

---

ASSEDEL, L'Association européenne pour la défense des droits et des libertés, Strasbourg  
9 Place de l'Esplanade 67000 Strasbourg, France | [assedel.org](http://assedel.org)

## **LETTRE POUR LA COMMISSION DE VENISE CONCERNANT L'USAGE DE L'ARTICLE 49 DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE.**

### **Article 49 – Constitution de 1958**

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 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 texte. Dans ce cas, ce texte 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 a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

L'article 49 de la constitution française permet au gouvernement d'engager sa responsabilité devant le Parlement afin d'adopter un texte sans vote. Le seul moyen pour le Parlement de bloquer l'utilisation de cet article est le vote d'une motion de censure. Selon les alinéas 2 et 3 de l'article 49, cette motion n'est recevable que si elle est déposée dans les 24 heures suivantes l'annonce de l'utilisation de l'article 49 et doit recueillir un dixième des signatures des membres de l'Assemblée nationale, elle est ensuite votée 48 heures après son dépôt et doit recueillir les votes favorables (seuls votes compatibles) d'au moins la moitié de l'Assemblée.

Par l'introduction de cet article dans la constitution de 1958, le constituant a souhaité contrer l'instabilité gouvernementale connue par la France sous la Quatrième République en renforçant le pouvoir de l'exécutif et en lui permettant de continuer à gouverner en cas d'absence de majorité claire à l'Assemblée nationale.

L'article 49 alinéa 3 a été utilisé à 100 reprises depuis le début de la Vème République. Bien qu'une pratique régulière se dessine au sein des gouvernements successifs depuis 1958, deux pics d'utilisation sont identifiables. Le premier concerne les 28 applications faites de l'article 49 alinéa 3 sous le gouvernement de Michel Rocard entre 1988 et 1991 et le deuxième concerne les 11 applications faites sous le gouvernement d'Élisabeth Borne depuis le mois de mai 2022. <sup>1</sup>

L'utilisation de la motion de censure, n'a été fructueuse qu'une seule fois tout au long de la Vème République. La faiblesse de cet outil politique semble démontrer que le seul rôle de ce dernier est de symboliser le désaccord d'une partie de l'Assemblée nationale et non d'offrir un recours efficace aux députés.

L'article 49 de la constitution fait partie d'un ensemble de dispositions constitutionnelles prévues par le constituant pour renforcer les pouvoirs de l'exécutif dans le rapport de force entre le Parlement et le gouvernement. Ce système, établi pour remédier à l'instabilité gouvernementale qui a fait échouer la Quatrième République, permet l'émergence du parlementarisme rationalisé en opposition au parlementarisme triomphant caractéristique de cette dernière. <sup>2</sup>

La possibilité d'adopter un texte sans vote, bien que prévue par le constituant, est à manier avec prudence et vigilance. Un usage excessif de l'article 49 pourrait entraver son but initial et conduire, in fine, à un déficit démocratique privant le législateur d'une trop grande partie de ses pouvoirs et induisant une instabilité dans la séparation des pouvoirs exécutifs et législatifs. L'utilisation de cette procédure empêchant l'Assemblée nationale de se prononcer est habituellement fortement critiquée par l'opposition. En 2006, François Hollande qui était à la tête du Parti socialiste, alors parti d'opposition, affirmait que « Le 49-3 est une brutalité, est un déni de démocratie, une manière de freiner ou d'empêcher le débat parlementaire »<sup>3</sup>, avant de l'utiliser à 6 reprises pendant son mandat de président de la République.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>4</sup> a, dans le but de rééquilibrer le rapport de force entre le législateur et l'exécutif, limité le champ d'application de cet article aux projets de loi de finances et de

---

<sup>1</sup> 'LES RAPPORTS ENTRE PARLEMENT ET GOUVERNEMENT SOUS LA VE REPUBLIQUE FRANÇAISE – LE CAS DE L'ARTICLE 49, ALINEA 3, DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958'

<sup>2</sup> Hubert Alcaraz, 'L'ARTICLE 49, ALINEA 3, DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 : ANTIDOTE OU « COUP DE FORCE » ?', Revista catalan de dret públic #53.

