

**Institut de droit des affaires internationales**  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Université du Caire

## **DROIT CONSTITUTIONNEL – S2** **2021-2022**

Cours de M. le Professeur Fabrice HOURQUEBIE

Travaux dirigés de M. Mohamed NABIL SALAMA

### **Séance 5 : La responsabilité politique du gouvernement**

#### **Documents :**

- Document n°1** – Articles 18, 49, 50 et 50-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.
- Document n°2** – J. GICQUEL, « Comment [la Constitution] met-elle en rapport parlement et gouvernement ? », *La Constitution en vingt questions*, www.conseil-constitutionnel.fr (extrait).
- Document n°3** – B. MATHIEU, « Transformer la Ve République sans la trahir, cohérences et perspectives d'une révision », *AJDA*, 2008, pp. 1858-1865 (extrait).
- Document n°4** – P. AVRIL, « Une convention *contra legem* : la disparition du programme de l'article 49 de la Constitution », in *Constitution et pouvoirs : Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008.
- Document n°5** – G. CARCASSONNE, *La Constitution*, 11e édition, Paris, Seuil, 2013, pp. 240-255.
- Document n°6** – P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, la Documentation française, 2010, pp. 171-185.
- Document n°7** – Article 8 al. 1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

#### **Exercice :**

##### **Commentaire d'article :**

Vous commenterez l'article 49 al. 3 de la Constitution (document 1).

**Document n°1 : Constitution du 4 octobre 1958 (extraits).**

ARTICLE 18.

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet.

[...]

ARTICLE 49.

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.

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.

Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet 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. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

**[Ancienne version de l'art. 49 C, en vigueur du 5 août 1995 au 1er mars 2009 :**

« 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.

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.

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. »]

ARTICLE 50.

Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

#### ARTICLE 50-1.

Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

**Document n°2 : J. GICQUEL, « Comment [la Constitution] met-elle en rapport parlement et gouvernement ? », *La Constitution en vingt questions*, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) (extrait).**

## *II. LA FONCTION DE CONTRÔLE OU LA PRÉSENCE PARLEMENTAIRE*

De manière topique, le 22 septembre 2008, le Parlement a autorisé le maintien des troupes françaises en Afghanistan, en application de l'article 35C, mettant ainsi en œuvre la révision du 23 juillet précédant. Qu'en est-il, au juste ?

Le contrôle est inhérent à la démocratie. La première liberté, fondatrice du droit constitutionnel a été celle de la représentation de la nation. De manière significative, en un temps où l'action législative du Parlement se résorbe, on assiste à un recentrage de sa fonction sur le contrôle, regardé comme sa seconde nature. Désormais, une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement (nouvel art. 48, al. 5C, rédaction de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Au surplus, le contrôle revêt un aspect ramifié. Il englobe des opérations variées, allant des activités informatives à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, sans perdre de vue le vote de résolutions et l'évaluation des politiques publiques.

### A - L'information du Parlement

Les procédures sont diversifiées : déclarations gouvernementales ; questions, auditions et évaluations parlementaires.

#### *1. Les déclarations du Gouvernement*

Celles-ci ont lieu à son initiative ou à celle d'un groupe parlementaire d'opposition ou minoritaire (nouvel art. 50 -1C). Elles ne donnent pas lieu à un vote. A titre d'exemple, on citera : le recours au référendum (art. 11C) ; l'intervention de forces armées à l'étranger (nouvel art. 35C) ; le débat d'orientation budgétaire (art. 48 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001). De même, un débat est organisé, selon la pratique, avant la tenue d'un conseil européen et à son issue.

#### *2. Les questions des parlementaires*

Les questions écrites et orales représentent un procédé traditionnel de dialogue. Les premières, dont l'existence est coutumière, s'analyse en une demande de renseignements, adressée par un élu à un ministre ; lequel est tenu de répondre dans un délai d'un mois. Les secondes, à l'image de la procédure britannique du question time, traitent, en temps réel, de l'actualité, dans le cadre de la session ordinaire ou extraordinaire (art. 49, al. 6C). Sur fond médiatique, elles connaissent un franc succès, d'autant que la répartition est grosso modo proportionnelle entre les groupes, chaque mardi à l'Assemblée et chaque mois au Sénat.

#### *3. Les auditions parlementaires*

Les commissions permanentes assurent l'information des assemblées afin de leur permettre d'exercer leur contrôle sur la politique de Gouvernement. A ce titre, elles auditionnent régulièrement les ministres. Elles veillent, par ailleurs, au suivi de l'application des lois. Ce rôle incombe, au surplus, aux commissions d'enquête appelées à recueillir des éléments et informations (art. 51-2C).

#### *4. L'évaluation parlementaire*

Présentée comme le nouvel eldorado parlementaire (X. VANDENDRIESSCHE), l'évaluation consiste à apprécier les effets de la législation, tout particulièrement en matière de finances et de sécurité sociale (art. 47 et 47-1C). Cette mission ressortit aux commissions permanentes et aux commissions d'enquête. La Cour des comptes apporte, en l'occurrence, son précieux concours (nouvel art. 47-2C).

### **B - La mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement**

La responsabilité est le corollaire de l'autorité. Le Gouvernement est comptable de ses actes devant les députés, suivant les procédures rationalisées de la question de confiance et de la motion de censure (art. 49C), à l'exclusion de celles du vote bloqué (art. 44) et d'une résolution (art. 34-1). Cependant, la logique majoritaire a remodelé le concept. Désormais neutralisée au plan parlementaire, la responsabilité joue devant les électeurs. A ce titre, aucune majorité parlementaire ne sera reconduite entre 1978 et 2007, au terme d'un vote-sanction.

#### *1. La question de confiance*

Le premier ministre, après délibérations du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale (art. 49, al. 1er C). Le vote est acquis à la majorité absolue des suffrages exprimés. Il appartient au chef du Gouvernement d'y procéder, par courtoisie à l'égard de sa majorité, lors de son entrée en fonction. Car, à la différence de l'investiture d'antan, le Gouvernement existe juridiquement dès sa nomination par le président de la République (art. 8C).

#### *2. La motion de censure*

A l'initiative des seuls députés, les sénateurs étant soustraits à la dissolution, ne peuvent provoquer le retrait du Gouvernement, la procédure est strictement réglementée afin de préserver l'existence du Gouvernement, en réaction aux méfaits de l'interpellation de jadis. Sous cet aspect, ladite motion est subordonnée à une série de conditions : recevabilité (un dixième des députés sont tenus de la signer) ; délai de vote de 48 heures après le dépôt ; renversement du fardeau de la preuve (seuls les votes favorables sont recensés) ; adoption de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée et limitation du nombre (un député ne peut être signataire de plus de trois d'entre elles au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire) (art. 49, al. 2C). Une seule motion a été votée, le 5 octobre 1962, à un moment où le fait majoritaire n'existait pas. Depuis cette date, cette procédure ressemble à un baroud d'honneur.

