

## La Loi Macron ou la démission du Gouvernement Valls

**Thierry BIDOUZO**

*Doctorant en droit public, Chercheur au CDC*

« Si vous me faites des misères sur un projet de loi, nécessaire à la mise en œuvre de ma politique, alors si vous ne me renversez pas, ledit projet de loi est considéré comme adopté ». C'est en quelques mots la substance du débat politique en France ces derniers jours. Au cœur de la tourmente politique, l'article 49 alinéa 3 de la Constitution française du 04 octobre 1958.

En effet, face à l'opposition de certains députés à l'Assemblée nationale (notamment les Communistes et les Socialistes « frondeurs »), le Premier ministre Manuel Valls a engagé la responsabilité du Gouvernement sur le vote de la « Loi Macron »<sup>1</sup>, conformément à l'article 49.3.

Logé au Titre V relatif aux rapports entre le Gouvernement et le Parlement<sup>2</sup>, l'article 49 se rapporte fondamentalement au vote de la loi. Il dispose expressément et notamment en ses alinéas 1, 2 et 3 : « (al.1) 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. (al.2) 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. **(al.3) 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 ».**

---

<sup>1</sup> Un projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. La « Loi Macron », ultra-libérale, comporte notamment, entre autres mesures, l'extension du travail de soirée et du dimanche sans contreparties minimales, la privatisation d'aéroports rentables, la réforme par ordonnance du droit du travail, la facilitation des licenciements collectifs, la distribution d'actions gratuites sans ciblage, etc.

<sup>2</sup> Le parlement comprenant l'Assemblée nationale et le Sénat, la France étant dans le bicamérisme.

En dépit de leur valeur constitutionnelle, l'invocation et l'utilisation de ces prescriptions traduisent un coup de force (I), symbole révélateur de la faiblesse d'un gouvernement (II).

## **I- Le coup de force**

L'audit de l'article 49 de la Constitution française du 04 octobre 1958 révèle les cas de figure dans lesquels l'Assemblée nationale<sup>3</sup> peut renverser le Gouvernement, en ne lui laissant d'autre choix que celui de la démission. L'initiative peut provenir soit du Gouvernement (la question de confiance, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement<sup>4</sup>, soit de l'Assemblée (la motion de censure)<sup>5</sup>.

L'utilisation du 49.3 n'est pas inédite dans l'histoire politique française. Il a déjà été sollicité 82 fois par des Gouvernements de droite comme de gauche, depuis le début de la Vème République. Seulement, aucun recours à cette disposition n'a entraîné l'adoption d'une motion de censure contre le gouvernement. Une telle motion est intervenue une seule fois au cours de la Vème République en octobre 1962, mais au titre du 49.2<sup>6</sup>. Aujourd'hui encore une fois, l'invocation du 49.3 n'aura pas obligé le Gouvernement à la démission. L'article 49 permet en effet au Gouvernement de déterminer et de diriger la politique de la Nation, de mettre fin à un moment donné au débat démocratique pour éviter une certaine et problématique instabilité gouvernementale. Par ailleurs, il met par la même occasion le Parlement devant ses responsabilités. L'alternative est la suivante : soit il apporte son soutien au gouvernement, soit il le renverse. Il ne peut donc prétendre à la fois soutenir le gouvernement et s'opposer à ces projets de loi et jouer ainsi à l'équilibrisme.

Les dispositions de l'article 49.3 constituent une véritable arme du Gouvernement contre l'obstruction parlementaire, même si la Constitution l'outille de biens d'autres cartouches comme l'ordonnance<sup>7</sup>, la déclaration d'urgence<sup>8</sup>, le vote bloqué<sup>9</sup>, etc. Il s'agit d'assurer et de renforcer la

---

<sup>3</sup> Et pas le Sénat, qui ne peut renverser le Gouvernement car, n'étant pas élu au suffrage universel ; mais il peut approuver une déclaration de politique générale. Cf. Article 49 alinéa 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

<sup>4</sup> Alinéa 1, article 49.

<sup>5</sup> Alinéa 2, article 49.

<sup>6</sup> Cette motion de censure avait entraîné le renversement du Gouvernement Pompidou. Etait au centre des débats, la question du référendum relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

<sup>7</sup> Cf. Article 38.