<sup>3</sup> <https://www.nouvelobs.com/politique/20160510.OBS0136/loi-travail-quand-hollande-fustigeait-le-49-3.html>

<sup>4</sup> Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JO, n°0171, 24 juillet 2008.

financement de la sécurité sociale en ne permettant son utilisation qu'une fois par session parlementaire pour une loi extérieure à ce champ d'application.<sup>5</sup>

L'article 49 alinéa 3 a été utilisé à 11 reprises depuis le début du mandat de la première ministre Élisabeth Borne.<sup>6</sup> Cette disposition, largement utilisée pour le passage en force de la très controversée réforme des retraites française, a suscité l'indignation au sein de la population française qui s'est exprimée dans la rue lors de manifestations qui ont rassemblé, depuis le 19 janvier 2023, un nombre de personnes allant jusqu'à 3,5 millions selon l'intersyndicale et 1,8 million selon la police.<sup>7</sup>

Le débat démocratique en a également largement été affecté à travers non seulement les manœuvres du gouvernement pour limiter le temps des discussions à l'Assemblée nationale comme au Sénat, mais aussi par les tentatives de blocages des différentes formations politiques par des stratégies comme la multiplication des amendements qui ont empêché l'aboutissement à un examen complet du projet de loi par les députés.

Après le rejet, à 9 voix près, de la motion de censure déposée suite à l'invocation du 49 alinéa 3 par le gouvernement, les groupes d'opposition ont saisi le Conseil constitutionnel dans une dernière tentative pour contrer la réforme. Le Conseil constitutionnel a rendu sa décision le 14 avril 2023 après avoir été saisi par les groupes d'opposition. Dans sa décision numéro 2023-849 DC du 14 avril 2023, le Conseil a validé l'essentiel de la réforme, épuisant ainsi le dernier recours de l'opposition contre cette dernière.

1. Bien que l'article 49 de la constitution apparaisse essentiel à la stabilité de la Vème République, il semble que la pratique qui en est fait tende à renforcer davantage le déséquilibre entre l'exécutif et le législateur.
2. Pour faire passer sa réforme des retraites, le gouvernement d'Élisabeth Borne a choisi de combiner l'utilisation de l'article 49 à d'autres outils constitutionnels de parlementarisme rationalisé comme l'article 47-1 posant une contrainte de délai pour l'examen de la loi par les deux chambres. La qualité des débats a elle aussi été altérée dû à l'utilisation de l'article 38 permettant de borner le débat à l'intervention de deux orateurs d'avis contraire, et à l'utilisation de l'article 44, dit procédure de vote bloqué, qui restreint le vote aux seuls amendements retenus par le gouvernement.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Guillaume Tusseau, 'La réactivation du « 49-3 »' Recueil Dalloz 2015 P.560.

<sup>6</sup> Fiche thématique, 'Le recours à l'article 49.3 de la Constitution : dans quels cas ?', Vie publique, (17 mars 2023), < <https://www.vie-publique.fr/fiches/19494-le-recours-larticle-493-de-la-constitution>>

<sup>7</sup> La rédaction de France Bleu, 'INFOGRAPHIE – Réforme des retraites : les chiffres des manifestations depuis le début du mouvement', (15 mars 2023), <https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/infographie-reforme-des-retraites-les-chiffres-des-manifestations-depuis-le-debut-du-mouvement-3031104>>

<sup>8</sup> Dominique Rousseau, 'Réforme des retraites : annulera, annulera pas ? Le destin du conseil' (8 avril 2023), Actu-juridique.fr

3. Toutes ces dispositions, combinées pour le vote d'un texte, semblent vider de son contenu l'objet de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 qui dispose que « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs Représentants, à sa formation ». Cet article fait état d'un droit fondamental qui constitue un pilier de la démocratie française. Les garants de la représentation nationale ayant été privés de votes et d'une certaine qualité des débats, pendant que la population française fait savoir son désaccord dans les sondages<sup>9</sup> et dans la rue, l'expression de la volonté générale n'est pas décelable dans la procédure d'adoption employée par le gouvernement pour adopter cette réforme.
4. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la constitutionnalité externe de la réforme et a déclaré la procédure utilisée par le gouvernement conforme à la constitution. Il est important de rappeler ici que la constitutionnalité des voies et moyens utilisés pour faire passer un projet de loi ne doit pas empêcher de poursuivre la réflexion quant à leurs impacts sur la qualité des débats démocratique, ou, plus largement, sur la démocratie elle-même. Le conseil constitutionnel, dans sa décision numéro 2023-849 DC, adopte une approche purement positiviste de la constitution qui ne lui permet pas d'« endosser les habits du garant des droits »<sup>10</sup> qu'il a revêtit en 1971 avec la reconnaissance des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), ni d'aboutir à une réflexion sur les risques de dégradation du débat démocratique et de l'Etat de droit. Eleanora Bottini, Professeur de droit public à l'Université de Caen souligne l'inefficacité d'une telle approche en affirmant que « des exemples de populisme constitutionnel et d'illibéralisme en Europe ont largement montré que suivre (ou utiliser) la constitution n'est pas une garantie de comportement démocratique ».<sup>11</sup> Lauréline Fontaine, professeur de droit public à l'Université Sorbonne-Nouvelle, rappelle par ailleurs qu'à l'origine le Conseil constitutionnel avait pour rôle de veiller à ce que le Parlement n'empiète pas sur les prérogatives du gouvernement.<sup>12</sup> Elle interroge dans son ouvrage, « La Constitution maltraitée. Anatomie du Conseil constitutionnel », le degré d'impartialité des « sages de la rue Montpensier » en affirmant que l'institution est en majorité composée de personnes ayant exercé un pouvoir politique.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> 'Le regard des français sur la réforme des retraites à la veille de la décision du conseil constitutionnel', (13 avril 2023), IFOP <<https://www.ifop.com/publication/le-regard-des-francais-sur-la-reforme-des-retraites-a-la-veille-de-la-decision-du-conseil-constitutionnel/>>

