

Le recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution en matière financière

Mathieu Carpentier

Le recours à l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution présente, pour les textes de nature financière – principalement les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale – un certain nombre de particularités et soulève des questions spécifiques. Ce sont ces particularités et ces questions que la présente étude se donne pour but d'explorer ¹.

1 - L'article 49, alinéa 3 de la Constitution permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ou sur un autre projet ou proposition de loi par session. Dans ce cas, le projet (ou la proposition) est réputé adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les 24 heures qui suivent l'engagement de la responsabilité, est adoptée.

L'utilisation de cette puissante arme constitutionnelle s'explique assez aisément pour les textes financiers, surtout, à vrai dire, pour les lois de finances : quelles que soient les difficultés qui amènent le Gouvernement à la mettre en œuvre – coalition divisée, majorité frondeuse ou contestataire ², obstruction de l'opposition ³, Gouvernement minoritaire –, sa décision est guidée par l'urgence consistant à faire adopter un budget en temps et en heure. L'utilisation de l'article 49, al. 3, pour être un « passage en force », n'en reste pas moins un signe de faiblesse du Gouvernement, et l'arme budgétaire a toujours été pour les parlementaires un outil de pression majeur sur le Gouvernement, que l'engagement de la responsabilité permet de neutraliser, au moins temporairement.

C'est sans nul doute la raison pour laquelle la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a maintenu la possibilité pour le Gouvernement de mettre en œuvre l'article 49, al. 3 sans limite pour les textes financiers – projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale –, alors que pour les autres textes, seul un projet ou une proposition de loi par session peut désormais faire l'objet d'une telle mise en œuvre. La révision de 2008 a ainsi entendu limiter l'usage de cette arme constitutionnelle par le Gouvernement, tout en lui permettant de l'actionner à volonté pour les textes financiers.

La révision de 2008 a ce faisant introduit un certain nombre d'incertitudes, auxquelles le Conseil constitutionnel a apporté une réponse quelque peu péremptoire. Après un bref rappel des règles qui guident la mise en œuvre de l'article 49, al. 3, il conviendra de se demander quelles sont les justifications et quelle est l'étendue de cette exception accordée aux textes financiers. Enfin, dès lors que la révision de 2008 a substitué « projet » à « texte », a pu se poser la question de savoir si une utilisation « partielle » ou « anticipée » de l'article 49, al. 3, portant sur une partie (voire une portion de partie) du projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, demeurerait possible.

¹ La présente étude prend en partie appui sur deux contributions extérieures (« portes étroites ») adressées par l'auteur au Conseil constitutionnel à l'occasion des affaires 2022-845 DC et 847 DC. Ces contributions n'ont été sollicitées par personne et n'ont fait l'objet d'aucune rémunération d'aucune sorte. Au surplus, elles n'étaient motivées par aucun mobile politique ou idéologique. Il s'agissait uniquement, pour leur auteur, de défendre à titre d'*amicus curiae* l'interprétation de la Constitution qui lui semblait la plus conforme à la lettre et à l'esprit du texte. Le Conseil constitutionnel n'a pas fait droit aux arguments soulevés dans ces contributions extérieures.

² J. Ph. Derosier, « François Hollande et le fait majoritaire - La naissance d'un fait majoritaire contestataire » : *Constitutions*, 2015. 509.

³ Voir la conjonction des deux comme sous le Gouvernement Barre.

1. De l'article 49, alinéa 3, en général

2 -Selon le mot de François Luchaire « *l'article 49, al. 3 contient l'une des plus intéressantes innovations de la Constitution du 4 octobre 1958* »⁴. Bien qu'on en trouve les racines dans le projet constitutionnel de Felix Gaillard⁵ à la fin de la IV^e République⁶, l'idée de lier explicitement dans le texte constitutionnel la responsabilité gouvernementale et le vote d'un texte déterminé est sans nul doute novatrice.

L'utilisation de l'article 49, al. 3 est soumise à des règles excessivement peu formalistes. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler à plusieurs reprises que « *l'exercice de la prérogative conférée au Premier ministre par le troisième alinéa de l'article 49 n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte* »⁷. La première condition est celle de la délibération en Conseil des ministres. Le Conseil constitutionnel en vérifie l'existence⁸ en consultant le relevé de décisions. L'absence de mention de l'engagement de la responsabilité à l'ordre du jour ou dans le communiqué de presse est sans incidence sur la validité de la procédure⁹. Au surplus, la délibération du Conseil des ministres n'est requise qu'avant la première utilisation de l'article 49, al. 3 et n'a pas besoin d'être renouvelée pour les utilisations successives sur le même texte¹⁰.

La délibération du Conseil des ministres n'est pas contraignante, dans la mesure où elle donne au Premier ministre l'autorisation, et non l'obligation, d'engager la responsabilité du Gouvernement : le Premier ministre n'est nullement tenu de le faire¹¹. La décision d'engager la responsabilité devant l'Assemblée nationale peut intervenir à tout moment (ou presque) de la procédure législative, que ce soit en première lecture, au cours de toutes les lectures ultérieures au cours de la navette, sur le texte de la Commission mixte paritaire (CMP)¹², en nouvelle lecture ou en lecture définitive — voire à chacune de ces étapes. Il est d'ailleurs arrivé que l'article 49, al. 3 soit utilisé lors de chaque examen du texte par l'Assemblée nationale, et que le Sénat ait, à chaque fois, rejeté le texte – dans ce cas la loi est adoptée alors qu'elle n'a fait l'objet d'un vote positif dans aucune des deux chambres du Parlement¹³.

⁴ F. Luchaire, « *La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement* » : *Notes et études documentaires*, n° 2781, Paris, La Documentation française, 1961, republié dans *Documents pour servir à l'histoire...*, op. cit., t. 4, p. 277.

⁵ V. projet de loi portant révision de certains articles de la Constitution, 16 janv. 1958 (dit « projet Gaillard »), reproduit dans la revue *Pouvoirs*, n° 76, 1996.

⁶ M. Lascombe, « *Le Premier ministre, clef de voûte des institutions ? L'article 49, alinéa 3 et les autres...* » : *RDP*, 1-1981, p. 109-115. - S. Aromatorio, « *La genèse du 49 al. 3* » : *Revue générale du droit*, n° 43719, 2019 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=43719).

⁷ *Cons. const.*, 9 janv. 1990, n° 89-264 DC, *Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993*.

⁸ *Cons. const.*, 30 déc. 1995, n° 95-370 DC, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*.

⁹ *Cons. const.*, 12 août 2004, n° 2004-503 DC, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*.

¹⁰ *Cons. const.*, 4 août 2016, n° 2016-736 DC, *Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*.

¹¹ Ainsi le conseil des ministres autorisa-t-il en 1986 le Premier ministre, J. Chirac, à engager la responsabilité du Gouvernement sur ce qui allait devenir la loi du 1^{er} août portant réforme du régime juridique de la presse. Si Jacques Chirac avait mis en œuvre l'article 49, al. 3, cela aurait été la seule utilisation de cette procédure sur une proposition, et non un projet, de loi.

¹² Par exemple Raymond Barre engagea en décembre 1979 la responsabilité de son Gouvernement sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale sur le texte de la CMP.

¹³ Ce fut le cas en 1967 pour la loi d'habilitation en matière économique et sociale voulue par le Gouvernement Pompidou. C'est un cas de figure d'autant plus remarquable qu'il s'agissait d'une loi d'habilitation.

