

Première séance du jeudi 29 mai 2008

Article 23

ARTICLE 49-3 de la CONSTITUTION

M. le président. Plusieurs orateurs sont inscrits sur l'article 23.

La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, la Constitution de 1958 comporte trois instruments régaliens et aléatoires dans leur utilisation. Je les qualifie de régaliens parce qu'ils correspondent à des pouvoirs forts, entièrement dans la main de l'exécutif, et d'aléatoires parce que personne ne sait dans quelles circonstances on en aura besoin.

Le premier d'entre eux est le droit de dissolution. Dans l'esprit de la Constitution, c'est une réponse à la motion de censure dont peut faire usage l'Assemblée nationale, mais chacun sait qu'il a été utilisé dans d'autres circonstances, notamment après l'élection présidentielle, lorsque la majorité parlementaire n'était pas favorable à l'exécutif.

Le second est l'article 16. Souvent critiqué, il a donné lieu à de multiples débats sur la question de sa suppression – en particulier il y a une trentaine d'années –, mais si, rituellement, quelques amendements sont encore déposés en ce sens, personne ne peut, dans le contexte actuel de terrorisme international, envisager raisonnablement de le supprimer.

Le troisième enfin est le 49-3, c'est-à-dire l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur l'adoption d'un texte.

Contrairement à ce que l'on dit, le 49-3 n'est pas une invention de la V^e République ; il remonte à la IV^e République.

M. Arnaud Montebourg. Edgar Faure, en 1956 !

M. Daniel Garrigue. Edgar Faure a eu recours au droit de dissolution le 2 décembre 1955, alors qu'il n'avait plus été utilisé depuis le 16 mai 1877.

Le 49-3 a été imaginé par Coste-Floret et Félix Gaillard dans leur projet de réforme constitutionnelle de mars 1958, pour compenser l'absence de majorité à l'Assemblée nationale, mais ils ne faisaient qu'entériner une procédure déjà utilisée sous la IV^e République.

Le 49-3 est le type même d'instrument destiné à faire face à des situations aléatoires. Son objet initial était de restaurer la cohésion de la majorité parlementaire, lorsque celle-ci avait tendance à se disperser. Il a été très utilisé dans les débuts de la V^e République, puis de nouveau vingt ans plus tard par le gouvernement Rocard, qui en a fait usage à vingt-sept reprises. Ce n'est donc pas une question d'idéologie, mais de fonctionnement efficace des relations entre le Gouvernement et le Parlement. À ce titre, le 49-3 a souvent été utilisé – ce qui n'était pas prévu à l'origine – pour faire face aux situations d'obstruction.

Il est dangereux de se prononcer sur un outil aussi essentiel de la Constitution en fonction de la situation du moment, surtout lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas en l'occurrence, d'un dispositif conçu non pas pour être utilisé tous les jours mais pour répondre aux situations critiques.

Je ne souhaite pas que, dans cinq, dix ou quinze ans, un gouvernement qui ne bénéficierait que de quelques voix d'avance à l'Assemblée se trouve dans une situation impossible parce que, en encadrant le 49-3, nous avons créé la possibilité d'une crise institutionnelle.

M. le président. La parole est à M. Arnaud Montebourg.

M. Arnaud Montebourg. Le 49-3 est un élément essentiel de l'équilibre de nos institutions, et il est évident qu'on ne peut y toucher sans avoir un tant soit peu réfléchi et médité sur les conséquences de nos actes.

De ce point de vue, même si je ne fais pas miennes les conclusions auxquelles parvient Daniel Garrigues, il est vrai que l'article 49-3 reste le symbole d'une République qui a toujours préféré faire prévaloir la force de l'exécutif plutôt que de donner le dernier mot au pouvoir législatif.

Nous avons fait les comptes : si le dispositif proposé par le Gouvernement avait été en vigueur depuis 1958, sur quatre-vingt neuf utilisations de l'article 49-3, le Gouvernement n'eût été empêché d'en faire usage qu'à quatre reprises. C'est si peu considérable que l'on ne peut que s'interroger sur la portée véritable de la réforme proposée et se demander s'il ne s'agit pas uniquement d'un changement d'apparence.

Ces quatre occasions correspondent à des moments où le Gouvernement dut faire face à une crise de sa majorité, comme ce fut le cas entre 1979 et 1981, lorsque M. Raymond Barre était confronté à des défections au sein de l'un des partis partenaires de la majorité du président Giscard d'Estaing.

