecture.

⁴³ Cet article a été utilisé en première lecture pour la première partie du projet de loi, sur la seconde partie et l'ensemble du projet de loi. Il a ensuite été utilisé sur la première partie, la seconde partie et l'ensemble du projet lors de la nouvelle lecture. Enfin, il l'a été à nouveau sur l'ensemble du projet lors de la lecture définitive.

⁴⁴ Le groupe RN (88), le groupe LFI-NUPES (75), le groupe LR (62), le groupe socialiste (31), le groupe écologiste-NUPES (23), le groupe GDR-NUPES (22) et le groupe LIOT (21).

2. La convergence et la structuration des oppositions

L'utilisation de l'article 49 alinéa 3 sur les textes financiers a entraîné l'apparition d'un nouveau phénomène, que l'on pourrait qualifier de « cumul des motions » ou de « motions simultanées ». Contrairement aux autres projets de loi, il est arrivé que les députés de l'opposition déposent non pas une, mais deux motions de censure. Le phénomène est apparu pour la première fois à l'occasion du vote de la loi de finances pour 1980 avec le dépôt d'une motion par le groupe socialiste et d'une autre par le groupe communiste. Ce phénomène a perduré pendant l'ensemble de la VI^{ème} législature. Durant cette période, Raymond Barre n'a utilisé le 49 alinéa 3 qu'à l'encontre des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. Ce phénomène de cumul s'est présenté de très nombreuses fois pour les textes financiers, mais seulement une fois pour les autres projets de loi⁴⁵. Toutefois, il n'était plus réapparu jusqu'à la nomination d'Élisabeth Borne à Matignon. Entre le 16 mai 2022 et le 9 janvier 2024, son Gouvernement a fait l'objet de vingt-huit motions de censure, dont vingt-six sur des textes financiers. Sur ces vingt-six motions, on dénombre dix « motions simultanées ». Quatre de ces motions ont été déposées par l'intergroupe NUPES⁴⁶, une par le groupe LIOT⁴⁷ et cinq par le groupe RN⁴⁸. L'utilisation de l'article 49 alinéa 3 aboutit à une cristallisation manifeste des oppositions dont les éléments tentent de rallier les parlementaires de la majorité en vue de renverser le Gouvernement.

Depuis 1958, aucun Gouvernement n'a été renversé par le vote d'une motion de censure déposée en réaction à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3. Cependant, les oppositions demeurent vives à l'occasion du débat des textes financiers. Ce phénomène contraint le Gouvernement, non seulement à utiliser régulièrement cet article pour une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, mais aussi à avoir des craintes justifiées pour sa stabilité. La configuration de la majorité gouvernementale peut ainsi permettre de mieux comprendre les raisons du recours à cet article pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

B. LA SOUPLESSE APPARENTE DU RECOURS A L'ARTICLE 49 ALINEA 3

Le recours à l'article 49 alinéa 3 est assorti de faibles contraintes juridiques. Cette souplesse est accentuée par la faiblesse du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel (1). Pour autant, la décision du Premier ministre de recourir à l'article 49 alinéa 3 dépend, on le sait, avant tout

⁴⁵ Le 29 février 2020 à propos du système universel de retraite (1^{ère} lecture).

⁴⁶ Loi de finances pour 2023 (1^{ère} partie) – 1^{ère} lecture (19.10.22), Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 (4^e partie et ensemble du projet) 1^{ère} lecture (27.10.22), Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (2^e partie) et Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (2^e partie) - Première lecture (25.10.2023).

⁴⁷ Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (l'ensemble du projet) Lecture des conclusions de la commission mixte paritaire (17.03.2023).

⁴⁸ Loi de finances pour 2023 (1^{ère} partie) – 1^{ère} lecture (20.10.22), Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 (4^e partie et ensemble du projet) 1^{ère} lecture (27.10.22), Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (l'ensemble du projet) Lecture des conclusions de la commission mixte paritaire (17.03.2023), Projet de loi de finances pour 2024 (1^{ère} partie) - Première lecture (18.10.2023), et Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (2^e partie) - Première lecture (26.10.2023).

de l'ampleur et de la teneur de sa majorité. Lors de la discussion des textes financiers, c'est aussi la composition de la majorité qui explique largement le recours au 49 alinéa 3 (2).