L'engagement de la responsabilité peut intervenir dès l'ouverture de l'examen du texte en séance, c'est-à-dire avant même l'ouverture de la discussion générale¹⁴, et à tout moment après, jusqu'au vote du dernier article du texte¹⁵. Le Premier ministre, ayant demandé la parole, déclare à la tribune engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote du texte en discussion. Le débat est alors immédiatement suspendu¹⁶ pour une durée de 24 heures, ce qui implique que ni les éventuelles motions de rejet préalable¹⁷ ou de renvoi en commission¹⁸, ni les amendements, ni les articles ne puissent être discutés ni *a fortiori* être mis aux voix. L'usage veut néanmoins que les députés puissent s'exprimer par le biais de rappels au règlement. Une fois ceux-ci effectués – ce qui peut prendre du temps – on passe au point suivant de l'ordre du jour.

Au cours de ce délai de 24 heures, deux hypothèses sont possibles. Dans la première, aucune motion de censure n'est déposée : en ce cas, le texte est réputé adopté dès l'expiration des 24 heures postérieures à la suspension des débats. Dans la seconde hypothèse, une ou plusieurs motions de censure sont déposées à la Présidence de l'Assemblée nationale. C'est alors la procédure de l'article 49, al. 2, relatif aux motions de censure qui s'applique. La Conférence des Présidents se réunit et fixe la date de discussion et de vote de la ou des motions de censure. Cette date doit intervenir au plus tôt 48 heures après le dépôt de la motion (ou en cas de plusieurs de motions, de la dernière motion déposée), et au plus tard le 3^e jour de séance qui suit l'expiration de ce délai de 48 heures¹⁹. Si la ou les motions de censure sont rejetées, le texte est, ici encore, considéré comme adopté.

Dans l'une comme l'autre hypothèse (absence ou rejet de la motion de censure), le résultat est identique : le texte est réputé adopté. La suite du processus dépend alors de l'étape à laquelle on se situe : en première, deuxième... *nième* lecture, la navette peut, selon les cas, débiter, se poursuivre, ou être interrompue par la réunion d'une commission mixte paritaire. Si l'article 49, al. 3 a été déclenché sur le texte de la CMP, ce dernier est réputé adopté dans l'attente du vote du Sénat²⁰ – si le Sénat s'est prononcé en premier, et que l'Assemblée adopte un texte identique par le biais du « 49.3 », le texte est alors réputé adopté définitivement. Enfin, si le texte de la CMP a été rejeté par l'une des chambres ou n'a pas été adopté en termes identiques, ou encore si la CMP n'a pas été conclusive, le texte adopté à la faveur de la mise en œuvre de

¹⁴ Par exemple, comme le rappellent Pierre Avril et Jean et Jean-Eric Gicquel (*P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, Droit parlementaire, 6^e éd., LGDJ, 2021, p. 403*), Pierre Mauroy engagea en 1982 la responsabilité du Gouvernement sur la loi portant blocage des prix et des revenus dès après la présentation du ministre de l'Économie. Jacques Chirac réitéra cet exercice en 1986 pour la loi réinstaurant le scrutin majoritaire aux élections législatives.

¹⁵ Une fois que le vote d'ensemble a eu lieu, il n'est, naturellement, plus possible de mettre en œuvre l'article 49, al. 3.

¹⁶ *Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), art. 155.*

¹⁷ En 2003, lors de l'examen du projet de loi sur l'élection des conseillers régionaux, le Premier ministre a engagé la responsabilité du Gouvernement alors qu'une exception d'irrecevabilité déposée lors de la séance précédente devait être examinée (*AN, 22 févr. 2003, 3^e séance : JO Débats AN, 12 févr. 2003, p. 1192*).

¹⁸ Ce point souleva une vive controverse en octobre 1960 lorsque le Premier ministre activa le « 49.3 » sur la loi de programmation militaire pour faire obstacle à l'examen d'une motion de renvoi en commission (*V. P. Avril, Le régime politique de la Ve République, 4^e éd., LGDJ, 1979, p. 94-95*).

¹⁹ *Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), art. 154, al. 1.*

²⁰ On rappellera que l'examen du texte de la Commission mixte paritaire (lorsque celle-ci est conclusive) ne fait pas l'objet de la navette. Le texte est soumis simultanément à l'une et l'autre chambre et examiné par l'une puis par l'autre en fonction de l'ordre du jour. Il est examiné dans chaque chambre dans la version de la CMP augmentée le cas échéant des amendements du Gouvernement ou acceptés par celui-ci (*Constitution, art. 45, al. 3 ; Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), art. 113 ; Règlement du Sénat (RS), art. 42, al. 12*).

l'article 49, al. 3 est alors transmis au Sénat (en nouvelle lecture). Le « 49.3 » pourra enfin être mis en œuvre une dernière fois en lecture définitive.

Une question demeure toutefois : quels sont les effets (juridiques) d'une **adoption** de la motion de censure ? Le principal effet est simple : le Premier ministre est obligé, en vertu de l'article 50 de la Constitution, de présenter la démission de son Gouvernement au Président de la République. En revanche, il demeure une incertitude sur la question de savoir quel est l'effet de l'adoption de la motion de censure quant au texte sur lequel la responsabilité a été engagée. La majeure partie de la doctrine²¹ considère que dès lors que la responsabilité est engagée « sur le vote » d'un texte, il doit y avoir parallélisme entre le rejet de la motion de censure et son adoption : celui-là entraînant l'adoption du texte, celle-là entraîne donc son rejet. Les travaux préparatoires de la Constitution donnent assez largement raison à cette interprétation. Ainsi, l'exposé des motifs de l'avant-projet soumis au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet 1958 indique bien que « *la confiance ne peut être refusée et le projet gouvernemental écarté que par le vote d'une motion de censure* »²². On retrouve également cette idée exprimée par plusieurs orateurs devant le Comité consultatif constitutionnel, notamment chez le Président Reynaud pestant contre la réduction du pouvoir législatif du Parlement à un simple droit de veto²³.

Cependant, la lecture du texte constitutionnel, ainsi que du règlement de l'Assemblée nationale, permet une interprétation différente. L'article 49, al. 3 ne prévoit explicitement que les conséquences du rejet de la motion, mais est silencieux sur celles de son adoption, puisqu'il dispose en effet que le texte est « *considéré comme adopté, sauf si une motion de censure* » est adoptée. Pour déterminer l'effet de l'adoption de la motion, il faut donc procéder par un raisonnement *a contrario*. La doctrine majoritaire et les travaux préparatoires nous invitent à déduire de cette disposition que, si la motion de censure est adoptée, le texte **est considéré comme non adopté** (c'est-à-dire rejeté). Mais on pourrait également interpréter cette disposition comme signifiant que lorsque la motion de censure est adoptée, le texte **n'est pas considéré comme adopté**. Il n'est alors pas pour autant rejeté. Simplement, puisque le rejet de la motion de censure aurait entraîné son adoption et que la motion de censure a été adoptée, on ne peut pas considérer que le texte a été adopté. Selon cette seconde interprétation, la chute du Gouvernement ne fait ainsi pas obstacle à la reprise de la discussion sur le texte, à l'endroit où le débat s'était arrêté avant l'engagement de la responsabilité. De fait, l'article 155 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que, lorsque le Premier ministre met en œuvre l'article 49, al. 3, le débat est « *suspendu* » pour 24 heures, et non qu'il est *interrompu*. Rien n'empêche donc, selon cette interprétation, de mettre fin à la suspension et de reprendre le débat sur le texte après l'adoption de la motion de censure.

²¹ V. par ex. G. Carcassonne et M. Guillaume, *La Constitution*, 13^e éd., Seuil, 2016, p. 255. - D. Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain 2. La Constitution de la V^e République*, 10^e éd., Dalloz, 2022, p. 320. - M. Troper et F. Hamon, *Droit constitutionnel*, 43^e éd., LGDJ, 2022, p. 696. - G. Toulemonde, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, 14^e éd., L'Harmattan, 2020, p. 197. - O. Gohin, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., LexisNexis, 2022, p. 1132.

