

L'ARTICLE 49, ALINÉA 4 C

DE LA VOLONTÉ DES CONSTITUANTS À LA PRATIQUE POLITIQUE

145

Sénat, séance du jeudi 13 juin 2019.

9 h 30: le gouvernement s'apprête à utiliser l'alinéa de l'article 49 de la Constitution qui est le moins connu du grand public, le moins médiatisé, le moins utilisé par les autorités constitutionnelles¹ et, sans doute, le moins étudié par la doctrine, à savoir le quatrième: «Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.»

12 h 20: cet alinéa fait désormais partie des dispositions constitutionnelles dont la pratique non seulement les a éloignées de la volonté originelle des constituants de 1958, mais l'a même contredite.

Deux affirmations étroitement liées permettent traditionnellement d'expliquer le recours à l'article 49, alinéa 4 C. Le Premier ministre ne l'utilise que pour s'appuyer sur le Sénat, afin notamment de faire face

à une Assemblée nationale récalcitrante, et que s'il est sûr d'obtenir un vote positif – un vote défavorable de la Haute Assemblée ne serait pas susceptible d'entraîner la démission du gouvernement, mais il pourrait mettre ce dernier dans une situation politiquement délicate, quand bien même il obtiendrait en parallèle la confiance de l'Assemblée nationale. Or, le 13 juin 2019, le Premier ministre s'en est servi pour officialiser l'opposition du Sénat au gouvernement.

Ainsi, en dépit de l'indifférence quasi générale à laquelle est confronté l'article 49, alinéa 4 C, sa pratique montre qu'il n'existe pas de limite à l'imagination des autorités constitutionnelles dans l'utilisation politique qui peut être faite des dispositions de la Constitution. Elle confirme, par ailleurs, que l'appréhension du droit constitutionnel comme droit politique,

* Maître de conférences en droit public à l'université Bretagne Sud, chercheur au Lab-*LEX* (UR 7480).

1. Depuis 1958, les Premiers ministres n'ont recouru à cet alinéa qu'à dix-huit reprises. Soit bien peu quand on sait que le premier alinéa du même article a été utilisé quarante fois, le deuxième cinquante-huit fois et le troisième quatre-vingt-neuf fois.

c'est-à-dire l'étude des dispositions de la Constitution à la lumière de leur pratique, permet de mieux comprendre ces dernières.

En raison des rapports conflictuels entretenus par les gaullistes avec le Sénat de 1958 à 1975, cet alinéa sera utilisé pour la première fois le 10 juin 1975, puis dans des circonstances variées (*voir tableau annexé*). Il l'a en effet été en période de concordance des majorités comme en période de cohabitation, par des Premiers ministres de droite comme de gauche². Certains chefs de gouvernement qui pouvaient compter sur une majorité au Sénat comme d'autres (Michel Rocard et Édouard Philippe) qui n'en disposaient pas ou n'étaient pas censés en disposer y ont également eu recours. De même, il a été utilisé par des Premiers ministres pouvant compter sur une majorité absolue à l'Assemblée nationale comme par des Premiers ministres n'y disposant que d'une majorité relative. Il apparaît enfin que cette utilisation est le plus souvent liée à celle de l'article 49, alinéa 1 C.

UNE PROCÉDURE ADAPTÉE

Les Premiers ministres ont parfois donné au recours à l'article 49, alinéa 4 C une signification qui, sans être contraire à la volonté des constituants, paraît quelque peu différente.

Cet alinéa a ainsi pu être utilisé pour faire face non pas à une Assemblée nationale récalcitrante mais, du fait de l'évolution de la V^e République, au

président de la République. Relève sans nul doute de cette logique la procédure engagée, en période de cohabitation, par Jacques Chirac en 1986, puis en avril et décembre 1987, et par Édouard Balladur en 1993. Les relations conflictuelles entre Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac avaient conduit ce dernier, en 1975, à se servir aussi de cette procédure pour affirmer son autorité de Premier ministre vis-à-vis du chef de l'État.

L'article 49, alinéa 4 C a par ailleurs permis de manifester égard et courtoisie envers le Sénat. C'est la raison pour laquelle certains Premiers ministres y ont eu recours tout en étant du même bord politique que le président de la République et tout en disposant d'une majorité à l'Assemblée nationale qui ne faisait montre d'aucune résistance ou réticence vis-à-vis de la politique gouvernementale. Les cas d'Alain Juppé après le scrutin présidentiel de 1995 et de Jean-Pierre Raffarin à la suite des élections présidentielle et législatives de 2002 en sont les parfaits exemples.

Cependant, la procédure visant chaque fois à obtenir le soutien du Sénat, l'intention des constituants était sauve. Jusqu'à ce qu'Édouard Philippe l'engage.

UNE PROCÉDURE DÉTOURNÉE

Le 13 juin 2019, à l'issue d'une déclaration de politique générale du gouvernement prononcée dans le cadre de l'article 49, alinéa 4 C, le Sénat émet,

2. Il faut toutefois remarquer que, compte tenu de la composition politique du Sénat depuis le début de la V^e République, il s'agit pour l'essentiel de Premiers ministres de droite. D'ailleurs, lorsqu'une majorité de gauche est apparue au Sénat, entre 2011 et 2014, son étroitesse et sa fragilité ont rendu incertain le résultat du recours à l'article 49, alinéa 4 C par le chef du gouvernement, qui a alors choisi de s'en abstenir.

pour la première fois depuis 1958, un vote de désapprobation.