1. Le contrôle d'ampleur limitée opéré par le Conseil constitutionnel

Le recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution est un pouvoir discrétionnaire du Premier ministre. Au terme d'une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel rappelle que cette prérogative n'est soumise « à aucune condition autre que celles résultant de ce texte »⁴⁹. Seule importe la réalité d'une délibération en conseil des ministres, antérieure à l'engagement de responsabilité. Cette délibération n'a pas à être rendue publique. Cet article peut être invoqué à toutes les étapes de la discussion parlementaire : à toutes les lectures (première lecture ou lectures ultérieures), avant même l'ouverture de la discussion générale, dès l'ouverture des débats, pendant la discussion des articles, ou encore au terme de leur discussion, avant le vote du texte par les parlementaires. Le Conseil constitutionnel a explicitement jugé que cet engagement de responsabilité « peut intervenir à tout moment lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale »⁵⁰. Il a également déclaré qu'une seule délibération en conseil des ministres suffit, indépendamment du nombre d'utilisations sur un même texte⁵¹. Enfin, cette disposition peut être utilisée sur l'ensemble du texte ou sur une partie de celui-ci. Le Conseil constitutionnel a dû lever un doute légitime suite à la réécriture de l'article 49 alinéa 3 par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Cette révision a supprimé le terme de « texte » pour ne retenir désormais que celui de « projet » (ou « proposition »). Une partie de la doctrine⁵² et des membres de l'opposition soutenaient qu'il n'était désormais plus possible d'utiliser le 49 alinéa 3 sur une disposition du texte, mais seulement sur l'ensemble de celui-ci. En s'appuyant sur les débats parlementaires, le Conseil a déclaré que le constituant n'a pas modifié « les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement peut être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale »⁵³. Le Premier ministre a donc la latitude de recourir au 49 alinéa 3 de manière illimitée⁵⁴. Un contingentement n'est prévu que pour les textes qui ne se rapportent pas aux lois de finances ou aux lois de financement de la

⁴⁹ Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, Décision n° 89-264 DC du 9 janvier 1990, *Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993*, Décision n° 89-269 du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé* et Décision n° 85-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*.

⁵⁰ Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, *Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques*.

⁵¹ Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*.

⁵² « La nouvelle rédaction laisse planer une incertitude (...). La jurisprudence du Conseil constitutionnel acceptait que la responsabilité du Gouvernement soit engagée sur une partie du texte en discussion. Or l'article 49, alinéa 3, dispose dorénavant que la responsabilité est engagée sur un projet (ou une proposition) de loi (...). Un texte est le support matériel d'un débat, ce n'est pas une catégorie juridique, à l'inverse d'un projet ou d'une proposition qui, au moment du vote, est un tout. Cette nouvelle rédaction paraît donc exclure un engagement de responsabilité sur une partie de projet (ou de proposition) », in T-S Renoux, M. de Villiers et X. Magnon, *Code constitutionnel*, LexisNexis, 10^e édition, Paris, 2021, p. 1186. Dans le même sens : « La substitution des mots « projet » et « proposition » au mot « texte » exclut la pratique d'un engagement limité à certaines dispositions », in P. Avril, J. Gicquel et J-É Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ, 6^e édition, 2021, § 485 et 486.

⁵³ Décision n° 2022-845 DC du 20 décembre 2022, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023* et Décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*.

⁵⁴ Ce qu'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2022-847 DC, *Loi de finances pour 2023*.

sécurité sociale. C'est le cas d'une loi de programmation des finances publiques, qui ne relève pas de la catégorie des textes financiers. Dans sa décision n° 2023-857 DC⁵⁵, le Conseil a confirmé que deux engagements de la responsabilité du Gouvernement sur un même texte au cours de deux sessions différentes (extraordinaire, puis ordinaire) ne posaient pas de difficulté. Devant la souplesse des conditions juridiques qui lui permettent d'engager la responsabilité de son Gouvernement, le Premier ministre se résout à en faire usage en fonction de la conjoncture politique.