²² *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, t. 1, la Documentation française, 1987, p. 525*. Voir également ce passage du *Commentaire sur la Constitution* paru anonymement à la Documentation française en 1958 : « *si [le Gouvernement] déclare engager sa responsabilité sur le vote d'un texte dont il a besoin, celui-ci ne peut être écarté par l'Assemblée nationale que par le vote d'une motion de censure* » (*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, t. 4, la Documentation française, 1998, p. 181*).

²³ V. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, t. 2, la Documentation française, 1988, p. 240 ; v. également p. 494 et p. 498*.

Il s'agit, en tout état de cause, d'une hypothèse d'école – puisque le cas de figure ne s'est jamais présenté. Du reste, si une motion de censure venait à être adoptée, il est à peu près certain que le Président de la République dissoudrait l'Assemblée nationale, ce qui entraînerait la caducité de l'ensemble des textes en discussion, dont, bien sûr, celui sur lequel la responsabilité du Gouvernement a été engagée. La différence pratique entre les deux interprétations contradictoires dégagées ci-dessus risque donc d'être fort mince.

2. Une utilisation illimitée pour les textes financiers

3 - Alors que la rédaction originale de l'alinéa 3 de l'article 49 créait la possibilité, pour le Premier ministre, d'engager la responsabilité du Gouvernement sur un « texte » quel qu'il soit, et ce sans limite de nombre d'utilisations ni de temps, la révision de 2008 a fortement restreint l'usage de la « grosse Bertha »²⁴. Seuls les textes financiers peuvent désormais faire l'objet d'une utilisation illimitée : pour les autres textes, le Gouvernement ne peut mettre en œuvre l'article 49, al. 3 que pour un seul projet ou proposition de loi par session. Si la multiplication possible des sessions extraordinaires entre juillet et septembre pourrait à la rigueur permettre de contourner cet obstacle, celui-ci s'avère fort dirimant pendant la session ordinaire. C'est ainsi pour ne pas « brûler une cartouche » que le Gouvernement a récemment choisi de présenter sa réforme des retraites sous la forme d'un texte financier (en l'espèce un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale²⁵). Cette exception en faveur des textes financiers interroge quant à son objet (A) et quant à sa justification (B).

A. - Quels textes financiers ?

4 - La première question laissée en suspens porte sur le périmètre exact des textes concernés par l'utilisation illimitée de l'article 49, al. 3.

L'article 1^{er} de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui a fait sur ce point d'une modification importante en 2021²⁶, distingue désormais cinq catégories de lois de finances :

- la loi de finances initiale ;
- la loi de finances rectificative ;
- la loi de de finances de fin de gestion (qui prend le relais de la loi de finances rectificative traditionnellement adoptée en fin d'exercice²⁷) ;
- la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (anciennement appelée loi de règlement) ;
- et, enfin, les lois de finances partielle et spéciale prévues à l'article 45 de la LOLF sur le fondement de l'article 47, al. 4 de la Constitution.

L'article LO. 111-3 du Code de la sécurité sociale distingue, quant à lui, trois catégories de lois de financement de la sécurité sociale :

²⁴ Selon la délicate expression de Jean Gicquel : *J. Gicquel et J.-E. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques*, 28^e éd., 2014, p. 703.

²⁵ *Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*, n° 760, déposé le lundi 23 janvier 2023 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

²⁶ *L. organique n° 2021-1836*, 28 déc. 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, art. 1^{er}.

²⁷ La loi de finances de fin de gestion voit son domaine amputé par rapport à celui d'une loi de finances rectificative, et ne pourra notamment plus comporter de dispositions fiscales (la chose était, il est vrai, rare ces dernières années dans les lois de finances rectificatives de fin d'année).

- la loi de financement de l'année ;
- la loi de financement rectificative ;
- et, enfin, la nouvelle loi d'approbation des comptes (pendant social de l'ex-loi de règlement en matière budgétaire), qui se substitue désormais ²⁸ à l'ancienne première partie de la loi de financement de l'année « N + 1 ».

Tous ces textes sont-ils susceptibles d'une utilisation illimitée de l'article 49, alinéa 3 ?

Se pose en effet la question de savoir si **toutes** les lois qualifiées de « lois de finances » ou « de financement » par la LOLF et le Code de la sécurité sociale sont également couvertes par la première phrase de l'article 49, al. 3. Concernant la loi de finances (ou de financement) initiale, peu de doutes sont permis ; il en va sans doute de même de la loi de finances rectificative (ainsi que, désormais, « de fin de gestion ») et la loi de financement rectificative, qui ont un objet et un contenu au moins partiellement identique à celui des lois initiales. Concernant, en revanche, la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (ex-loi de règlement) et la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, il est possible d'avoir une appréciation différente ²⁹. Il est possible, en ce sens, de se référer à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux lois de règlement, dont il résulte pour ces dernières un statut particulier.

Dans sa décision du 19 juillet 1983 ³⁰, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que les délais impartis par l'article 47 de la Constitution à l'examen des lois de finances n'étaient pas applicables aux lois de règlement, et ce alors même que la loi organique qualifiait – et qualifie toujours – ces dernières de « lois de finances » : « *si l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 range au nombre des lois de finances les lois de règlement, il ne s'ensuit pas que soit applicable à celles-ci l'ensemble des règles relatives à l'élaboration des lois de finances* ». Ces délais, « *par leur durée et leur agencement aussi bien que par les sanctions attachées à leur inobservation, ont pour objet de permettre qu'interviennent en temps utile, et plus spécialement avant le début d'un exercice, les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale* ». Le Conseil poursuivait : « *la nécessité à laquelle ces règles répondent ne saurait être invoquée quand il s'agit de lois de règlement* » ³¹. Il a étendu ce raisonnement en 1985 ³² au sujet de la procédure d'urgence (aujourd'hui procédure accélérée), qui est de droit pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale ³³ et n'a donc pas besoin de faire l'objet d'une déclaration expresse du Gouvernement : le Conseil constitutionnel a jugé que cette facilité ne s'étendait pas aux lois de règlements, et a censuré, dans sa décision de 1985, la loi de règlement du budget 1983 au motif que le Gouvernement avait réuni une commission mixte paritaire après la première lecture au Sénat sans avoir préalablement déclaré l'urgence (ou, selon le vocabulaire d'aujourd'hui, sans avoir « déclaré engager la procédure accélérée »). De fait le rejet de la loi de règlement (comme en 2022) ou la censure par le Conseil de cette dernière (comme en 1985) a peu d'impact sur la « *continuité de la vie nationale* ».

²⁸ L. organique n° 2022-354, 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, art. 1^{er}.

²⁹ V. sur cette question J.-Cl. Colliard, « Article 49 » in F. Luchaire, G. Conac et X. Prétot (dir.), *La Constitution de la République française. Analyse et Commentaires*, 3^e éd., Economica, 2009, p. 1271.

³⁰ Cons. const., 19 juill. 1983, n° 83-161 DC, Loi portant règlement définitif du budget de 1981.

³¹ En revanche, ces délais semblent bien applicables aux lois rectificatives (Cons. const., 20 juill. 1986, n° 86-209 DC, Loi de finances rectificative pour 1986), même lorsque la nécessité pour assurer la continuité de la vie nationale ne paraît guère évidente...

³² Cons. const., 24 juill. 1985, n° 85-190 DC, Loi portant règlement définitif du budget de 1983.

³³ V. LOLF, art. 40 et CSS, art. LO. 111-7.