<sup>10</sup> Florence Chaltiel, 'La constitution a 60 ans. Retours sur un esprit, des institutions et une pratique', (8 avril 2019), <<https://www.actu-juridique.fr/constitutionnel/la-constitution-a-60-ans-retours-sur-un-esprit-des-institutions-et-une-pratique/>>

<sup>11</sup> Eleonora Bottini, 'Constitutional? Perhaps. Democratic? Not so much' (27 march 2023), Verfassungsblog: On Matters Constitutional, <<https://verfassungsblog.de/constitutional-perhaps-democratic-not-so-much/>>

<sup>12</sup> Lauréline Fontaine, 'La Constitution maltraitée. Anatomie du Conseil constitutionnel', (2023) <<https://doi.org/10.4000/lectures.60746>>

<sup>13</sup> Ibid

Tous ces éléments démontrent l'importance de compléter l'étude de la constitutionnalité de la procédure utilisée par l'exécutif par une analyse approfondi de son impact en termes de droits fondamentaux.

5. Le seul recours offert aux garants de la représentation nationale s'illustre dans l'application d'une motion de censure pour renverser le gouvernement et bloquer le passage de la réforme sujette à l'utilisation du 49 alinéa 3. Les conditions de recevabilité d'une motion de censure étant largement défavorables à sa réussite, cet unique moyen pour l'Assemblée nationale de se prononcer n'est pas un outil suffisant pour assurer la légitimité démocratique du texte finalement adopté.

En effet, seuls les votes favorables sont comptabilisés pour l'adoption d'une telle motion, le silence des députés est alors interprété comme un avis favorable.<sup>14</sup> Il n'est pas évident de comprendre comment l'échec d'une motion de censure pourrait garantir la légitimité démocratique d'un texte. En réalité, les députés, à travers le vote de la motion, ne se prononcent pas « pour » ou « contre » le texte proposé, mais « pour » ou « contre » le maintien du gouvernement en place. L'objet de ce vote ne reflète donc pas l'avis du législateur sur le texte en question.

L'article 49 est essentiel au maintien de la continuité politique lorsque le gouvernement n'a pas de majorité claire à l'Assemblée nationale, néanmoins la pratique récente témoigne d'un usage massif des outils de parlementarisme rationalisé. Le gouvernement n'a pas su limiter son impact, par l'utilisation de tels outils, sur le déséquilibre déjà instauré par le constituant au sein du rapport de force entre l'exécutif et le Parlement. Cette extension est inquiétante en ce qu'elle intensifie l'obstruction du débat démocratique et l'éloignement de plus en plus marqué de l'expression de la volonté générale dans l'adoption d'une réforme très controversée.

La pratique récente de l'article 49 a provoqué en France de nombreux mouvements sociaux d'ampleur (manifestations, campagne...) témoignant d'une opinion publique de plus en plus hostile à cette pratique et intimant au gouvernement de prendre en compte la fracture populaire que peut engendrer un usage excessif de cet article. Le besoin d'apaisement appelle à une recrudescence de la qualité du débat démocratique et par conséquent, à un abandon, même temporaire, de la pratique de passage en force adopté par le gouvernement français.

---

<sup>14</sup> Gschwind, O. (2017). *Les rapports entre Parlement et Gouvernement sous la Ve République française. Le cas de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958* (Doctoral dissertation, Université de Lausanne, Faculté des sciences sociales et politiques).