#### *3. La question de confiance associée à la motion de censure*

Chef d'œuvre de la rationalisation, l'acmé en un mot, cette combinaison visée à l'article 49, alinéa 3, se présente comme un mode d'adoption spécifique de la loi à l'Assemblée nationale, lorsque les moyens ordinaires dont le Gouvernement dispose, se sont révélés inopérants face à une majorité rétive ou une opposition combative. Bref, l'ultimum remedium. Après délibération du conseil des ministres, le premier ministre lie son sort au projet de loi. Ce dernier est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée, en réplique, dans les 24 heures est votée dans les conditions précitées. C'est donc l'écoulement du temps qui vaut adoption du texte. La révision du 23 juillet 2008 limite désormais le recours à cette disposition performante, symbolique de la Ve République, à l'adoption du projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Le premier ministre peut, en outre, y recourir pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

La mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement entraîne sa démission (art. 50C). Dans l'attente de la nomination de son successeur, ce dernier est chargé de l'expédition des affaires courantes en vue d'assurer la continuité de l'Etat. Il appartient au chef de l'Etat d'apprécier l'opportunité de dissoudre l'Assemblée nationale (art. 12C).

### C - Les résolutions parlementaires

Il appartient à chaque assemblée de voter des résolutions ayant valeur d'avis (CC, 17 décembre 1992, R.A.N, Rec. p.126), soit à caractère spécial ou général. Au premier cas, il s'agit de résolutions relatives aux projets ou propositions d'actes de l'Union européenne (art. 88-4C) ; au second, de résolutions portant sur un domaine indéterminé, selon une procédure fixée par une loi organique afin de couper court à toute dérive vers le régime d'assemblée. A cet égard, le Gouvernement peut les frapper d'irrecevabilité en les écartant de l'ordre du jour, s'il estime que leur adoption ou rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard (art. 34-1C, rédaction de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). Cette affirmation du Parlement (P. AVRIL) aura le mérite de relâcher la pression politique et plus encore, de limiter l'inflation législative, en écartant les lois mémorielles, par exemple.

Il résulte de ce qui précède que, dans le respect de la logique de l'Etat de droit, les rapports interinstitutionnels, sont pleinement accordés à l'esprit de la Ve République. Le rôle dirigeant de l'exécutif se concilie avec la réévaluation du rôle du Parlement, au lendemain de la révision de 2008, conformément l'engagement du chef de l'Etat, à Epinal, le 12 juillet 2007 : Je ne changerai pas les grands équilibres de nos institutions... Je ne tournerai pas la page de la Ve République. Acte peut lui en être donné, en raison de l'allégeance de la majorité parlementaire.

**Document n°3 : B. MATHIEU, « Transformer la Ve République sans la trahir, cohérences et perspectives d'une révision », *AJDA*, 2008, pp. 1858-1865 (extrait).**

Un nouvel équilibre entre les pouvoirs

Si la question des rapports entre le Président de la République et le Premier ministre est l'une de celles qui a fait couler le plus d'encre pour finalement ne pas aboutir à une modification du texte constitutionnel, ces rapports sont indirectement affectés par les dispositions concernant les rapports entre le Président de la République et le Parlement. Par ailleurs, la revalorisation du rôle du Parlement concerne directement le gouvernement. Enfin, nombre de dispositions traduisent un renforcement du rôle joué par les organes juridictionnels ou qui relèvent du champ juridictionnel.

### **L'impossible transcription constitutionnelle de la répartition des compétences entre les deux têtes de l'exécutif**

Alors que la lettre de mission du Président de la République suggérait d'engager la réflexion sur une réécriture des articles 5 et 20 de la Constitution, les propositions faites par le comité Balladur en ce sens ont été écartées par le Président de la République. On peut ne pas en être excessivement chagriné. Si l'on voulait que la lettre constitutionnelle corresponde à la réalité institutionnelle, deux solutions étaient possibles. La première consistait à tenter de limiter drastiquement les hypothèses de cohabitation, notamment en prévoyant que l'Assemblée nationale serait automatiquement dissoute en cas de fin prématurée du mandat présidentiel, la dissolution de l'Assemblée nationale entraînant l'élection d'une assemblée pour la durée du mandat restant à courir de la précédente. Ces solutions se sont avérées difficiles à mettre en œuvre, contestables dans leur principe et ne présentant pas de garantie absolue contre la survenance d'une éventuelle cohabitation. La seconde visait à réécrire la Constitution afin de prendre en compte le pouvoir éminent du Président de la République dans la détermination, ou la définition, de la politique de la Nation. Il se serait agi alors de tirer les conséquences textuelles de la

réforme de 1962 (élection du Président de la République au suffrage universel direct) et de celle de 2000 (quinquennat et inversion du calendrier électoral).

Elle ne créait au profit du Président aucune compétence nouvelle au regard de la pratique de la V<sup>e</sup> République. Elle était susceptible de créer de graves complications en cas de cohabitation.

### **Le développement des rapports entre le Président de la République et le Parlement**

La V<sup>e</sup> République se rattache au système parlementaire en ce qu'elle fait du gouvernement et du Premier ministre l'interlocuteur du Parlement et opère une séparation stricte entre le Président de la République et le Parlement. Elle est proche des régimes présidentiels par le rôle joué par le Président de la République et par le mode d'élection de ce dernier, qui lui confère une légitimité équivalente à celle du Parlement. La réforme constitutionnelle modifie légèrement cet équilibre en créant de nouveaux rapports institutionnels entre le Président et le Parlement. D'abord, le Président pourra s'adresser au Congrès. Cette disposition, qui a focalisé l'attention, ne mérite probablement pas cet excès d'honneur. Si elle renforce la figure du Président dans un face-à-face symbolique, elle peut aussi l'affaiblir en fonction de la conjoncture politique et de la personnalité du Président. Elle conduit cependant le chef de l'Etat à s'immiscer dans une fonction traditionnellement réservée au chef du gouvernement. Une autre réforme, *a priori* d'une grande importance, conduit le Parlement à donner un avis, voire lui permet de s'opposer, à certaines des nominations, dont celles des membres du Conseil constitutionnel, effectuées par le Président de la République. C'est alors une relation directe entre le Président et la majorité parlementaire qui est ainsi mise en œuvre. Elle peut également s'opérer au détriment, même si c'est de manière très indirecte, du Premier ministre. Enfin, l'information et le contrôle du Parlement sur l'emploi des forces armées sur des terrains d'opérations extérieures concerne de fait le pouvoir de décision du Président de la République, alors même que la décision est formellement celle du gouvernement.

Cette évolution avait été amorcée par la réforme constitutionnelle de 2007 prévoyant la possibilité pour le Parlement de destituer le Président de la République en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de ses fonctions.

Si l'on ajoute à ces dispositions celles qui visent la limitation du nombre de mandats successifs, la limitation des conditions d'exercice du droit de grâce, le contrôle de l'utilisation prolongée de l'article 16 de la Constitution et l'abandon de la présidence du Conseil supérieur de la magistrature, l'exercice de la fonction présidentielle est nettement plus encadré qu'auparavant. La prise en considération de la prééminence présidentielle qui n'est nullement remise en cause, au contraire, s'accompagne logiquement de nouvelles dispositions visant à éviter l'arbitraire.