Les lois d'approbation de comptes, tant en matière budgétaire que sociale, ont donc un statut particulier au regard des autres textes financiers, dans la mesure où un certain nombre de dispositions constitutionnelles et organiques spécifiques à ces derniers ne leur sont pas applicables. La question est donc de savoir si, au regard de ce statut particulier, ces lois comptent comme des « lois de finances » (ou « de financement de la sécurité sociale ») au sens de l'article 49, al. 3 de la Constitution ou bien, si le Premier ministre engage sa responsabilité sur une telle loi, s'il s'agit d'un « autre projet », auquel cas il n'est plus possible de le faire pour un autre texte au cours de la session. En l'absence de précédent, il est difficile d'apporter une réponse définitive à cette question. Cependant, la justification du maintien de l'utilisation illimitée de l'article 49, al. 3 pour les textes financiers (*V. infra*) est à peu près analogue à celle que le Conseil constitutionnel donne aux délais et à la mise en œuvre automatique de la procédure d'urgence, à savoir la continuité de la vie nationale. Or comme on l'a vu, cette justification fait défaut pour les lois d'approbation des comptes – si on leur applique le raisonnement téléologique tenu par le Conseil au sujet des lois de règlement. Dès lors, ce qui exclut qu'elles puissent bénéficier des facilités dérogatoires au droit commun de la procédure législative (délais restreints, procédure accélérée de droit, etc.) justifierait également qu'on ne leur étende pas le privilège d'une utilisation illimitée de l'article 49, al. 3.

Cette discussion peut paraître bien académique : au regard tant de l'intérêt politique limité de ce type de texte – les lois de règlement n'ont jamais passionné les foules – que du faible effet d'un rejet éventuel par le Parlement, il est peu probable que le Gouvernement trouve jamais nécessaire d'utiliser l'article 49, al. 3 à leur sujet. Cependant, on pourrait envisager que, dans les circonstances politiques très particulières qui résultent de la composition de la XVI^e législature, il le fasse afin de prévenir un nouveau camouflet, après le rejet à l'été 2022 de la loi de règlement pour 2021.

B. - Quelle justification ?

5 - Pourquoi le Constituant, souhaitant limiter l'usage de l'article 49, al. 3 à un seul texte par session, a-t-il maintenu la possibilité d'une utilisation illimitée pour les textes financiers ?

Le principal argument développé par les partisans de l'article 49, al. 3 a toujours été que celui-ci a avant tout vocation à s'appliquer aux textes les plus importants. Michel Debré affirma ainsi devant le Conseil d'État le 27 août 1958 que l'article 49, al. 3 était une « *disposition quelque peu exceptionnelle pour assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable* ». Interpellé en 1980 par Gaston Defferre au sujet de l'usage répété de cet article par un Gouvernement Barre en difficulté, Valéry Giscard d'Estaing indiquait que « *les textes auxquels [l'article 49, al. 3] s'applique doivent avoir pour le Gouvernement une importance essentielle qui les rendent indispensables à la poursuite et à la cohérence de son action et sur lesquels, par suite, il juge nécessaire d'engager son existence.* ». Il ajoutait : « *C'est évidemment le cas du budget* »³⁴.

De fait, les textes financiers ont été particulièrement propices à la mise en œuvre de l'article 49, al. 3 : sur les 99 utilisations à la date où cet article est achevé (13 mars 2022), 39 ont concerné

³⁴ Réponse de M. Valéry Giscard d'Estaing à une lettre de M. Gaston Defferre, Président du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, sur l'utilisation de l'article 49, 3 de la Constitution, 22 janv. 1980.

un texte financier³⁵, soit près de 40 % des utilisations³⁶. En 2008, le Constituant a donc souhaité aller au bout de la logique en restreignant l'usage de l'article 49, al. 3 aux seuls textes financiers³⁷. L'article 49, al. 3 était, accusé, à tort ou à raison, de faire l'objet d'une utilisation abusive : la manière la plus simple de prévenir les abus était de restreindre explicitement son utilisation aux textes les plus importants et d'ôter au Gouvernement son pouvoir discrétionnaire quant à la détermination du caractère essentiel ou important les textes.

De ce point de vue, nul ne saurait contester que les textes financiers, à commencer par la loi de finances initiale, revêtent une importance toute particulière, dès lors que leur mise en application dans les délais impartis par la Constitution est cruciale pour la continuité de la vie nationale. Cet argument a été amplement utilisé lors des débats en 2008³⁸ pour justifier qu'un droit d'utilisation illimitée de l'article 49, al. 3 soit maintenu sur les textes financiers. La suppression de la possibilité d'engager sans limite la responsabilité du Gouvernement sur le vote du budget risquerait d'entraîner des retards dans la mise en exécution de la loi de finances, et viendrait grandement affaiblir la capacité d'action de l'État et la mise en œuvre des politiques publiques. Arme contre l'obstruction, le « 49.3 » permet également de se prémunir contre un éventuel rejet du texte : le rejet du projet de loi de finances (même en première lecture) fragiliserait le Gouvernement à tel point qu'elle s'apparenterait à une motion de censure déguisée. Le « 49.3 » permet de l'éviter en entraînant le vote, le cas échéant, d'une motion de censure en bonne et due forme, acquise, contrairement au rejet d'une loi, à la majorité absolue des députés.

Les textes financiers sont donc, selon la formule du rapport de la commission Balladur, « *les textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement* »³⁹ : c'est pourquoi la commission avait proposé de restreindre la possibilité de mettre en œuvre l'article 49, al. 3 aux seuls textes financiers, proposition suivie par le projet de loi constitutionnelle initialement déposé par le Gouvernement en juin 2008, avant que l'Assemblée nationale ne vienne en première lecture établir la possibilité d'un usage de l'article 49, al. 3 pour un autre texte par session.

Les textes financiers, plus un texte suffisamment important pour que le Gouvernement juge utile de « brûler une cartouche de 49.3 », à raison d'une cartouche par session : tel est donc le nouveau domaine d'application de cette disposition constitutionnelle, dont on prétend, ainsi, prévenir les utilisations abusives⁴⁰. Or, l'argument tiré de l'importance des textes concernés, pour compréhensible qu'il soit, a pu être contesté. En effet, on a pu soutenir que le maintien du « 49.3 à volonté » pour les textes financiers était inutile. Deux arguments peuvent être ici mentionnés, même s'ils doivent sans nul doute être nuancés.

³⁵ Nous incluons dans cette liste la loi du 28 décembre 1979 portant diverses mesures de financement de la sécurité sociale, adoptée en première lecture à la suite de la mise en œuvre de l'article 49, al. 3. Il ne s'agit bien sûr pas d'une loi de financement de la sécurité sociale à proprement parler, mais elle a néanmoins un objet financier (notamment la création d'une contribution exceptionnelle à la charge des pharmaciens d'officine).

³⁶ Quant au nombre de textes (et non d'utilisations), sur 52 textes concernés, 15 textes sont des textes financiers.

³⁷ Ce qui a été contesté par une partie de la doctrine : V. notamment P. Jan, « Une réforme dangereuse », in J.-P. Camby, P. Fraisseix et J. Gicquel (dir.), *La révision de 2008. Une Nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011.

³⁸ V. not. J.-L. Warsmann, *Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République (1^e lecture)*, p. 395 ; V. également AN, 29 mai 2008, 1^{re} séance : JO Débats AN, 30 mai 2008, p. 2668 ; Sénat, 24 juin 2008, JO Débats Sénat, 25 juin 2008, p. 3319.

³⁹ JO 30 oct. 2007, p. 26.

⁴⁰ Cet argument fut contesté. Ainsi Arnaud Montebourg soutint en séance que si la restriction à un texte par session avait existé dès 1958, le Gouvernement n'aurait été contraint de renoncer à utiliser l'article 49, al. 3 que quatre fois (JO Débats AN, 30 mai 2008, p. 2667-2668).