<sup>8</sup> Article 45 alinéa 2.

stabilité Gouvernementale, dans ce que d'aucuns appellent un « parlementarisme fortement rationalisé ». Car, le 49.3 se révèle être une disposition originale, qui n'est pas vraiment présente dans la plupart des régimes parlementaires européens. En Allemagne par exemple, spécifiquement sur l'adoption des lois, une telle disposition n'existe pas dans les rapports entre le Gouvernement fédéral et le Bundestag<sup>10</sup>. Bien sûr, les cas de motion de défiance du Chancelier fédéral et de motion de confiance et de dissolution du Bundestag sont évoqués respectivement aux articles 67 et 68 de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne.

Pour autant, le 49.3, en dépit de sa singularité et même s'il est qualifié par certains observateurs de « déni de démocratie », n'est donc pas anticonstitutionnel ; c'est bien la règle prévue par la Loi fondamentale pour le fonctionnement de l'Etat. Seulement, il a un coût politique car, son utilisation lève le voile sur une certaine fragilité du Gouvernement.

## **II- Un signe de faiblesse**

Même si l'opposition ne dispose pas de véritables chances de renverser le Gouvernement, la mise en mouvement par ce dernier du 49.3, constitue pour elle une victoire, somme toute symbolique. Le 49.3 met à nu la faiblesse du Gouvernement, qui se voit presque obligé d'interrompre le débat parlementaire. Or, cette attitude est généralement perçue par l'opinion publique comme un aveu de faiblesse, un signe manifeste de fragilité. Encore que, en l'espèce, François Hollande est le premier Chef d'Etat de gauche à l'utiliser contre sa propre majorité. Le Gouvernement se retrouve sans majorité sur un texte pourtant considéré comme majeur pour la relance de la croissance. C'est là, la faiblesse du coup de force. Une faiblesse davantage renforcée car, le 49.3 ne peut plus faire l'objet d'un « service libre » depuis la révision constitutionnelle du 26 juillet 2008. Autrement, il ne peut plus être utilisé plusieurs fois par session et plusieurs fois sur un même texte ; cette disposition, ayant toujours fait l'objet de critiques, et étant depuis longtemps dans le viseur des parlementaires, notamment les députés, avait donc connu en 2008 une modification, non pas dans sa substance, mais dans la fréquence de son utilisation. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement par ce dernier est donc limité aux textes financiers et à un texte par session. Concrètement, le Gouvernement Valls n'a plus la possibilité de recourir au 49.3 sur un autre texte que celui qui est aujourd'hui objet de polémiques et de motion de censure, et ce, jusqu'en juin. C'est pourquoi Pascal Jan baptise le 49.3 de « fusil à un

---

<sup>9</sup> Article 44 alinéa 3.

<sup>10</sup> Cf. les articles 76, 77, 78 de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 8 mai 1949, relatifs aux projets de loi, à la procédure législative et à l'adoption définitive de la loi.

coup »<sup>11</sup>, et par conséquent inadapté aux « tirs nourris »<sup>12</sup>. D'ici juin, si le Gouvernement à l'intention de soumettre au Parlement d'autres textes-polémiques, cela ralentirait sans doute sa politique, même s'il peut sortir d'autres cartouches<sup>13</sup>. Il serait ainsi l'otage, pour ainsi dire, de la « minorité de sa majorité »<sup>14</sup>.

La séparation des pouvoirs n'est donc pas absolue ; elle n'exclut pas les interactions éventuelles entre les différents pouvoirs, qui sont tout à fait saines en démocratie. Comme les événements récents en France, l'Exécutif peut contraindre l'Assemblée à choisir entre une loi et le Gouvernement ; l'Assemblée peut soulever la motion de censure. On n'a donc pas à s'offusquer du 49.3 dans sa nature. Tout de même, peut-on mettre en cause l'usage qui en est fait et les circonstances de sa mise en mouvement.

---

<sup>11</sup> P. Jan, « 49.3 de la Constitution. Un fusil à un coup. Utile mais dangereux », in <http://www.huffingtonpost.fr/pascal-jan/application-49-3-gouvernement->, 18 février 2015.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> V. *Supra*, notes n° 7, 8 et 9.

<sup>14</sup> P. Jan, « 49.3 de la Constitution. Un fusil à un coup. Utile mais dangereux », *op. cit.*