### **Un contrôle renforcé du Parlement sur l'action gouvernementale**

C'est probablement ici que se situe le cœur de la réforme constitutionnelle. C'est aussi celle dont les résultats sont les plus incertains car ils dépendront autant de l'usage qu'en feront les parlementaires que de la nouvelle lettre constitutionnelle.

L'on peut estimer que les institutions de la V<sup>e</sup> République ont pleinement satisfait à la volonté de renforcement de l'exécutif, d'efficacité et de stabilité affichée en 1958. Cette réalisation s'est appuyée sur un triptyque : le renforcement de la fonction présidentielle, le fait majoritaire et l'encadrement du Parlement, tant dans sa fonction législative que dans celle de contrôle. Il est apparu qu'aujourd'hui il était nécessaire de rétablir un nouvel équilibre, mais cette fois en faveur du Parlement. A partir du moment où les deux premiers tableaux du triptyque étaient maintenus, il a semblé possible et souhaitable de desserrer le carcan pesant sur le Parlement.

Ce renforcement de la fonction parlementaire s'exerce nécessairement par un renforcement du contrôle de l'action gouvernementale et une limitation des moyens dont dispose le gouvernement pour intervenir dans la fonction législative.

D'abord, l'affirmation solennelle de la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement revêt un caractère symbolique particulièrement fort, alors même qu'elle est assortie de dispositions plus précises œuvre en ce sens. Le Parlement retrouve une marge de manœuvre perdue avec la faculté de voter des résolutions, la maîtrise d'une large partie de son ordre du jour ou encore le renforcement du rôle des commissions. Ce sont en effet les textes des projets de loi tels qu'amendés par la commission qui seront,

en principe, discutés en séance publique. Dans le même sens, des procédures abrégées seront possibles pour l'adoption de certaines lois en permettant la limitation de l'exercice du droit d'amendement en commission. De son côté, le gouvernement peut se voir imposer par une loi organique la présentation d'études d'impact à l'appui des projets qu'il dépose et la discussion des projets de loi est soumise au respect d'un délai après leur dépôt. Il perd l'usage libre de la procédure de l'article 49, alinéa 3, réservée aux lois de finances, aux lois de financement de la sécurité sociale et à un autre texte par an, et les conférences des présidents pourront s'opposer au recours à une procédure accélérée.

Par ailleurs, la séparation stricte des fonctions gouvernementales et parlementaires est atténuée par la faculté offerte aux parlementaires devenus ministres de retrouver leur siège à l'issue de leurs fonctions gouvernementales.

**Document n°4 : P. AVRIL, « Une convention contra legem : la disparition du programme de l'article 49 de la Constitution », in *Constitution et pouvoirs : Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008.**

## Séance 6 : Document 4

Document n°4: Avril (P), Une convention contra legem: la disparition du «programme de l'article 49 de la constitution», in *Constitutions et pouvoirs: Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien - DL 2008

### Une convention contra legem : la disparition du « programme » de l'article 49 de la Constitution

Pierre AVRIL

*Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

Les conventions, ces règles non écrites qui mettent en œuvre la Constitution, sont une des clefs de la pratique de la V<sup>e</sup> République à laquelle le professeur Jean Gicquel consacra naguère la thèse <sup>1</sup> qui annonçait le maître qu'il allait devenir. Son manuel classique <sup>2</sup> les a depuis accueillies, mais elles n'en continuent pas moins d'inspirer la méfiance, de bons esprits y décelant un stratagème pervers pour concilier le fait et le droit, ainsi que le dénonçait Carré de Malberg dans le recours à la coutume. On leur répondra que les conventions ne méconnaissent pas formellement les dispositions constitutionnelles lorsque, comme c'est presque toujours le cas, elles concernent l'application de normes habilitatrices dont elles exploitent les virtualités. Toutefois, il a pu arriver que la pratique aille à l'encontre d'une prescription précise : on connaît l'exemple du vote personnel (mais la violation flagrante de l'article 27 a bénéficié de la mansuétude du Conseil constitutionnel... avant d'être finalement corrigée à l'Assemblée nationale). Il en est un autre, et qui pose problème, c'est la désuétude depuis 1962 de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme prévu au premier alinéa de l'article 49. Je voudrais revenir sur cette question en hommage au professeur Jean Gicquel dont l'*Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République* inaugura la féconde carrière voici quarante ans.

#### Le compromis dilatoire de 1958

Les normes habilitatrices sont le domaine d'élection des conventions parce qu'elles attribuent un pouvoir d'agir que le titulaire est libre d'exercer à sa guise

1. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République*, LGDJ, 1969, 2<sup>e</sup> éd., 1977.

2. J. et J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 21<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 2007.

6

pour autant qu'il ne se heurte pas aux interrogations des autres organes, mais dont il peut aussi assurer l'usage et où ses rapports avec eux : les conclusions seraient la régulation de cet exercice et leur quasi-normativité s'appliquerait à toute la jurisprudence, c'est-à-dire qu'elle repose sur la force du précédent acceptée. Dans le cadre d'une Constitution écrite et rigide, les conventions se présentent comme une interprétation particulière, in-cas-contradictio, des dispositions de celle-ci : elles respectent la lettre de la Constitution qu'elles interprètent pour l'appliquer à des situations concrètes, comme toute jurisprudence.

Toutefois, lorsqu'une norme constitutionnelle prescrit un comportement déterminé, il n'y a plus de place pour un tel jeu de pouvoirs : les acteurs sont tous de sur conformer à la prescription sans possibilité d'un modulaire l'application. C'est le cas de l'article premier de l'article 49 de la Constitution, aux termes duquel « 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 ». Or la pratique n'en a finalement retenu que la déclaration de politique générale, et dans son éventuel, de sorte que les mots « sur son programme » se sont trouvés comme absents, et avec eux, bien qu'elle ne soit pas explicitement énoncée, l'obligation qui semblait s'y attacher.

Les conclusions dans lesquelles la rédaction de ce premier alinéa a été élaborée reviennent à l'ambiguïté que l'on remarque : elle offre l'exemple de ce que Carl Schmitt appelle un *compromis d'écriture* : c'est-à-dire une formulation qui dissimule sous les mots un désaccord de fond et qui renvoie à l'application ultérieure le soin de trancher entre les autres pensées. En effet, une fois admis que le Gouvernement « procède » du président de la République qui nomme le Premier ministre ; sans intervention de l'Assemblée nationale (article 51, deuxième alinéa) en 1958 sur la rédaction de l'article 49 qui précise sa responsabilité administrative ; les uns estimaient que le Gouvernement devait s'assurer après sa nomination qu'il disposait de la confiance des députés, tandis que les autres considéraient qu'un tel vote de confiance reviendrait à rétablir l'ancien régime parlementaire que l'on entendait supprimer et qu'il ne pouvait donc s'agir que d'une facilité, non d'une obligation. Partisan de la première thèse, Guy Mollet, ministre d'État, proposa une rédaction explicite : « Le Premier ministre doit engager la responsabilité du Gouvernement sur son programme. Il peut le faire sur une déclaration de politique générale », mais le général de Gaulle lui objecta qu'un « langage juridique l'indiquait » plutôt que celui de l'ancien régime, citant l'exemple du Code de la route qui « dit qu'en France la circulation des véhicules se fait à gauche. Alors, nous l'interprétons en disant que vous pouvez décider de rouler à gauche si vous vous placez... ». L'indicateur « présente » engage « fut donc reconnu, l'indicateur « éventuellement » étant intervenu dans la teneur de suppression pour la

3. C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, 4<sup>e</sup> éd., Karlsruhe, 1985, p. 184.  
4. G. MOLLET, *Quatre ans après*, Paris, 1962, p. 217.