- Le premier argument est tiré de l'influence du fait majoritaire sur le processus législatif. Dès lors que le Gouvernement – et en réalité le Président de la République – dispose d'une solide majorité à l'Assemblée nationale, il semble que la matière dans laquelle il est le moins voué à rencontrer des difficultés est le vote du budget. Une majorité, même indisciplinée, même contestatrice, pourra certes faire des difficultés sur un texte ordinaire ⁴¹ : elle ne refusera jamais de voter le budget, précisément parce que celui-ci est un texte essentiel. Quant à l'opposition, sa capacité d'obstruction – qui peut entraîner des retards conséquents dans l'adoption des textes – est beaucoup plus limitée sur les textes budgétaires que sur les projets ou propositions de lois ordinaires, en raison notamment de l'irrecevabilité de l'article 40 de la Constitution et des délais impartis par les articles 47 et 47-1 de cette dernière. Paradoxalement, il semble que s'il y a bien un texte pour lequel le gouvernement **n'a pas besoin** de l'article 49, al. 3, c'est bien la loi de finances ! La preuve en est qu'avant 2022, l'article 49, al. 3 n'avait plus été mis en œuvre sur un texte financier depuis 1992.

En réalité le jugement doit très certainement être plus nuancé : la période que nous traversons montre bien qu'en cas de majorité relative – et jamais depuis 1958 une Assemblée nationale n'aura été aussi éclatée – le risque d'un rejet, même accidentel, de tout ou partie du projet de loi de finances n'est pas tout à fait à exclure, alors que celui du vote d'une même motion de censure par toutes les oppositions est beaucoup moins important : c'est pourquoi l'article 49, al. 3 apparaît comme un recours salutaire pour le Gouvernement. C'est d'ailleurs dans ces périodes de majorité relative (notamment les IX^e et XVI^e législature) que la « Grosse Bertha » a été le plus utilisée pour des textes financiers (17 utilisations sur des textes financiers entre 1988 et 1992, 10 pour la seule année 2022).

- Le second argument, sans doute juridiquement plus solide, tient au fait qu'en matière de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement dispose déjà d'armes constitutionnelles qui rendent à peu près impossible que la procédure d'adoption de ces textes se solde par un échec ⁴². En vertu des alinéas 2 et 3 des articles 47 et 47-1 respectivement, le Gouvernement peut ainsi dessaisir l'Assemblée nationale 40 jours après le dépôt du projet de loi de finances (initiale comme rectificative) et 20 jours après le dépôt du projet de loi de financement (initiale comme rectificative) de la sécurité sociale, si l'Assemblée ne s'est pas prononcée dans ce délai. Le Sénat est alors saisi, qui dispose (pour les deux types de texte) de 15 jours pour se prononcer, faute de quoi il est lui aussi dessaisi et une commission mixte paritaire est réunie pour trouver un accord sur un texte qu'aucune des deux assemblées n'a même voté. Enfin, à l'échéance d'un délai respectif de 70 et 50 jours après le dépôt initial du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement peut mettre en vigueur ces textes par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai. Bref, l'article 49, al. 3 est ici inutile, car le Gouvernement dispose de toute façon de la possibilité de mettre en œuvre en temps utile les textes en question.

Ici encore ce jugement doit être nuancé. En premier lieu, la prise d'ordonnances financières (ou sociales) serait un coup politiquement très délicat pour le Gouvernement, puisque cela aboutirait, par dérogation aux principes de légalité budgétaire et de l'impôt, à une situation où

⁴¹ Comme le note Gilles Toulemonde, le soupçon d'illégitimité qui pèse sur le « 49.3 » peut même conduire, si celui-ci est utilisé à tort et à travers, à fragiliser la majorité, ce qui aboutit au résultat inverse de celui recherché (G. Toulemonde, « L'article 49 alinéa 3 de la Constitution peut-il demeurer la clé de voûte des institutions » in *Mélanges en l'honneur de Michel Lascombe. Écrits de droit public, financier et constitutionnel*, Dalloz, 2020, p. 474).

⁴² V. G. Toulemonde, *Ibid.*, p. 479. - V aussi P. Avril, J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 405. - J. Gicquel, « Sauvegarder l'article 49 alinéa 3 ! » in J.-P. Camby, P. Fraisseix et J. Gicquel (dir.), *La révision de 2008. Une Nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011, p. 290.

le Gouvernement s'autorise lui-même à percevoir les recettes et à utiliser les crédits. La contestation même de ces ordonnances répondrait à un régime contentieux excessivement peu clair, venant ainsi renforcer l'impression d'autoritarisme. Il est ainsi peu probable que le Conseil constitutionnel s'estime compétent, en dépit de sa récente jurisprudence sur la contestation des ordonnances de l'article 38 par le biais de QPC⁴³ ; les ordonnances financières et sociales, demeurant des actes administratifs, pourraient sans doute être contestés devant le juge administratif, mais l'étendue de ce contrôle serait très incertaine – on voit mal le Conseil d'État se faire le censeur des cavaliers budgétaires et sociaux. De surcroît, à supposer même que le Gouvernement utilise les outils rendus disponibles par les articles 47 et 47-1 de la Constitution, il demeurerait une situation qu'ils seraient impropres à prévenir : celle d'un rejet du texte par l'Assemblée nationale. Ici, seul le « 49.3 » permet de se prémunir contre une telle situation, d'autant plus dommageable que ni la Constitution ni la loi organique ne prévoient de moyen d'en pallier les effets.

3. L'utilisation partielle de l'article 49, alinéa 3

6 - Il convient pour conclure de s'attarder sur une particularité supplémentaire de l'utilisation de l'article 49, al. 3 en matière financière : l'engagement de la responsabilité sur une partie seulement du texte. Il a été fréquent de voir le Premier ministre engager sa responsabilité tout d'abord sur la première partie du projet de loi de finances, puis sur la seconde et sur l'ensemble du texte⁴⁴. L'article 49, al. 3 a pu même être utilisée sur un petit groupe d'articles⁴⁵. La raison en est que la loi organique exige, depuis 1956, que la première partie soit adoptée avant que la seconde soit mise en discussion – nous verrons qu'un tel ordre d'examen des parties existe également, *mutatis mutandis*, pour la loi de financement. Il semblait donc opportun de déclencher la « grosse Bertha » tout d'abord sur la première partie, puis sur la seconde.

Dans sa rédaction originelle, l'article 49, al. 3 n'y faisait pas obstacle. Dans sa rédaction antérieure à la révision de 2008, cet article disposait en effet : « *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.* ». Une partie de projet de loi est bien un « *texte* » ; il en va de même d'un groupe d'article. La notion de texte était suffisamment large pour qu'elle puisse faire l'objet d'une utilisation souple de l'article 49, al. 3⁴⁶.

Or la révision de 2008 est venue apporter à l'article 49, al. 3 des modifications décisives, puisqu'il n'est plus question du « *vote d'un texte* », mais bien du « *vote d'un projet de loi de*

⁴³ *Cons. const.*, 28 mai 2020, n° 2020-843 QPC, Force 5. - *Cons. const.*, 3 juill. 2020, n° 2020-851/852 QPC, M. S. et a. : M. Carpentier, *Du système au bric-à-brac ? Le nouveau régime contentieux des ordonnances non ratifiées* : RDP, 6-2021.

⁴⁴ À la suite de la déclaration de non-conformité prononcée par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 79-110 DC, Raymond Barre avait ainsi fait adopter à l'Assemblée nationale chacune des deux parties de la loi du 18 janvier 1980 de finances pour 1980. Cette pratique avait ensuite été réitérée par Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy.

⁴⁵ Ainsi Michel Rocard engagea-t-il le 15 novembre 1990 la responsabilité de son Gouvernement sur une poignée d'articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 1991 (articles 127 à 131 – dans la numérotation définitive – relatifs à l'institution d'une contribution sociale généralisée).