2. La configuration variable de la majorité

Dès la I^{re} législature, le Gouvernement a été confronté à une majorité étriquée. À l'époque, le fait majoritaire n'était pas encore installé dans le système de la V^{eme} République. La majorité gouvernementale s'avérait extrêmement hétéroclite. Elle était composée principalement du groupe UNR (206 sièges) et du groupe CNIP (117 sièges). La question algérienne a profondément divisé la majorité et Michel Debré a peiné à assurer sa cohésion durant les quatre années de sa présence à Matignon. La majorité a commencé à émettre de vives réserves à propos de la loi de finances pour 1960 notamment sur les questions agricoles. Le Premier ministre a alors été contraint de faire la première utilisation du 49 alinéa 3 de la V^{eme} République. Nommé à la succession de Michel Debré, Georges Pompidou s'est heurté à une majorité particulièrement indisciplinée. À peine trois mois après sa prise de fonction, il a été contraint d'utiliser trois fois cette disposition pour faire adopter la loi de finances rectificative de l'année 1962. Georges Pompidou a dû également composer avec la difficulté d'avoir une connaissance assez ténue du Parlement, car il n'avait jamais été membre du Gouvernement ni parlementaire. Suite à la dissolution de novembre 1962, le Gouvernement a obtenu la première majorité nette et cohérente de la V^{eme} République. Sur les 482 sièges, le groupe UNR en disposait de 233. Georges Pompidou n'a donc plus fait usage du 49 alinéa 3 en matière financière, jusqu'à sa démission en 1968.

Nommé Premier ministre en 1976, Raymond Barre a fait une utilisation particulièrement fréquente de l'article 49 alinéa 3 en financière. Présenté comme l'un des « meilleurs économistes de France », Raymond Barre n'avait jamais été parlementaire et était ministre depuis six mois. Pour accroître la difficulté, il a pris ses fonctions alors qu'il n'était pas le chef de la majorité parlementaire et que cette majorité était fractionnée. En effet, le parti présidentiel ne détenait pas la majorité absolue et devait composer avec le groupe UDR-RPR qui, bien que membre de la majorité gouvernementale, entendait conditionner son soutien. Deux mois à peine après sa nomination, le Premier ministre a dû utiliser le 49 alinéa 3 à propos de la loi de finances rectificative pour 1976. Sous la V^{eme} législature, le groupe UDR disposait de 183 sièges et a dû composer avec les 55 sièges du parti présidentiel (RI). Or, à la suite de la démission de Jacques Chirac, le groupe gaulliste a mené une « guérilla parlementaire » contre la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Les élections de 1978 n'ont pas permis à la majorité gouvernementale d'accroître son nombre de sièges. Sur les 491 sièges, le groupe RPR (présidé par Jacques Chirac) a possédé 154 sièges et a constitué un contrat de Gouvernement avec l'UDF (123 sièges). Les difficultés économiques ont conduit Raymond Barre à utiliser six fois le 49 alinéa

⁵⁵ Décision du 14 décembre 2023, *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027*.

3 pendant la VI^{ème} législature. Il a été le seul chef du Gouvernement à faire un usage exclusif de cet article pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

Nommé Premier ministre à la tête de la première cohabitation de la V^e République, Jacques Chirac a dû non seulement composer avec François Mitterrand qui lui était politiquement opposé, mais aussi avec une courte majorité à l'Assemblée. Sur les 577 sièges à pourvoir, le groupe RPR et le groupe UDF possédaient respectivement 155 et 131 sièges. Il a donc manqué au Gouvernement quelques sièges pour atteindre la majorité absolue. Refusant les suffrages du Front national, qui n'a pas été invité à rejoindre le Gouvernement, Jacques Chirac a été contraint de bâtir des majorités grâce aux neuf députés non-inscrits. Le Gouvernement n'a fait qu'une utilisation du 49 alinéa 3 à propos de la loi de finances rectificatives pour 1986, alors qu'il en avait fait huit sur des textes non financiers. Durant ces deux années, Jacques Chirac a dû contenir les impatiences de sa majorité qui souhaitait revenir sur les acquis sociaux de la majorité précédente.