11  
7

déclaration de politique générale, de sorte que la mention explicite de l'obligation fut écartée et l'équivoque permise.

Il y a d'autres motifs de raisons de donner du témoignage de Guy Mollet que le général de Gaulle a entendus cette équivoque en se référant à la pratique de la III<sup>e</sup> République devant le Conseil constitutionnel (constitutionnel, le 3 août 1958). Le président de la République, affirmant-il, « nomme le Premier ministre, comme d'ailleurs il le faisait dans la Constitution de 1875, ce qui écarte les formalités d'investiture au Parlement, ce qui n'empêche nullement d'élucider la question de confiance, vous l'avez vu implicitement, tout au moins dans le texte, mais ce qui permet de désigner un chef du Gouvernement sans être obligé de remplir une série de formalités énoncées dans la Constitution de 1946, formalités qui seraient vaines inutilisables et même sans valeur interprétative. » Mais on sait que sous la III<sup>e</sup> République, tous les gouvernements possèdent la question de confiance en se présentant devant les Chambres.

Remarques grammaticales

La bonne du général de Gaulle sur la Code de la route était évidemment émise à l'éluder l'absence explicite d'une obligation imposée au Gouvernement par l'indicateur présent n'a pas en soi de valeur impérative. Guy Caron s'engage à raison d'observer que si l'usage de l'indicateur implique obligation, l'Assemblée nationale serait alors obligée de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement conformément au deuxième alinéa de l'article 49 C (indicateur dispose : « L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement... »). Mais, inversement, cela ne signifie pas pour autant que le verbe « engage » du premier alinéa à la même portée que le mot en cause « del'après » suivant et qu'il exprime une simple possibilité ; car que l'on appelle *surfacta* à l'écrite l'analyse juridique met en évidence que le deuxième alinéa signifie que, pour mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, l'Assemblée nationale doit voter une motion de censure. Il ne s'agit pas à dire que l'Assemblée peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, il affirme que ce n'est qu'en votant la censure qu'elle peut le faire, ce qui signifie que la procédure ainsi décrite est exclusive et est la seule qui s'applique. Rien d'autre possible pour le alinéa qui affirme purement et simplement que le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme. Il doit donc la faire, écartant le caractère obligatoire de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme : « ... sur l'alinéa, l'éventualité attribue à la déclaration de politique générale l'implication » contenant la nécessité du programme ?

5. *Observations pour servir à l'élaboration de la Constitution de la République*, 1958, chapitre II, p. 222. LA DÉSIGNATION DE L'ARTICLE 49 DE LA CONSTITUTION DE 1958.  
6. G. CARON, *Le Gouvernement*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, 2002, p. 219, 2<sup>e</sup> éd.

- Le 3<sup>e</sup> aurait prévu que le Premier ministre "peut engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un vote ;  
- le 4<sup>e</sup> aurait lui reconnu "la faculté" de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

De la combinaison de ces dispositions, qui posent de la nécessité à la poursuite d'une déclaration évidente, il est donc résulté que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement n'est son programme est obligatoire ; il doit avoir lieu, sans qu'un délai soit fixé par cet article ; la détermination préalable du contenté des ministres souligne la solennité de cet engagement tout en impliquant la latitude d'en choisir le moment.

**Changements progressifs**

Quand Michel Debret fut nommé Premier ministre, le 8 janvier 1959, il rappporta qu'il avait demandé au Général son intention de demander à l'Assemblée nationale de se prononcer par un vote sur sa déclaration : « Le Général est surpris au point de l'étonner. "Non, ce n'est pas un retour aux mœurs de la IV<sup>e</sup> République ?" N'est-ce pas un point inutile au sein de l'Assemblée ?...". Je répondis en exprimant la nécessité de respecter le texte de son régime qui, certes, n'est pas parlementaire mais qui ne doit pas résister à son régime qui, certes, n'est pas royal (L.A. Non sans réticence, le Général consentit. Au premier Conseil des ministres, il nous fut dit qu'il s'agit d'un vote de confiance. Premier ministre qu'il me revint en raison des circonstances. »<sup>7</sup> Devant l'Assemblée nationale, le 15 janvier 1959, Michel Debret fit écho à ces réticences : « tout en marquant ses conceptions : « Le Gouvernement, dit notre constitution (constitution, est nommé par le président de la République et un autre article le charge éventuellement de mettre sa responsabilité en cause à la suite de l'exercice de son programme. Il n'est pas dit expressément qu'il doit le faire dès sa nomination, mais l'objet de notre Constitution est clair et nous entendons l'appliquer ». Cette interprétation bien peu grammaticale prétendait l'absence de délai pour déplacer l'acte de « formalisation » et l'appliquer au premier jour.<sup>8</sup>

Nommé le 14 avril 1962, Georges Pompidou présenta son programme à l'Assemblée dans un autre ou précédent de l'Assemblée qu'il le Gouvernement. Il que il ne s'agissait pas d'une obligation.

Après la dissolution de la session et d'un nouveau Gouvernement, Pompidou demanda au président de l'Assemblée de réunir celle-ci le 13 décembre 1962, « pour entendre une déclaration de politique générale ». En application de l'article 49 de la Constitution, le Gouvernement a été déclaré de démission à l'Assemblée nationale d'après cette déclaration de politique

générale par un vote qui interviendra à l'issue du débat ». La grammatare était cette fois simple, sinon le droit, puisqu'il ne s'agissait que d'une déclaration de politique générale. Le programme avait disparu.

Dernière étape de cette évolution, le 24 février ne fut pas couronné après l'élection présidentielle de 1965 et la nomination d'un nouveau Gouvernement, le 3 janvier 1966, et ce fut qu'à l'ouverture de la session d'avril que G. Pompidou demanda au président de l'Assemblée de la réunir pour entendre une déclaration du Gouvernement « qui pourra comporter un débat ». Interpellé à ce propos, le Premier ministre affirma, le 13 avril 1966 : « La lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 veulent en effet que le Gouvernement soit entièrement libre de demander ou non un vote de confiance et que l'appartenance de préférence à l'Assemblée de mettre en jeu la responsabilité ministérielle par la procédure la plus normale et la mieux adaptée, je veux dire la motion de censure ». Explicitement la doctrine qui inspirait cette rupture par rapport aux précédents de 1962, il précisait : « Si je tiens à mettre ainsi l'accent sur les procédures (L.A.) c'est parce qu'il me paraît important, alors que nous ne faisons qu'aborder le second semestre de la IV<sup>e</sup> République, de créer des précédents ; oui en connaît l'importance en matière institutionnelle, même dans un pays de droit écrit et il n'est pas inutile à la solidité des pouvoirs publics elle-même de fixer clairement et en connaissance de cause des règles pour l'avenir ». L'union du président de la République en relief et univoque consistait donc la rupture complète avec la confiance parlementaire, la confiance présidentielle devenant exclusive... quitte à l'opposition de déposer une motion de censure.