⁴⁶ On aurait même pu imaginer que le Premier ministre engageât la responsabilité sur le vote d'un autre texte qu'un projet de loi : par exemple sur une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale... L'hypothèse ne s'est jamais présentée.

finances ou de financement de la sécurité sociale », ainsi que d'un « *autre projet ou une proposition de loi par session* ».

Plusieurs arguments concourent à interpréter cette nouvelle rédaction comme interdisant désormais, implicitement mais nécessairement, toute utilisation partielle de l'article 49, al. 3. Les députés, auteurs des saisines concernant la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 avaient soulevé certains de ces arguments ⁴⁷. Le Conseil constitutionnel n'y a cependant pas fait droit.

A. - Une utilisation partielle contestable

7 - En premier lieu, il y a des arguments tirés de l'intention des rédacteurs de la révision constitutionnelle de 2008. Ceux-ci ne sont que partiellement éclairants. Ainsi, le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, M. Warsmann, indiquait : « *devrait demeurer possible la faculté ouverte aujourd'hui de n'engager la responsabilité du Gouvernement que sur une partie seulement du projet ou de la proposition. En pratique, ce cas de figure concerne essentiellement les projets de loi de finances, compte tenu du caractère distinct et successif de la première et de la deuxième partie* » ⁴⁸. Cependant, il apparaît que le choix fait, en première lecture à l'Assemblée nationale, de remplacer, dans la dernière phrase de l'alinéa (concernant un « *autre projet ou proposition de loi par session* »), « *texte* » par « *projet* » ou « *proposition* » a été interprété, notamment par les sénateurs, par le désir d'en finir avec les utilisations partielles de l'article 49, al. 3. Le rapporteur au Sénat, Jean-Jacques Hiest, notait ainsi : « *Les députés, à l'initiative de leur commission des lois, ont substitué l'expression "projet" ou "proposition de loi" à celle de "texte" : le Premier ministre devrait ainsi désormais engager sa responsabilité sur la totalité du texte comme tel est d'ailleurs le plus souvent le cas aujourd'hui en pratique* » ⁴⁹. Sauf à affirmer que « *projet* » a deux significations différentes à la première et à la dernière phrase de cet alinéa, il faut en conclure que ce qui vaut pour celle-ci vaut également pour celle-là. Ainsi, si, pour l'« *autre projet ou (...) proposition de loi* » susceptible d'être adopté au cours d'une session par le biais de l'article 49, al. 3, seule une utilisation de ce dernier pour l'ensemble du texte est désormais possible, alors il doit en aller de même pour le « *projet* » de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale mentionné à la première phrase. Du reste, dès lors que seuls les textes financiers étaient, en pratique, concernés par l'utilisation partielle de l'article 49, al. 3, il serait peu compréhensible qu'on interdise cette pratique pour les projets ou propositions ordinaires (qui ne sont pas concernés) et qu'on continue à l'autoriser pour les textes financiers...

⁴⁷ Saisine des députés de l'intergroupe NUPES sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, p. 1-4 (www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2022845dc/2022845dc_saisinedep2.pdf).

- Saisine des députés de l'intergroupe NUPES sur la loi de finances pour 2023, p. 1-4. (https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2022847dc/2022847dc_saisinedep2.pdf).

⁴⁸ J.-L. Warsmann, *Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République (1^e lecture)*, p. 397.

⁴⁹ J.-J. Hiest, *Rapport fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République (1^e lecture)*, p. 161. Dans son rapport en deuxième lecture, M. Warsmann a semblé se ranger à l'interprétation du Sénat : « *l'Assemblée nationale, à l'initiative de la Commission des lois et avec un avis favorable du Gouvernement, a adopté deux amendements substituant l'expression "projet" ou "proposition de loi" à celle de "texte", le Premier ministre devant ainsi engager sa responsabilité sur la totalité du texte, ainsi qu'il est déjà procédé dans la très grande majorité des cas.* » (J.-L. Warsmann, *Rapport fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République (2^e lecture)*, p.157).

8 - En second lieu, plusieurs arguments textuels appuient la thèse de l'illicéité des utilisations partielles. Ainsi, si le Constituant avait souhaité maintenir la pratique des utilisations partielles de l'article 49, al. 3, il aurait sans nul doute précisé « *sur le vote de tout ou partie du projet de loi de finances (...)* ». Ensuite, et surtout, il convient de remarquer que si l'on admet, sous l'empire de la nouvelle rédaction de l'article 49, al. 3, la possibilité de mettre celui-ci en œuvre sur une partie seulement du projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, la deuxième phrase de l'alinéa ne fait plus aucun sens. En effet, lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité, et dès lors qu'une motion de censure n'est soit pas déposée soit pas adoptée, alors « *ce projet* » est considéré comme adopté. Toute utilisation (réussie) de l'article 49, al. 3 entraîne l'adoption du projet par l'Assemblée nationale. Il en résulte que, si on interprète strictement, c'est-à-dire rigoureusement, le texte, seul un engagement de la responsabilité sur l'ensemble du projet entraîne l'adoption de celui-ci, sauf à soutenir que l'utilisation de l'article 49, al. 3 sur la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale ou de la première partie du projet de loi de finances pourrait entraîner l'adoption de l'ensemble du projet. Dès lors, donc, que l'issue de la mise en œuvre réussie de l'article 49, al. 3 est nécessairement l'adoption du projet, c'est-à-dire de l'ensemble du texte, sa mise en œuvre ne peut porter que sur le projet lui-même, c'est-à-dire sur l'ensemble du texte.

Cette interprétation du « nouveau 49.3. » a été partagée, semble-t-il par une partie de la doctrine⁵⁰. Elle pose néanmoins la question de sa compatibilité avec le principe d'examen successif des deux parties de la loi de finances et des trois (anciennement quatre) parties de la loi de financement de la sécurité sociale.

B. - Une possibilité maintenue pour les textes financiers

9 - Dans ses deux décisions sur la loi de financement de la sécurité sociale⁵¹ et sur la loi de finances pour 2023⁵², le Conseil constitutionnel était amené à trancher la question de savoir si la Première ministre avait pu sans violer la Constitution engager sa responsabilité successivement sur chacune des parties du projet de loi de finances et sur la troisième partie, puis la quatrième partie du projet de loi de financement, ce qu'elle fit lors de chaque lecture à l'Assemblée nationale.

Le principe de l'examen successif des parties de la loi de finances est désormais un élément structurant de notre droit budgétaire. Introduit à l'article 50 du décret-loi du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'État, puis repris à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et enfin à l'article 42 de la LOLF, il impose que la seconde partie, qui comprend notamment la répartition des crédits du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, ne puisse être mise en discussion avant que la première partie, qui comprend les dispositions relatives aux ressources et surtout l'article d'équilibre, ait été adoptée⁵³. Par là, le législateur organique a

⁵⁰ V. par exemple T.-S. Renoux, M. de Villers et X. Magnon, *Code constitutionnel*, 10^e éd, LexisNexis, 2020, p. 1186. De leur côté, P. Avril, J. Gicquel et J.-E. Gicquel semblent souscrire à une telle interprétation, du moins en ce qui concerne les projets de loi ordinaire (*Droit parlementaire, op. cit. p. 405*). - V. également J. Gicquel, « *Sauvegarder l'article 49 alinéa 3 !* », p. 289. Cependant les auteurs acceptent l'idée d'une dérogation à cette règle pour les textes financiers... (*Droit parlementaire, op. cit., p. 351*).

⁵¹ *Cons. const.*, 20 déc. 2022, n° 2022-845 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2023*.

⁵² *Cons. const.*, 29 déc. 2022, n° 2022-847 DC, *Loi de finances pour 2023*.