La IX^{ème} législature⁵⁶ a été une configuration politique inédite dans le système de la V^{ème} République. Lors des législatives de 1988, le groupe socialiste ne disposait que 275 sièges. Il a manqué une quinzaine de sièges au Gouvernement. À cela s'est ajouté d'une part que les communistes ont refusé de participer au Gouvernement, d'autre part que la direction du parti socialiste a échappé aux fidèles du Président de la République. Les gouvernements de Michel Rocard, d'Édith Cresson et de Pierre Bérégovoy ont donc dû élargir leur politique vers le centre pour pallier les inconvénients de cette majorité relative. Michel Rocard détient le record de l'utilisation du 49 alinéa 3, toutes matières confondues⁵⁷. Pour autant, les mécanismes du parlementarisme rationalisé avaient été imaginés par le constituant pour prévenir l'absence d'une majorité. Le Gouvernement n'a pas besoin de s'assurer d'être majoritaire et peut se contenter, grâce à ces procédés, de ne pas être minoritaire. Cette utilisation du 49 alinéa 3 a été globalement conforme aux vœux du constituant, car si la majorité n'a pas toujours été trouvée, l'opposition n'a, quant à elle, pas réussi à apporter la preuve qu'elle était majoritaire.

Le Gouvernement d'Élisabeth Borne se trouve dans une situation toute nouvelle, une situation inédite sous la V^{ème} République : une majorité très relative. Les élections législatives des 12 et 19 juin 2022, qui ont succédé à la présidentielle, n'ont pas fourni au Gouvernement une majorité nette et cohérente. Le 28 juin 2022, les trois groupes parlementaires soutenant l'action du Gouvernement disposent de 250 sièges⁵⁸. Il manque donc une quarantaine de sièges au Gouvernement pour avoir la majorité absolue. Une telle configuration ne s'était encore jamais produite depuis 1958. L'ensemble des autres groupes parlementaires se sont déclarés en opposition au Gouvernement et au Président de la République. L'hémicycle de l'Assemblée est morcelé en dix groupes parlementaires dont sept se sont déclarés d'opposition⁵⁹. Le Gouvernement doit donc créer des majorités au gré des textes en sollicitant les voix des groupes d'opposition, tout en préservant la cohésion de cette coalition tripartite. Dans ces conditions, on peut penser que le Gouvernement de Gabriel Attal aura une certaine assurance que les lois

⁵⁶ 1988-1991.

⁵⁷ Vingt-huit utilisations du 49 alinéa 3 vis-à-vis de treize textes. Les projets de lois de finances et de lois de finances rectificatives représentent onze utilisations pour quatre textes.

⁵⁸ Renaissance (172), Modem (48) et Horizons (30).

⁵⁹ Voir note 44.

de finances et les lois de financement de la sécurité sociale seront votés puisque le Gouvernement est autorisé à utiliser l'article 49 alinéa 3 autant de fois qu'il le souhaite.

Cependant, les projets de lois « essentiels » à la politique intérieure et extérieure de l'État ne bénéficieront pas de telles garanties. Compte tenu de la limitation introduite en 2008, il appartiendra au Gouvernement de choisir soigneusement les textes non financiers sur lesquels il pourra recourir à cet article et ainsi prévenir la désolidarisation de la majorité et l'avènement majoritaire de l'opposition.