Des lors les gouvernements suivants s'abstinrent d'engager leur responsabilité sur la base du premier alinéa de l'article 49 et ce n'est qu'après le départ du général de Gaulle que la pratique s'aligna avec la déclaration de politique générale sur la Nouvelle Société dont Jacques Chaban-Delmas demanda l'approbation, mais sans motif de nomination, le 18 septembre 1969 : « Je rappelle que la Constitution ne fait pas obligation au Gouvernement de demander, lors de sa formation, un vote de confiance. Elle lui laisse toute latitude à cet égard ». De fait, le premier gouvernement Messmer s'abstint de le faire, la deuxième y renouva après les élections, le 16 avril 1971, puis Jacques Chirac le 6 juin 1974 ; Raymond Barre s'y refusa pour son premier Gouvernement en 1976, non pour les deux suivants (il est à noter que le mot « programme » fut expressément employé le 28 avril 1977, avant que l'on ne revienne définitivement à la déclaration de politique générale le 19 avril 1978). Avec l'alternance de 1981, le vote de confiance sembla redevenir la règle, que confirma la collaboration en 1986 ; mais de 1988 à 1993, en revanche, les gouvernements Rocard, Cresson et Héréguy ne s'abstinrent de solliciter à

<sup>7</sup> La Tribune, *Gouvernement, Missions, sondage*, 1959, p. 18.  
<sup>8</sup> D. Schickel, *Les premières institutions de la IV<sup>e</sup> République*, La Documentation française, 1982, p. 209, souligne les questions de l'interprétation de ce texte.

<sup>9</sup> Sauf pour le premier gouvernement Mauroy inscrit à la suite de la discussion.

confiance de l'Assemblée après leur nomination. Depuis 1953, enfin, sous les gouvernements ont engagé leur responsabilité par une déclaration de politique générale.

Une convention interprétative ?

L'interprétation finalisatrice du premier alinéa de l'article 49 C n'est plus désormais contestée depuis que la grande majorité a été vivement critiquée. Elle est valable comme l'acte même d'abandon (je résume) la reconquête de la déclaration de politique générale plutôt qu'un pré-jurament en 1951, puis (conservant) l'abandon de l'engagement et leur respect. Abilité après leur nomination par les gouvernements de 1958 à 1962. S'agit-il, à dévouement d'un contrat d'interprétation qui serait fait tromper le ruse de l'obligation unilatérale affirmée des Français sur la lecture générale, bref l'esprit du régime sur la lecture de la Constitution (pour reprendre en l'honneur l'ambassade de Michel Debré en 1959) ? On serait alors en présence d'une convention interprétative destinée à celle qui a imposé la responsabilité, il est bien écrit du Premier ministre devant le chef de l'Etat, reconquise par le général de Gaulle dès 1958 mais alors fermée par les ministres d'Etat. On est en celle qui a fait passer la détermination de la politique de la nation du Gouvernement au président de la République en faisant précéder la formule de l'exécutif d'article qui comblerait les articles 5 et 20 et qui était également ouverte à l'opposition de Pierre Pflimlin et de Guy Mollet : « Ainsi, l'Etat Gouvernement, il (le Président) définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assure la continuité »<sup>12</sup>.

La difficulté que soulève ce rapprochement n'est pas, tout pour la démission du Premier ministre (consequence de 49), les procédures sont respectées, même si le fond du droit est affecté par l'article 49 C semble énoncer une obligation procédurale en son premier alinéa, lequel ne trouve désormais assésés ses quarante ans : le Premier ministre « la faculté de demander à l'Assemblée nationale l'approbation d'une décision, politique générale, comme au Sénat, tandis que le programme a disparu. Certes, sa responsabilité est un tel point devant l'Assemblée, pas au Sénat, mais cette différence est sans portée pratique puisque dans les deux cas le Premier ministre sollicite l'approbation que lorsqu'il est assésé de l'Assemblée et qu'il est élu. Il s'en abstient.

Il est en outre d'autres exemples de l'application méconnaissable sans règle formelle de cette nature. On peut cependant citer la pratique des décrets

12. M. Rocard et M. Debré ont engagé leur responsabilité devant les députés de l'Assemblée nationale, le 13 mai 1958, p. 215 et 216. M. Debré, *Discours*, n° 58, p. 215 et 216. M. Rocard, *Discours*, n° 58, p. 215 et 216. M. Debré, *Discours*, n° 58, p. 215 et 216. M. Rocard, *Discours*, n° 58, p. 215 et 216.