⁵³ L'article 40 de l'ordonnance de 1959 disposait que la mise en discussion de la seconde partie ne pouvait intervenir qu'après le « vote » de la première, ce qui aurait pu être interprété comme signifiant « la mise au voix ». Dans sa décision n° 79-110 DC, le Conseil constitutionnel a clairement indiqué qu'il fallait entendre par « vote » l'adoption de la première partie : cette interprétation a d'ailleurs été consacrée par l'article 42 de la LOLF.

souhaité apporter une garantie indispensable à la clarté et à la sincérité du débat budgétaire ; de surcroît, comme le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision n° 79-110 DC (relative à la loi de finances pour 1980), il a entendu « *garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini, tel qu'il a été arrêté par le Parlement* »⁵⁴.

Ce principe a été repris pour les lois de financement de la sécurité sociale, dont l'organisation a toutefois été récemment modifiée par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022. Jusqu'alors, la loi de financement initiale comportait (en vertu de l'article LO. 111-7-1 du Code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de la loi organique du 2 août 2005) quatre parties. La quatrième partie, relative aux dépenses, ne pouvait être mise en discussion avant que la troisième, relative aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir (N + 1), ait été adoptée. Quant aux deux premières parties, la première, portant approbation des comptes pour l'année N - 1, devait être votée (c'est-à-dire ici, mise aux votes, et non nécessairement adoptée) avant que la discussion puisse s'ouvrir pour la seconde. La seconde partie, qui, elle, comportait des mesures rectificatives pour l'année N - 1 (l'exercice en cours au moment de la discussion du projet de loi), devait, de même, être votée avant que la discussion puisse s'ouvrir sur la troisième. Désormais, à compter de la loi de financement pour 2024, l'article LO. 111-7-1 du Code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de la loi organique précitée du 14 mars 2022, prévoit que la loi de financement initiale comprend trois parties, correspondant respectivement aux deuxième, troisième et quatrième partie des lois des financement antérieures ; l'ex-première partie est devenue la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, déjà mentionnée.

Quant aux textes rectificatifs, ils comportent deux parties, dont l'ordre de discussion est identique à celui des parties de la loi de finances, ce qui n'a pas été affecté par la réforme de 2022.

Comment concilier cette règle d'examen successif des parties avec l'interprétation du « nouveau 49.3 » restreignant son usage à l'ensemble du projet de loi de finances ou de financement ?

Les députés auteurs des saisines sur la loi de financement et sur la loi de finances pour 2023 soutenaient que la Constitution l'emportant sur la loi organique, le Gouvernement ne serait pas tenu par la règle de l'examen successif – et pourrait donc déclencher le « 49.3 » sur l'ensemble du projet à tout moment.

Au contraire, le Gouvernement, dans ses observations, semblait admettre que « *la lettre même de ces dispositions pourrait orienter en faveur de l'interprétation selon laquelle le Premier ministre serait désormais tenu d'engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote de l'ensemble d'un projet de loi ou d'une proposition de loi.* ». Cependant, le Gouvernement invitait le Conseil à ne pas s'arrêter à une telle interprétation : « *quoi qu'il en soit et à supposer même que cette interprétation soit retenue, il n'en demeure pas moins qu'il y aurait lieu de tenir compte des dispositions organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, adoptées en application des dix-huitième et dix-neuvième alinéas de l'article 34 de la Constitution* »⁵⁵. Il pouvait se prévaloir ici de l'autorité d'une solide

⁵⁴ Cons. const., 24 déc. 1979, n° 79-110 DC, Loi de finances pour 1980.

⁵⁵ Observations du Gouvernement sur la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2023, p. 4-5 (https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2022845dc/2022845dc_obs.pdf).

opinion doctrinale ⁵⁶, indiquant que le Constituant, par l'article 34, avait entendu permettre au législateur organique de déroger à l'interprétation de l'article 49, al. 3 selon laquelle – à la supposer exacte – seule une utilisation de cette disposition sur l'ensemble du projet est conforme à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a fait droit à l'argumentation du Gouvernement : « *la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas modifié les conditions dans lesquelles la responsabilité du Gouvernement peut être engagée sur le vote d'une loi de finances ou d'une loi de financement de la sécurité sociale* ». Autrement dit le Conseil ne s'est pas prononcé sur l'interprétation du « nouveau 49.3 » **en général**, ce que d'ailleurs le commentaire officiel permet de confirmer ⁵⁷. Il se pourrait bien que pour les projets ou propositions de loi **ordinaire**, une utilisation partielle de l'article 49, al. 3 soit désormais prohibée (une telle règle serait quelque peu oiseuse étant donné que l'hypothèse ne s'est jamais présentée) : mais pour les textes financiers, la possibilité d'une utilisation partielle doit être maintenue en raison de la règle de l'examen successif des parties ⁵⁸.

10 - Ce raisonnement soulève selon nous deux problèmes.

- Le premier problème tient à ce que cela aboutit à faire prévaloir tout à la fois la loi inférieure **et** antérieure sur la loi supérieure **et** postérieure. Une telle dérogation aurait été admissible si elle avait été explicite, par exemple si le Constituant avait employé la formule « sur le vote de **tout ou partie** du projet de loi de finances ». Pour admettre une dérogation **implicite**, on est obligé de reconnaître que la loi organique déroge à une règle constitutionnelle. Et même si l'on fait le détour par l'article 34 pour reconnaître qu'une telle dérogation est possible, il demeure néanmoins que la révision de 2008 joue le rôle de *lex posterior*. Certes l'article 42 de la LOLF et l'article LO. 111-7-1 du CSS ont été modifiés postérieurement à la révision de 2008, mais le principe de l'examen successif n'a pas été modifié. Du reste, une telle dérogation, si elle existe, occupe tout l'espace normatif de la règle à laquelle elle déroge : en effet, la seconde phrase de l'article 49, al. 3 dispose bien que, lorsque celui-ci est mis en œuvre, « **ce projet est considéré comme adopté** » – à savoir le projet de lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. Si on incorpore la dérogation, cette phrase doit se lire : « le **projet** de loi de finances ou de financement est considéré comme adopté, **sauf s'il s'agit d'un projet de loi de finances ou de financement**, auquel cas une partie seule peut être considérée comme adoptée ». L'exception avale la règle, ce qui pose la question de savoir pourquoi adopter la règle au premier chef. Bien entendu si l'on rejette l'interprétation du « nouveau 49.3 » comme interdisant les interdictions partielles, ce problème ne se pose pas, mais on a vu que même le Gouvernement semblait admettre le bien-fondé de cette interprétation.

- Le second problème tient à ce que le Gouvernement comme les députés auteurs des saisines sur les projets de loi de finances et de loi de financement pour 2023 partageaient au fond le même postulat : l'interdiction de l'utilisation partielle prévue par la Constitution (si on admet *arguendo* qu'elle découle de la révision de 2008) entre en conflit avec la règle de l'examen successif prévu par la loi organique : les députés proposaient de faire primer la Constitution et le Gouvernement la loi organique. Or, si l'on met de côté le cas de lecture définitive ⁵⁹, il nous

⁵⁶ P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, op. cit. p. 351.

⁵⁷ *Commentaire sur Cons. const.*, 20 déc. 2022, n° 2022-845 DC, p. 13 (https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2022845dc/2022845dc_ccc.pdf).

⁵⁸ Tout au plus peut-on subodorer que les utilisations partielles portant sur un ensemble limité d'articles du projet de loi de finances ou de financement (comme ce fut le cas en 1990 avec les articles instituant la CSG) ne seraient plus possibles.