On le constate, et l'actualité depuis 2022 le démontre, sous la V^{ème} République, le fait majoritaire ne doit pas être considéré comme un acquis. La résurgence de l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 par le Gouvernement Borne en témoigne. L'étude de la configuration des assemblées sous les législatures successives révèle les multiples facettes du fait majoritaire. En raison de l'imprévisibilité de ce phénomène, les procédés de rationalisation du parlementarisme restent une nécessité. L'utilisation excessive et l'inopportunité du recours à l'article 49 alinéa 3 peuvent être l'objet de critiques légitimement fondées. Cependant, l'existence même de cette disposition constitutionnelle, la configuration de la majorité gouvernementale et son usage à bon escient par le Gouvernement, conformément à l'esprit du constituant, doivent conduire à relativiser les critiques adressées à l'égard de l'existence même du procédé.

La XVI^{ème} législature a mis fin à l'utilisation ponctuelle de l'article 49 alinéa 3 en matière financière qui avait perduré durant une large part des législatures de la V^{ème} République. L'étude de l'utilisation de cette disposition témoigne de la singularité de l'esprit et des finalités recherchés par le Gouvernement pour obtenir le vote des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. La réélection d'Emmanuel Macron en mai 2022 et le second tour des élections législatives de juin 2022 n'ont pas permis l'émergence d'une majorité nette et cohérente soutenant le Gouvernement. Les craintes manifestées très tôt par Michel Debré se sont alors à nouveau confirmées⁶⁰. Il en résulte une réhabilitation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. En ne prévoyant pas l'exercice contingenté du 49 alinéa 3 pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, le constituant dérivé s'est montré pour le moins prophétique. La XVI^{ème} législature révèle que le 49 alinéa 3 a toujours son utilité pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, alors que les législatures précédentes avaient laissé croire, à tort, qu'il était devenu inutile. La nomination de Gabriel Attal en tant que Premier ministre et l'impossibilité pour Emmanuel Macron de se représenter pour un troisième mandat consécutif laissent craindre de nouveaux délitements dans la majorité gouvernementale. En définitive, l'article 49 alinéa 3 risque d'être appliqué avec la même régularité que sous le Gouvernement d'Élisabeth Borne, sauf à bâtir des majorités indépendamment des mécanismes du parlementarisme rationalisé.

⁶⁰ « Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante », in Discours du 27 août 1958, *op.cit.*

Annexes : Statistiques

Tableau n°1 : Application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution aux textes financiers sous la V^{ème} République				
Gouvernement	Projet de loi	Date d'engagement de la responsabilité	Suffrages	
			Requis	Obtenus
Debré	Loi de finances pour 1960	24.11.1959	277	109
Pompidou	Loi de finances rectificative pour 1962 – 1 ^{ère} lecture	12.07.1962	241	206
Pompidou	Loi de finances rectificative pour 1962 – 2 ^{ème} lecture	23.07.1962		
Pompidou	Loi de finances rectificative pour 1962 – 3 ^{ème} lecture	24.07.1962		
Barre	Loi de finances rectificative pour 1976	15.10.1976	241	181
Barre	Loi de finances pour 1980	17.11.1979	246 246	201 199
Barre	Loi de financement de la sécurité sociale – 1 ^{ère} lecture	04.12.1979	246 246	200 198
Barre	Loi de finances pour 1980 – Texte de la CMP	13.12.1979	246 246	197 196
Barre	Loi de financement de la sécurité sociale – Texte de la CMP	20.12.1979	246 246	191 190
Barre	Loi de finances pour 1980 (2 ^{ème} projet) - 1 ^{ère} partie	07.01.1980	246 246	202 202
Barre	Loi de finances pour 1980 (2 ^{ème} projet) – 2 ^{ème} partie et ensemble	09.01.1980	246 246	192 190
Chirac	Loi de finances rectificative pour 1986	29.05.1986	289	251
Rocard	Loi de finances pour 1990 – 1 ^{ère} partie	21.10.1989	288	240
Rocard	Loi de finances pour 1990 – 2 ^{ème} partie et ensemble	17.11.1989	288	254
Rocard	Loi de finances rectificative pour 1989	06.12.1989		