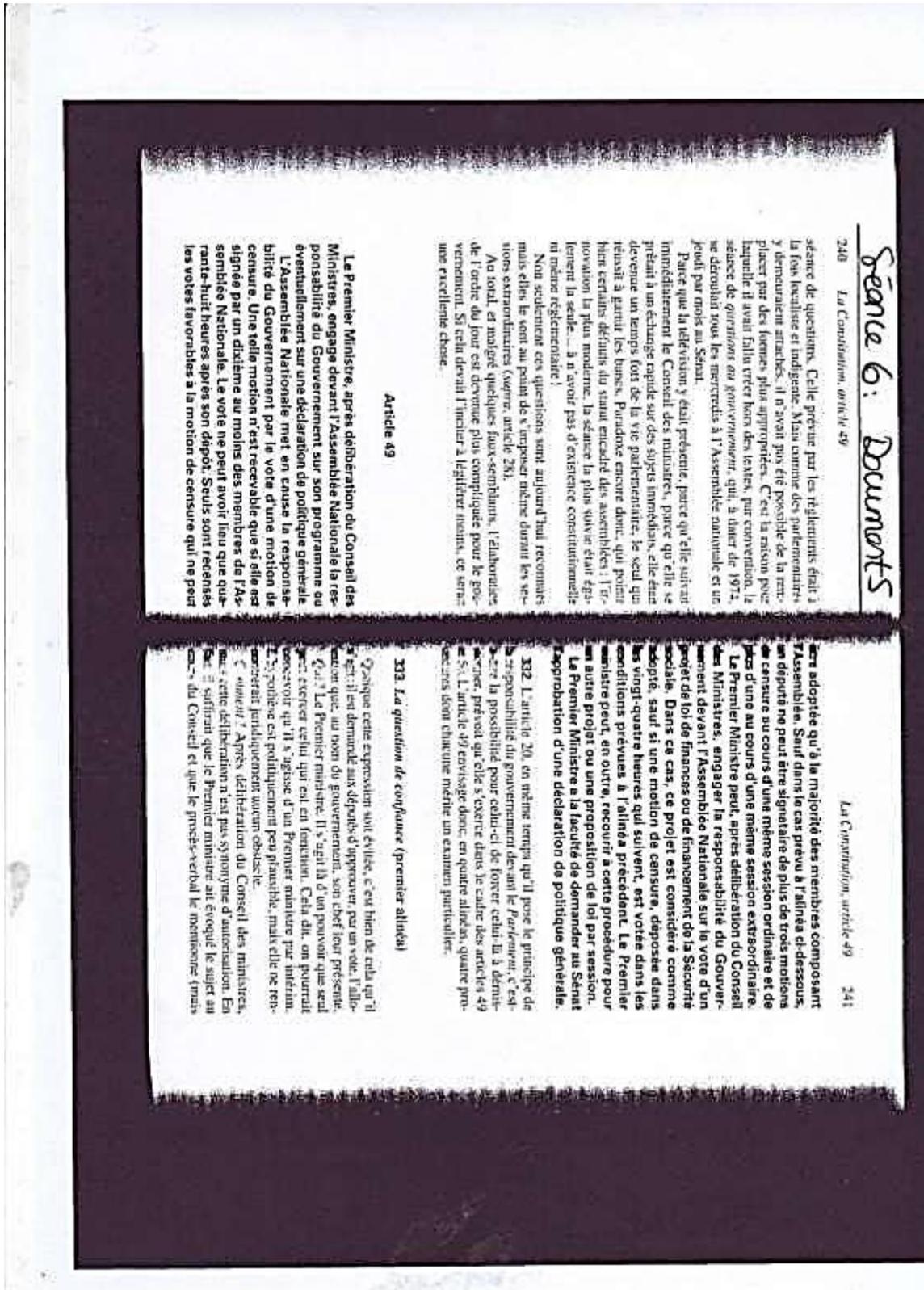
réglementaires du président de la République non délégués en conseil des ministres : aux termes de l'article 13 C, en effet, seuls les décrets en conseil des ministres sont signés par le chef de l'Etat. Les autres relèvent du pouvoir réglementaire qui appartient au Premier ministre en vertu de l'article 21 C ; mais le général de Gaulle avait très tôt décidé de signer lui-même certains décrets en raison de l'importance symbolique qu'il y attachait et l'usage s'en est perpétué. Surtout un décret non délégué en conseil des ministres, de la République pour signer un décret non délégué en conseil des ministres, le Conseil d'Etat (CE, 27 avril 1960, *Sonnet*) avait écarté le grief au motif que le décret était contesté par le Premier ministre investi du pouvoir réglementaire, considérant ainsi la signature présidentielle comme surabondante et dépourvue de signification juridique.<sup>13</sup>

Une telle acrobatie n'est pas sans rapport avec celle à laquelle se livra le Conseil constitutionnel quand il fut confronté à la question du programme de l'article 49. Le problème avait été soulevé une première fois en 1967 lorsque Georges Pompidou, qui s'était pas demandé l'approbation du programme de son quatrième gouvernement, en recours aux ordonnances de l'article 38 C lesquelles sont autorisées pour l'exécution de son programme. Mais la Haute Cour constitutionnelle n'est pas alors, et il faut attendre dix ans pour que la Haute Cour constitutionnelle puisse être saisie de la question d'un programme dont elle était saisie en l'absence d'approbation préalable du programme dans cette circonstance. L'exécution. La décision 72 DC du 12 janvier 1977 répondait à l'argumentation formellement motivée de la Haute Cour. Le programme « figurait » à l'article 38 l'obligation pour le Gouvernement « d'indiquer » avec précision au Parlement (...) pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre ; elle ajoutait qu'il y a donc lieu d'exclure toute autre interprétation et notamment celle qui serait tirée d'un rapprochement avec la disposition de l'article premier de l'article 49 de la Constitution. En effet, affirmait le Conseil, cette dernière interprétation ne fait aucun doute (...) sans aucune de circonstance impérative ou de situation requérant des mesures d'urgence et d'autre part, en raison de sa généralité, aurait pour résultat d'entraîner, sans limites définies, le champ d'application de la procédure d'habilitation. L'un des motifs du respect des prérogatives du Parlement.<sup>14</sup>

La motivation est fort ingénieuse et pour ce qui est du respect des prérogatives du Parlement et de l'indépendance des mesures administratives à l'indépendance honorifique du territoire des Affaires étrangères, elle répond à la question, soulevée par la saisine de l'obligation pour le Gouvernement de faire approuver son programme. Pour y parvenir, elle métrise le principe qui n'est devenu un

13. R. Dreyfus, *Les décrets réglementaires du président de la République non délégués en conseil des ministres*, RTD 1960, p. 110.  
14. *Précisions* - *Indépendance relative des décrets réglementaires* - *Les décrets réglementaires en conseil des ministres*, RTD 1977, p. 110. M. Rocard, *Discours*, n° 58, p. 215 et 216. M. Debré, *Discours*, n° 58, p. 215 et 216.





Séance 6: Documents

240 La Constitution, article 49

séance de questions. Celle prévue par les règlements était à la fois locale et indigène. Mais comme des parlementaires y demeurant attachés, il n'avait pas été possible de la remplacer par des formes plus appropriées. C'est la raison pour laquelle il avait fallu créer hors des textes, par convention, la séance de questions au Gouvernement, qui, à dater de 1972, ne déroulait plus les mercredis à l'Assemblée nationale et ne jouait par mois au Sénat.

Parce que la réforme y était présente, parce qu'elle s'était immédiatement le Conseil des ministres, parce qu'elle se prêtait à un échange rapide sur des sujets immédiats, elle était devenue un temps fort de la vie parlementaire. Le seul qui refusait à garantir les buns. Paradoxe encore dont, qui pointait certains défauts du statut encadré des assemblées : l'innovation la plus moderne, la séance la plus vivante était étonnamment la seule... à n'avoir pas d'existence constitutionnelle ni même réglementaire !

Non seulement ces questions sont aujourd'hui reconnues mais elles le sont au point de s'imposer même durant les sessions extraordinaires (supra, article 23). Au total, et malgré quelques faux-semblants, l'alibonisme de l'ordre du jour est devenu plus compliqué pour le gouvernement. Si cela devait l'inciter à légiférer moins, ce serait une excellente chose.

Article 49

**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.**  
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

La Constitution, article 49 241

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. Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la Sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet 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. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. Le Premier Ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

332. L'article 20, en même temps qu'il pose le principe de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, énonce la possibilité pour celui-ci de forcer celui-là à démissionner, prévu qu'elle s'exerce dans le cadre des articles 49 et 50. L'article 49 envisage donc, en quatre alinéas, quatre procédures bien distinctes même un examen particulier.