⁵⁹ Dès lors que le texte soumis au vote en lecture définitive ne diffère pas de celui adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale (qui, lui, a été adopté selon la règle de l'examen successif), il n'y a pas lieu de procéder en

semble que cette lecture est contestable et qu'au contraire, l'article 49, al. 3 peut **se combiner** avec les articles 42 de la LOLF et LO. 111-7-1 du CSS. Ainsi, il résulte de cette combinaison que le Premier ministre doit attendre le début de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances, et de la troisième (ex-quatrième) partie du projet de loi de financement initiale de la sécurité sociale, avant d'engager la responsabilité de son gouvernement – nécessairement sur l'ensemble du projet. Cela implique qu'une utilisation de l'article 49, al. 3 sur la seule première partie du projet de loi de finances ou la seule deuxième (ex-troisième) partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale est désormais prohibée par la Constitution.

Selon nous, une telle lecture pouvait être déduite de la jurisprudence « 79-110 DC » précitée du Conseil constitutionnel. Celui-ci avait en effet alors jugé que faute pour la première partie du projet de loi de finances d'avoir été adoptée soit par un vote d'ensemble, soit en ses dispositions essentielles – l'article d'équilibre avait, de fait, été rejeté en première lecture⁶⁰ –, le Premier ministre ne pouvait engager la responsabilité de son Gouvernement sur l'ensemble du texte – ni même laisser s'engager la discussion sur la seconde partie⁶¹. La règle qui s'en déduit est donc la suivante : **il ne peut y avoir d'utilisation de l'article 49, al. 3 sur l'ensemble du texte avant que la première partie ne soit adoptée** (et même si elle adoptée, il ne peut y avoir de telle utilisation de l'article 49, al. 3, si n'ont pas été adoptées les dispositions qui constituent la « raison d'être » de la première partie, selon l'heureuse formule du Conseil). C'est pourquoi, le Conseil constitutionnel jugeait que les dispositions de la loi organique sur l'ordre d'examen exigeaient que l'on ne puisse engager la responsabilité sur la seconde partie (et donc sur l'ensemble du texte) si la première n'avait pas été adoptée : dans cette optique, si le Gouvernement souhaitait s'assurer de ce que la première partie soit adoptée, il lui revenait d'engager sa responsabilité successivement sur chacune des deux parties. C'est ce que fit Raymond Barre dès janvier 1980 lors de l'examen du second projet de loi de finances initiale pour 1980.

Il importe de souligner cependant que dans sa décision n° 79-110 DC, le Conseil n'affirme pas que la loi organique **exige** une telle utilisation partielle du « 49.3 » sur chacune des parties : il est d'ailleurs déjà arrivé depuis 1979 que le Premier ministre n'engage sa responsabilité que sur la deuxième partie et l'ensemble du projet de lois de finances, après une adoption « normale » de la première par un vote⁶². Dans cette décision, le Conseil se contente d'indiquer qu'une telle utilisation est possible dans la mesure où elle peut permettre au Gouvernement de satisfaire la règle selon laquelle il ne peut y avoir de « 49.3 » sur la deuxième partie (et l'ensemble) du projet de loi de finances tant que la première partie n'a pas été adoptée (que ce soit par un vote, ou bien par le biais de l'article 49, al. 3). Autrement dit, l'utilisation partielle de l'article 49, al. 3 constituait un **palliatif** à la règle fort rigoureuse qui interdit de déclencher le « 49.3 » sur la seconde partie et l'ensemble du projet tant que la première n'a pas été adoptée,

lecture définitive à un vote par parties du projet de loi de finances. Que l'adoption ait lieu par un vote ou à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement ne fait, de ce point de vue, aucune différence.

⁶⁰ AN, séance 22 oct. 1979: JO Débats AN, 23 oct. 1979, p. 8711.

⁶¹ Aujourd'hui, suivant d'ailleurs une recommandation formulée par le Conseil constitutionnel lui-même dans sa décision de 1979, le Règlement de l'Assemblée prévoit, en son article 119, al. 2, la possibilité pour le Gouvernement de demander une seconde délibération sur tout ou partie des articles de la première partie (y compris les articles rejetés) avant le vote d'ensemble sur la première partie. En 1979, faute d'avoir cet outil à sa disposition, le Gouvernement aurait dû retirer le texte.

⁶² Ainsi en, 1990, Michel Rocard fit adopter le projet de loi de finances pour 1991 à chaque lecture à l'Assemblée nationale en n'utilisant l'article 49, al. 3 que sur tout à partie de la deuxième partie et sur l'ensemble (ainsi que, en première lecture, sur un ensemble d'articles de la deuxième partie). La première partie fut adoptée à chaque fois dans des conditions normales, avec, certes, plusieurs utilisations du vote bloqué (*Constitution, art. 44, al. 3*) par le Gouvernement. Il en alla de même pour les projets de loi de finances pour 1992 et pour 1993.

en permettant d'adopter de la sorte tout d'abord la première partie, puis la seconde. Si l'on suit l'interprétation du « nouveau 49.3 » comme interdisant l'utilisation partielle de l'article 49, al. 3, il apparaît que la révision de 2008 a fait disparaître le palliatif. Mais elle n'a pas fait disparaître la règle. C'est pourquoi le vote d'ensemble, qui est désormais le seul possible, ne peut intervenir qu'après l'adoption **par un vote** de la première partie du projet de loi de finances (ou de la pénultième partie du projet de loi de financement). Ainsi l'article 49, al. 3 se concilie avec la règle de l'examen successif et n'entre pas en conflit avec elle.

Il pourrait être objecté qu'une telle argumentation – qu'en tout état de cause le Conseil constitutionnel n'a pas suivie – rendrait possible le rejet de la première partie du projet de loi de finances, ce qui entraînerait le rejet du texte⁶³. Or, comme on l'a vu plus haut, en cas de rejet du texte, les outils prévus aux alinéas 2 et 3 des articles 47 et 47-1 de la Constitution ne sont pas applicables, car ils supposent que l'Assemblée nationale ne se soit pas prononcée – ce que, par hypothèse elle a fait en rejetant la première partie.

Cependant il importe de souligner que le rejet du projet de loi de finances (ou de financement de la sécurité sociale) lors de toute autre lecture que la lecture définitive n'entraîne pas l'interruption de la navette ni la fin du processus législatif. L'article 109 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose en effet que « *le rejet de l'ensemble d'un texte au cours de ses examens successifs devant les deux assemblées du Parlement n'interrompt pas les procédures fixées par l'article 45 de la Constitution* »⁶⁴. Par conséquent le rejet du projet de loi de finances en première ou nouvelle lecture à l'Assemblée (ou, le cas échéant, le rejet par cette dernière du texte de la CMP) ne fait pas obstacle à sa transmission au Sénat (ou, pour le texte de la CMP, à son examen au Sénat) et n'a donc pas nécessairement pour effet d'obérer son adoption avant le début de l'exercice. D'un point de vue politique, certes, le rejet du projet de loi de finances par l'Assemblée produirait l'effet d'un vote de défiance à l'encontre du Gouvernement, qui pourrait difficilement se maintenir – et ce d'autant plus si le Sénat rejette à son tour le texte, ce qui entraînerait son rejet définitif, ou encore si l'Assemblée rejette la première partie en lecture définitive. Il faut bien reconnaître cependant que, même en période de majorité relative, une telle hypothèse est très improbable.

⁶³ *Règlement de l'Assemblée nationale (RAN), art. 11,9 al. 3.* Le règlement de l'Assemblée est silencieux sur les effets du rejet de la deuxième partie (ex-troisième) du projet de loi de financement initiale de la sécurité sociale, mais on peut raisonnablement penser qu'il produit les mêmes effets : c'est d'ailleurs ainsi que le conçoit le Règlement du Sénat (*RS, art. 47 bis-1 A, al. 2*).

⁶⁴ Cette règle connaît une exception coutumière : le rejet d'une proposition de loi en première lecture par l'Assemblée dont est issu son auteur.