Rocard	Loi de finances pour 1990 – 2 ^{ème} lecture – 1 ^{ère} partie	15.12.1989		
Rocard	Loi de finances pour 1990 – 2 ^{ème} lecture – 2 ^{ème} partie et ensemble	16.12.1989		
Rocard	Loi de finances pour 1990 – 3 ^{ème} lecture	19.12.1989		
Rocard	Loi de finances rectificative pour 1989 – 2 ^{ème} lecture	21.12.1989		
Rocard	Loi de finances pour 1991 – 1 ^{ère} lecture	16.11.1990	289	284
Rocard	Loi de finances pour 1991 – 1 ^{ère} lecture – Ensemble	20.11.1990		
Rocard	Loi de finances rectificative pour 1990	04.12.1990		
Rocard	Loi de finances pour 1991 – 2 ^{ème} lecture	14.12.1990		
Rocard	Loi de finances pour 1991 – 3 ^{ème} lecture	18.12.1990		
Cresson	Loi de finances pour 1992 – 1 ^{ère} lecture – 1 ^{ère} partie	10.10.1991		
Cresson	Loi de finances pour 1992 – 1 ^{ère} lecture – 2 ^{ème} partie et ensemble	16.11.1991	289	264
Cresson	Loi de finances rectificative pour 1991	05.12.1991		
Cresson	Loi de finances pour 1992 – 2 ^{ème} lecture – 2 ^{ème} partie et ensemble	13.12.1991		
Bérégovoy	Loi de finances pour 1993 – 1 ^{ère} lecture – 2 ^{ème} partie et ensemble	17.11.1992	286	257
Borne	Loi de finances pour 2023 (1 ^{ère} partie) – 1 ^{ère} lecture	19.10.2022	289 289	239 90
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – 3 ^{ème} partie – 1 ^{ère} lecture	20.12.2022	289	150

Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – 4 ^{ème} partie et ensemble du projet – 1 ^{ère} lecture	26.10.2022	289 289	90 218
Borne	Loi de finances pour 2023 – 2 ^{ème} partie et ensemble du projet – 1 ^{ère} lecture	02.11.2022	289	188
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – 3 ^{ème} partie – Nouvelle lecture	21.11.2022	289	85
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – 4 ^{ème} partie et ensemble du projet – Nouvelle lecture	25.11.2022	289	93
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 – Ensemble du projet – Lecture définitive	30.11.2022	289	87
Borne	Loi de finances pour 2023 – 1 ^{ère} partie – Nouvelle lecture	08.12.2022	288	78
Borne	Loi de finances pour 2023 – 2 ^{ème} partie – Nouvelle lecture	11.12.2022	288	102
Borne	Loi de finances pour 2023 – Ensemble du projet - Lecture définitive	15.12.2022	288	101
Borne	Loi de financement rectificative de la sécurité sociale – Ensemble du projet – Lecture des conclusions de la CMP	16.03.2023	287 287	278 94
Borne	Loi de finances pour 2024 (1 ^{ère} partie – 1 ^{ère} lecture)	18.10.2023	289 289	89 219
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale	25.10.2023	289 289	223 88

	pour 2024 (2 ^{ème} partie) - Première lecture			
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (3 ^{ème} partie et ensemble) - Première lecture	30.10.2023	289	89
Borne	Loi de finances pour 2024 (2 ^{ème} partie et l'ensemble) - Première lecture	07.11.2023	289	167
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (2 ^{ème} partie) - Nouvelle lecture	23.11.2023	289	89
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (3 ^{ème} partie et l'ensemble) - Nouvelle lecture	26.11.2023	289	149
Borne	Loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 - Lecture définitive	01.12.2023	289	108
Borne	Loi de finances pour 2024 (1 ^{ère} partie) - Nouvelle lecture	14.12.2023	289	75
Borne	Loi de finances pour 2024 (2 ^{ème} partie et l'ensemble) - Nouvelle lecture	16.12.2023	289	110
Borne	Loi de finances pour 2024 - Lecture définitive	19.12.2023	289	116

Tableau n°2 : Bilan par Premier ministre de l'application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution aux textes financiers sous la V^{ème} République