333. La question de confiance (premier alinéa)

Quelque cette expression soit évitée, c'est bien de cela qu'il s'agit. Il est difficile aux députés d'apprécier, par un vote, l'alignement que, au nom du gouvernement, son chef leur présente. C'est le Premier ministre. Il s'agit là d'un pouvoir que seul peut exercer celui qui est en fonction. Cela dit, on pourrait concevoir qu'il s'agisse d'un Premier ministre par intérim. Le problème est politiquement peu plausible, mais elle ne résoudrait juridiquement aucun obstacle.  
Cependant ? Après délibération du Conseil des ministres, cette déclaration n'est pas synonyme d'autorisation. En fait, il s'agit que le Premier ministre ait évoqué le sujet au sein du Conseil et que le procès-verbal le mentionne (mais

pas nécessairement le communiqué de presse) pour que la condition soit satisfaisante, quelle que soit la réaction des autres participants, y compris le président de la République.

Quand ? N'importe quand : il va de soi que le Premier ministre ne peut pas dire qu'il ne veut pas que la Constitution ne figure pas de cette façon quand il veut, puisque la Constitution ne figure en effet sur le papier que dans la Constitution. On avait beaucoup réfléchi au début de la V<sup>e</sup> République, sur le point de savoir si l'initiative du président de l'Assemblée (proposée) comportait obligation. L'argument sur la forme était faible (sans à considérer que, dès l'indépendance, la même utilisation du président de l'Assemblée oblige l'Assemblée nationale à mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure...), et l'argument sur l'esprit l'imposait : le gouvernement dispose de la prépondérance de ses capacités dès sa nomination par le chef de l'État (voyez 67). Il n'a ni juridiquement ni politiquement besoin d'une investiture parlementaire, étant entendu qu'en cas de désaccord l'Assemblée nationale dispose de la motion de censure. Au demeurant, si l'on admettait un instant que le Premier ministre est tenu d'engager sa responsabilité, la seule sanction possible à son égard serait justement la censure. Qu'il le fasse, à savoir un même résultat, il est plus rationnel de considérer, comme l'a fait de nombreux Premiers ministres depuis 1966, qu'il ne sera pas obligé de démissionner à l'avenir, mais que les députés peuvent annuler leur confiance.

Sur quoi ? Sur une allocation, celle que le Premier ministre prononce, ou généralement lui, directement avec ident. À la fin de l'Assemblée nationale. Aucune exigence formelle ne l'en cache, non plus qu'aucune véritable exigence de fond. On l'a érigé en un programme ou d'une déclaration de politique générale. Ils peuvent être plus ou moins riches en informations, en analyses, en promesses. Peu importe le contenu : est un programme ou une déclaration de politique générale tout ce que le Premier ministre décide de proposer ainsi, et, dès octobre 1959, Michel Debré avait appelé « générale » une déclaration politique qui ne portait en réalité que sur l'Algérie. Le prochain sera reproduit.

Pour quoi ? Pour tout ce qui peut être utile. Tantôt il s'agit de marquer symboliquement la solidarité entre une majorité nouvelle et le gouvernement qu'elle soutient ou entre la majorité

en place et un nouveau gouvernement. Tantôt il s'agit pour un Premier ministre de contraindre une majorité rétive ou divisée à se ressaisir (Raymond Barre, avril 1977, Pierre Mauroy, avril 1984). Tantôt il s'agit pour un Premier ministre vacillant de tenter de renforcer sa position (Jacques Chirac-Delmas, juillet 1972, Alain Juppé, novembre 1993 et, ce qui n'était pas prévu de savoir comme la suite l'a bien confirmé, octobre 1996). Tantôt il s'agit de donner aux députés l'occasion de prendre position sur un choix gouvernemental très important (Pierre Mauroy, juin 1982). Et il s'est même produit que la plus importante majorité jamais réunie dans ce cadre (523 pour 43 contre) se concentra véritablement ni le Premier ministre (Michel Rocard, janvier 1991) ni le gouvernement, mais plutôt le président de la République puisque c'était les positions de la France dans la guerre du Golfe qui, grâce à cette procédure, se virent pu faire l'objet d'un vote des députés.

On peut même trouver là une illustration éditoriale du développement des moyens institutionnels : chacun à son époque, Pierre Mauroy et Jean-Pierre Ruffin ont eu à faire des choix importants, à très longue portée dans l'avenir, concernant la politique énergétique de la France. L'un et l'autre ont voulu, à l'issue d'un débat, les soumettre au Parlement. Mais on se priverait de dire que l'orthodoxie constitutionnelle ripoussée, en l'absence de ce premier alinéa de l'article 49 (octobre 1981). Le second préfère déposer (mai 2004) un superlu projet de loi d'orientation sur l'énergie, dont l'essentiel revint à sa longue amorce. La première méthode était bien meilleure que la seconde (mais si une et l'autre seraient sans doute remplacées par le recours au nouveau article 50-1, *infra*).

Quelles conséquences ? Aucune si la déclaration est approuvée, ce qui fut toujours le cas. Après que le Premier ministre s'est exprimé, le débat s'engage, organisé par la conférence des présidents (voyez 327), et il s'achève par un vote public à la tribune, par appel nominal. Aucune majorité qualifiée n'est exigée et il suffit donc que le nombre des voix favorables à l'approbation soit supérieur à celui des suffrages hostiles (ce qui force les groupes de la majorité à mobiliser leurs troupes). Dans le cas inverse, l'article 50 s'applique (voyez).

334. *La motion de censure (deuxième alinéa)*

*Quid ?* Un dixième des députés, soit 57,7 arrondis (père que le député n'est pas séable) à 58. Toutefois, afin d'éviter les motions à répétition, chaque signature ne peut, dans le cadre de cet alinéa, signer que trois motions durant la session ordinaire et une durant une session extraordinaire. En revanche, si il s'agit de répliquer à l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un vote (*infra*, 335), le nombre des motions de censure n'est pas limité.

*Comment ?* En déposant auprès du président de l'Assemblée le texte qui sera mis aux voix, celui de la motion, telle que ses significations ont été de la rédiger. Il se présente habituellement sous la forme de considérants que conduit une formule rituelle (« l'Assemblée nationale, conformément au deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution, censure le gouvernement »). Même si ce texte n'a le plus souvent qu'une importance formelle, il a pu se produire que, pour des raisons politiques, ses initiateurs sollicitent la modification pour faciliter (voire, paradoxalement, pour décourager) le ralliement d'autres groupes parlementaires.

*Quand ?* A lire le texte, à l'impérieux quand. Et c'est précisément parce qu'il n'impose pas de restrictions que, dans une seule logique démocratique, l'article 49 l'impose sur l'article 29, c'est-à-dire que une motion de censure est recevable durant une session extraordinaire. J'en ai vu qu'elle ne figure pas à l'ordre du jour, pourtant inévitable, déterminé par le décret de convocation. En revanche, elle est déclarée irrecevable une motion de censure déposée, hors la période normale de session, lorsque le Parlement siègeait de plein droit pour circonstances exceptionnelles (*supra*, 125). Le problème de cette interprétation, éminemment discutable, a pu être à peu près toute accord avec l'imposition de la session annuelle (*infra*, article 28).

*Sur quoi ?* Sur tout sujet qui il s'agit aux signatures de voter en relief. Ce peut être la politique d'ensemble du gouvernement, ou l'initiative de celui-ci face à un événement particulier, ou un ministre (surtout de l'Intérieur (*interpellation*), ou encore sur un texte, lorsque la motion de censure est déposée pour réagir à l'engagement de responsabilité prévu à l'article suivant.