M. Roger Karoutchi, *secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.* J'y étais !

M. Arnaud Montebourg. Dans la version allégée et encadrée qui nous est proposée, le dispositif appliqué aux mêmes circonstances conserverait son efficacité et continuerait d'être cet outil par lequel un gouvernement peut contraindre sa majorité s'il n'arrive pas à la convaincre.

En fait le 49-3 est un outil non pas contre l'opposition mais contre la majorité. Or nous estimons que, en cas de conflit entre le Gouvernement et la majorité, la seule solution dans un régime parlementaire, ce n'est pas le passage en force grâce au recours artificiel au 49-3, mais le retour devant les électeurs.

Lorsque, entre 1988 et 1991, M. Rocard s'est trouvé dans la même situation que M. Barre, obligé de composer avec une majorité insuffisante qu'il lui fallait sans cesse élargir vers le centre, là encore le Gouvernement a eu recours au 49-3.

Nous estimons que, dans des circonstances normales, nous n'avons pas besoin du 49-3 et qu'en cas de crise, mieux vaut la régler devant les électeurs. Nous proposons donc la suppression du 49-3, sauf pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale, car il est indispensable d'assurer la continuité financière de l'État. Pour le reste, nous jugeons que c'est un article inutile : un gouvernement doit accepter la discussion ; il doit écouter sa majorité et tenir compte de ses propositions, car il est dans son intérêt que les décisions qu'il prend soient conformes aux aspirations des électeurs.

M. Michel Piron. Quel plaidoyer pour la majorité !

M. Arnaud Montebourg. Eh oui !

(...)

M. le président. La parole est à M. Daniel Garrigue, contre l'amendement.

M. Daniel Garrigue. M. Montebourg nous a expliqué que si le 49-3 était un outil pour régler les crises, il valait mieux régler la crise à l'extérieur en retournant devant les électeurs. Je suis tout à fait d'accord, mais une question se pose : qui prend l'initiative de faire résoudre la crise à l'extérieur ?

M. Arnaud Montebourg. Le Président de la République, avec la dissolution ! Comme en mai 1968 !

M. Daniel Garrigue. S'il n'y a plus de 49-3, la prérogative de faire résoudre la crise à l'extérieur tombe entièrement dans les mains du gouvernement ! Avec le 49-3, les parlementaires ayant la possibilité de déposer et de voter une motion de censure, c'est le Parlement qui a l'initiative de faire résoudre la crise à l'extérieur. Voilà la grande différence.

M. le président. La parole est à M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 128.

M. Jean-Luc Warsmann, *président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Défavorable.

M. le président. La parole est à M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, pour donner l'avis du Gouvernement.

M. Roger Karoutchi, *secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.* Je tiens à dire quelques mots, ce qui me permettra de ne pas intervenir sur chacun des amendements.

J'indique d'abord, aussi bien à M. Garrigue qu'à celles et ceux qui souhaitent la suppression de l'article 49, que, avec cette révision constitutionnelle, nous recherchons l'équilibre.

Je rassure M. Garrigue : il n'est pas question de priver le gouvernement de sa capacité d'agir ni de remettre en cause l'efficacité et la stabilité, la régularité de la V^e République. Bien évidemment, le Gouvernement ne souhaite pas supprimer le 49-3. De la même manière que nous avons encadré l'article 16, nous voulons aménager le 49-3 par un usage plus restreint qu'auparavant, tout en le conservant. Pour le reste – et vous le savez bien, monsieur Garrigue, vous qui êtes un spécialiste de la Constitution –, le gouvernement dispose d'autres armes pour agir, pour faire avancer les choses sur des textes, des réformes en cas de problème de vote.

Bref, une fois par session, donc aussi une fois par session extraordinaire, nous voulons simplement avoir la capacité d'utiliser, si nécessaire, le 49-3 sur le PLF et le PLFSS. Cet article n'a d'ailleurs pas été utilisé depuis longtemps.

En échange, et je m'adresse maintenant à M. Montebourg et à M. Sandrier, nous voulons renforcer le dialogue à l'intérieur de l'Assemblée pour régler les problèmes, ce qui explique les avancées obtenues sur l'ordre du jour, le travail en commission et les droits de l'opposition.

Voilà pourquoi je parle d'équilibre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 128.

(L'amendement n'est pas adopté.)