Premier ministre	Nombre d'engagements de responsabilité	Nombre de textes concernés	Nombre de motions de censure
Michel Debré	1	1	1
Georges Pompidou	3	1	1
Raymond Barre	7	3	13
Jacques Chirac (1986-1988)	1	1	1
Michel Rocard	11	4	3
Édith Cresson	4	2	1
Pierre Bérégovoy	1	1	1
Élisabeth Borne	21	5	26
Total	49	18	47

Tableau n° 3 : Bilan du Gouvernement d'Élisabeth Borne de l'application de l'article 49 alinéa 3 aux textes financiers sous la XVI^{ème} législature

Projet de loi	Date d'engagement de la responsabilité	Date de dépôt de la motion de censure	Date du vote de la motion de censure	Suffrages requis	Suffrages obtenus
Projet de loi de Finances pour 2023 (1 ^{ère} partie) 1 ^{ère} lecture	19.10.2022	19.10.2022 20.10.2022	24.10.2022 24.10.2022	289 289	239 90
Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 (3 ^{ème} partie) 1 ^{ère} lecture	20.10.2022	20.10.2022	24.10.2022	289	150
Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 (4 ^{ème} partie et ensemble du projet) 1 ^{ère} lecture	26.10.2022	27.10.2022 27.10.2022	31.10.2022 31.10.2022	289 289	90 218
Projet de loi de finances pour 2023 (2 ^{ème} partie et ensemble du projet) 1 ^{ère} lecture	02.11.2022	02.11.2022	04.11.2022	289	18
Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 (3 ^{ème} partie) Nouvelle lecture	21.11.2022	22.11.2022	25.11.2022	289	85
Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour	25.11.2022	25.11.2022	28.11.2022	289	93

2023 (4 ^{ème} partie et ensemble du projet) Nouvelle lecture					
Projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023 (L'ensemble du projet) Lecture définitive	30.11.2022	30.11.2022	02.12.2022	289	87
Projet de loi de finances pour 2023 (1 ^{ère} partie du projet) Nouvelle lecture	08.12.2022	09.12.2022	11.12.2022	288	78
Projet de loi de finances pour 2023 (2 ^{ème} partie et ensemble du projet) Nouvelle lecture	11.12.2022	11.12.2022	13.12.2022	288	102
Projet de loi de finances pour 2023 (L'ensemble du projet) Lecture définitive	15.12.2022	15.12.2022	17.12.2022	288	101
Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (l'ensemble du projet) Lecture des conclusions de la commission mixte paritaire	16.03.2023	17.03.2023 17.03.2023	20.03.2023 20.03.2023	287 287	278 94
Projet de loi de finances pour 2024 (1 ^{ère} partie) – 1 ^{ère} lecture	18.10.2023	18.10.2023 18.10.2023	20.10.2023	289 289	89 219
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (2 ^{ème} partie) – 1 ^{ère} lecture	25.10.2023	25.10.2023 26.10.2023	30.10.2023	289 289	223 88
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (3 ^{ème} partie et ensemble) – 1 ^{ère} lecture	30.10.2023	31.10.2023	04.11.2023	289	89
Projet de loi de finances pour 2024 (2 ^{ème} partie et l'ensemble) – 1 ^{ère} lecture	07.11.2023	07.11.2023	09.11.2023	289	167
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (2 ^{ème} partie) - Nouvelle lecture	23.11.2023	24.11.2023	26.11.2023	289	89
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (3 ^{ème} partie et l'ensemble) - Nouvelle lecture	26.11.2023	26.11.2023	29.11.2023	289	14
Projet de loi de financement de la	01.12.2023	01.12.2023	04.12.2023	289	108

sécurité sociale pour 2024 - Lecture définitive					
Projet de loi de finances pour 2024 (1 ^{ère} partie) - Nouvelle lecture	14.12.2023	14.12.2023	16.12.2023	289	75
Projet de loi de finances pour 2024 (2 ^{ème} partie et l'ensemble) - Nouvelle lecture	16.12.2023	16.12.2023	18.12.2023	289	110
Projet de loi de finances pour 2024 - Lecture définitive	19.12.2023	19.12.2023	21.12.2023	289	116