Il s'agit là d'un détournement de la procédure d'un double point de vue. D'une part, ce résultat négatif n'est pas une surprise pour le Premier ministre, en ce sens qu'il sait alors ne pas être assuré d'obtenir un vote positif du Sénat. D'autre part, et de manière complémentaire, le Premier ministre ne recourt pas à cet alinéa pour obtenir le soutien mais pour officialiser l'opposition de la Haute Assemblée. Loin de mettre le gouvernement dans une situation délicate, le résultat du vote permet en effet d'acter une divergence de point de vue avec la majorité sénatoriale, notamment sur deux thèmes longuement développés dans la déclaration de politique générale : les questions relatives aux collectivités territoriales et la réforme des institutions. S'agissant plus particulièrement de cette dernière, dont on sait qu'elle ne peut avoir lieu sans l'accord de la Haute Assemblée, les propos du Premier ministre affirmant que le gouvernement « ne souhaite pas mobiliser du temps parlementaire s'il s'expose, *in fine*, au désaccord du Sénat » sont éclairants. Ils révèlent, par ailleurs, une volonté de faire endosser aux sénateurs la responsabilité d'un éventuel échec de la réforme institutionnelle.

Le vote en lui-même est inédit. Outre le fait que son résultat soit négatif (soixante et onze sénateurs se sont prononcés en faveur de l'adoption et

quatre-vingt-treize contre), l'abstention (décidée par cent quatre-vingt-un sénateurs sur trois cent quarante-cinq) se situe bien au-delà de celle qui avait été constatée lors des précédentes mises en œuvre de la procédure. Cette très forte abstention doit d'ailleurs nous amener à relativiser la divergence de point de vue mentionnée entre la Haute Assemblée et le gouvernement. Si en s'abstenant les sénateurs ont signifié leur refus de soutenir ce dernier, par cette même abstention ils ont refusé de s'y opposer et ont finalement exprimé – pour reprendre les mots d'Hervé Marseille lors du débat qui s'est tenu après la déclaration de politique générale – une « retenue bienveillante » à son égard.

Ainsi la procédure par laquelle le gouvernement recherche habituellement le soutien du Sénat peut-elle désormais être utilisée contre le Sénat. On mesure à l'énoncé de cette nouvelle affirmation le chemin parcouru par rapport à l'intention des constituants de 1958 et à la présentation traditionnelle de l'article 49, alinéa 4, de la Constitution. Il ne faut pas, pour autant, mettre cette dernière définitivement de côté, mais y intégrer la pratique politique. Finalement, une seule affirmation prévaut : « L'expérience confirme le caractère d'opportunité que revêt la demande d'approbation³. » Toutefois, pourrait-on ajouter, cette opportunité s'apprécie différemment selon les circonstances.

147

3. Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit parlementaire*, 5^e éd., Paris, LGDJ, 2014, p. 335.

Recours à l'article 49, alinéa 4, de la Constitution du 4 octobre 1958

<i>Premier ministre</i>	<i>Date</i>	<i>Objet</i>	<i>Pour</i>	<i>Contre</i>	<i>Abst.</i>	<i>Date du recours à l'art. 49, al. 1 C</i>	<i>Majorité à l'Assemblée nationale</i>
J. Chirac	10 juin 1975	Politique étrangère et politique de défense	176	97	6	-	absolue
R. Barre	5 mai 1977	Politique économique et sociale	169	92	15	26 avril	relative
	11 mai 1978	Grands axes de la politique gouvernementale	181	100	15	19 avril	relative
J. Chirac (cohabitation)	15 avril 1986	Grands axes de la politique gouvernementale	205	98	3	9 avril	absolue
148	15 avril 1987	Objectifs et résultats de l'action gouvernementale	226	84	3	7 avril	absolue
	9 déc. 1987	Objectifs et bilan de l'action gouvernementale	226	67	5	3 déc.	absolue
M. Rocard	20 nov. 1989	Politique étrangère face à l'évolution des pays de l'Europe de l'Est	190	103	25	-	relative
	16 janv. 1991	Politique au Moyen-Orient	290	25	2	16 janv.	relative
E. Balladur (cohabitation)	15 avril 1993	Grandes orientations du programme gouvernemental	225	15	8	8 avril	absolue
A. Juppé	24 mai 1995	Politique gouvernementale	232	78	3	23 mai	absolue
	16 nov. 1995	Réforme de la protection sociale	218	94	2	15 nov.	absolue
	8 oct. 1996	Orientations de la politique gouvernementale	219	94	2	2 oct.	absolue
J.-P. Raffarin	4 juill. 2002	Priorités de la politique gouvernementale	204	107	1	3 juill.	absolue
	7 avril 2004	Lignes essentielles de la politique gouvernementale	204	113	0	5 avril	absolue
D. de Villepin	9 juin 2005	Objectifs du gouvernement	174	126	1	8 juin	absolue
Fr. Fillon	4 juill. 2007	Orientations de la politique gouvernementale	195	125	2	3 juill.	absolue
	25 nov. 2010	Missions du gouvernement	180	153	1	24 nov.	absolue
É. Philippe	13 juin 2019	Orientations de la politique gouvernementale	71	93	181	12 juin	absolue