

49-3

Un sursis avant le chaos ?

CERCLE ORION

L'engagement de la responsabilité du Gouvernement d'Elisabeth BORNE devant l'Assemblée nationale sur le projet de loi comportant l'actuelle réforme des retraites traduit la grande difficulté à articuler une politique nationale cohérente avec une Assemblée diverse et sans majorité absolue. Ces soubresauts non prévus dans la mécanique institutionnelle pensée en 1958 doivent conduire à s'interroger sur les méthodes qu'il est souhaitable de donner au politique pour créer un projet de société en adéquation avec l'expression du suffrage universel.

Par Thibault HERRMANN

AXE PHARE "ACTION PUBLIQUE & CITOYENNETÉ"

Un compromis à l'origine

Il serait réducteur d'assimiler par essence l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution à un des éléments d'un continuum d'autoritarisme. L'inscription de ces dispositions dans la Constitution de 1958 procédait d'un compromis entre Charles DE GAULLE et les ministres d'Etat Guy MOLLET (SFIO) et Pierre PFIMLIN (MRP), soutiens indispensables pour assurer une assise parlementaire au gouvernement De Gaulle III. Forts de leur influence sur le comité consultatif constitutionnel, ils reprennent à leur compte la proposition de révision présentée le 11 janvier 1958 par Félix GAILLARD, président du Conseil des ministres, qui suggérait la possibilité d'une adoption d'un texte par l'Assemblée nationale sans vote si aucune motion de censure n'était adoptée, mais dans une configuration « à l'allemande » où l'Assemblée devait proposer un programme alternatif de gouvernement.

L'enjeu en 1958 comme en 2023 repose sur le conflit de la légitimité présidentielle et de la légitimité parlementaire : si le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement (article 24 de la Constitution), l'Assemblée nationale ne peut décider de la personnalité qui formera le Gouvernement et peut, notamment si elle censure ce dernier, être dissoute par le Président de la République (article 12 C.), ainsi que l'a utilement rappelé Emmanuel MACRON.

Le témoin d'un quinquennat ébranlé

L'utilisation du « 49-3 » le 16 février qui permit la présentation d'une motion de censure présentée par le groupe LIOT (Libertés, indépendants, outre-mer et territoires) par cinq groupes d'opposition ne saurait être justifiée par cette seule impression de brutalisation démocratique. Ainsi que le déclare le texte de ladite motion, c'est l'usage d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale qui est contesté comme un détournement de pouvoir. La Constitution (article 47-1) exige que la discussion ait lieu dans des délais contraints et avec des armes accrues en faveur du Gouvernement, à l'instar des lois de finances, afin que la gestion des finances publiques repose sur une légitimité démocratique minimale. L'insertion d'une réforme des retraites dans un tel véhicule législatif est de nature à être perçue comme une ruse.

L'ampleur de la réaction parlementaire comme militante à cette étape de la procédure législative témoigne surtout d'un essoufflement de la stabilité institutionnelle procurée par le parlementarisme rationalisé dans la conjoncture d'une Assemblée très diverse. Ajoutons à cela le recours à toutes les armes

procédurales pour voter ce texte dans les délais (vote bloqué, article 39 du règlement du Sénat...) et l'on constate aisément que ce désenchantement parlementaire est fonction de la détermination de l'exécutif, non d'un cadre qui serait trop étriqué.

La réforme de la méthode

La mauvaise perception du « 49-3 » compte tenu du changement de circonstance qu'implique le fait majoritaire depuis 1962 est renforcé par la coordination de fait entre les élections présidentielles depuis l'instauration du quinquennat avec les élections législatives. La proposition faite en 2018 par le Président de la République de réinstaurer le septennat afin de rendre élastique le rythme des élections nationales et recréer des enjeux intermédiaires mérite à ce titre d'être réétudiée avec attention. En effet, alors que celles des oppositions qui sont le moins constructives déplorent un accaparement du pouvoir, il importe de remarquer que le peuple est plus régulièrement appelé aux urnes avec un septennat présidentiel et un quinquennat législatif qu'avec un double quinquennat présidentiel et législatif.

Une réforme constitutionnelle étant actuellement envisagée pour redonner du souffle et faire marquer une trace à ce quinquennat, il serait opportun de s'abstraire de la dialectique Président-Parlement pour entrer dans une réflexion panoptique sur les modes de scrutin, le pouvoir réglementaire et son contrôle par le Parlement qui gagnerait sans doute à être élargi par un droit de regard de la commission compétente... Là pourrait être menée une réforme qui dépasserait les lieux communs du Coup d'Etat permanent (F. MITTERRAND, 1964) pour revenir dans une geste plus gaullienne... peut-être. Au sein du Cercle Orion, nous allons nous emparer du sujet institutionnel à travers notre « Initiative Gouverner Ensemble ». Elle aura vocation à interroger les limites actuelles de la Constitution de 1958 et de proposer des pistes d'amélioration pour la rendre plus en phase avec l'époque actuelle et répondre ainsi à la crise de la démocratie représentative. Nous sommes en effet convaincus que l'innovation démocratique est nécessaire et que ceci doit notamment passer par le volet institutionnel et par une refonte de certains aspects de notre Constitution. ■