*Pour quoi ?* Le plus souvent pour provoquer un débat. C'est une des mutations les plus importantes de celles qu'a apportées le parlementarisme moderne : la mise en cause de leur responsabilité n'est plus, nulle part, un mode normal de fin des engagements. S'ils sont soutenus par une majorité, celle-ci leur restera fidèle, plus ou moins de bon gré, jusqu'aux élections suivantes. En toutes des situations exceptionnelles redonnent à la censure sa finalité d'origine en provoquant la chute du gouvernement (une seule fois sous la Ve République, en 1962, trois fois en Allemagne, depuis 1949, pour s'en tenir à ces deux pays). De ce fait, ses auteurs ne se font généralement pas d'illusions sur les chances de succès de leur motion, et elle n'a plus pour fonction de conduire à la chute du gouvernement, mais bien plutôt de donner lieu à un débat solennel, à la diligence de la minorité. A ce titre, la motion de censure est désormais beaucoup moins un instrument de l'Assemblée nationale qu'un des éléments du tissu de l'opposition.

*Quelles conséquences ?* C'est ici que la Constitution a le plus failli, et le plus efficacement. Le dépôt d'une motion de censure ouvre un délai de quarante-huit heures, durant lequel, elle ne peut pas être mise aux voix (mais elle peut être débattue). Destinée à favoriser la réflexion, cette prescription tend surtout à gêner les embuscades, à permettre au gouvernement, si nécessaire, de préparer le vote par tout contact utile. Par dérogation expresse, mais indispensable, à la priorité gouvernementale sur l'ordre du jour (*supra*, article 48), c'est la conférence des présidents qui fixe la date du débat et du vote (ou plus tard le troisième jour de la séance suivant l'expiration du délai de quarante-huit heures). C'est elle encore qui attribue les temps de parole (et notamment un créneau par groupe pour une séance-bataille). Au moment du moment du vote n'est pas un minute en ce que elle peut faciliter ou compliquer la présence des députés. La censure parlementaire est heureusement assez respectée pour que la majorité évite d'utiliser cette arme contre l'opposition, et la censure n'est adoptée que si elle réunit la majorité absolue des députés (289 voix). Et la grande injustice des constitutions de 1958 a consisté, répétition une fois n'est pas sous la IV<sup>e</sup>, à ne pas laisser que les satellites fidèles à la censure. Seuls votent ceux qui veulent la chute du gouvernement. Deux conséquences

en résulter : d'une part l'opposition profite au gouvernement, d'autre part ce n'est pas celui-ci qui doit prouver qu'une majorité le soutient, c'est l'opposition qui doit apporter la démonstration qu'elle réunit la majorité absolue des députés. Même si la censure recueille 288 voix, même si on devine qu'une question de confiance en rallierait sensiblement moins pour soutenir le gouvernement, la motion n'est pas adoptée et le gouvernement reste en fonctions.

C'est l'accumulation de ces exigences qui a fait que, sur ce 5 Michel Rocard, novembre 1990), vote 3 (Pierre Bédaride, 1992) voix près, aucune motion de censure n'a été adoptée depuis 1962.

Mais l'absence de danger ne rend pas l'épreuve plus plaisante au chef du gouvernement : les députés de la majorité, n'étant pas appelés à voter, ne peuvent pas la prouver de se déplacer, tandis que ceux de l'opposition sont présents en masse, face à un Premier ministre qui se sent alors bien seul.

Il démontre que si, par extraordinaire, la motion était adoptée, l'article 50 (supra) s'appliquerait alors.

Ainsi la censure met-elle en cause une responsabilité plus personnelle qu'elle ne l'est par elle-même. Mais c'est encore une façon indélébile de jouer des institutions. C'est elle qui impose au président qui a perdu des législatures de choisir un Premier ministre dans le camp vainqueur, elle aussi qui explique tout, permet tout, justifie tout. Qui importe sa plausibilité, si tant, mais il suffit, que la possibilité existe. Les députés contestent la politique du gouvernement ? Ils peuvent le censurer. Ils démontrent son comportement. La fraude excessive survient ? Ils peuvent le faire tomber. Ils estiment qu'il ne répond plus, ou mal, à leurs questions, qu'il ne s'engage à accepter des engagements, qu'il abuse de ses prérogatives ? Ils peuvent le renverser. Si, donc, ils ne le font pas, cela signifie qu'ils lui trouvent, comme tout, plus de qualités que de défauts. La seule le maître gouvernemental, ce n'est évidemment pas à vouloir le maître gouvernemental, ce n'est évidemment pas à vouloir le maître gouvernemental.

L'Assemblée peut encore imposer d'appointer le général intérimaire allié au chef de la mission de censure gouvernementale, qui oblige ses alignements à donner le nom de celui qui deviendrait autonome, Premier ministre en cas d'adoption. Ici comme la censure protège-t-elle des majorités contre nature (idéologie communis-

dom fait) avec victimes Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bédaride? De plus, cela permettrait à la majorité en place de remplacer elle-même un Premier ministre devenu par trop impopulaire. Elle ne le ferait pas aisément, mais le simple fait qu'elle le puisse pourrait combler le président de la République à la traiter moins mal...

**335. La responsabilité sur le vote d'un texte (traduction allemande)**

Procédure mixte par excellence, le débat commence sur l'exercice de la fonction législative et s'achève sur celui de la fonction de contrôle. René Capitant y voyait la « vraie question de confiance ».

Qui ? Le Premier ministre, toujours lui, qui il s'agit de celui d'abordement ou formation ou de celui qui ne fait que lui-même. Comment ? A peu près à l'improvise, sous l'unique réserve, de nouveau, de la délibération du Conseil des ministres. Plus avec aussi peu d'exigences de forme que celle des présidents (supra, 333). Le communiqué du Conseil peut en faire état ou révoquer la surprise. Le chef du gouvernement l'annonce ensuite lui-même à l'Assemblée, sauf si, étant en déplacement, il confie ce soin à son intérimaire, voire use de sa faculté pour une simple lettre qu'il demande au président de l'Assemblée ou au ministre chargé des relations avec le Parlement, du lire en son nom.

Quand ? N'importe quand. Ce peut être dès l'ouverture du débat, au milieu du débat, en fin de débat, de jour ou de nuit, et parfois au lendemain.

Sur quoi ? Sur ce peu près à l'improvise quel jusqu'à 2008. Depuis, cette procédure n'est plus utilisable que pour les lois de finances, de L. 1958 en, au plus, un autre texte par session. Il faut simplement que ce soit un projet ou une proposition, ce qui exclut les textes ou déclarations. Deux interdictions seulement : la première, l'implicite et tacite du jour certain, pour tout concerner une organisation, et encore dans le seul cas où le Sénat l'aurait émise, impopulaire alors qu'elle soit adoptée à la majorité absolue des députés (supra, 308), qui ne serait pas ici possible de compenser la seconde touche les lois constitutionnelles



Dominique de Villepin qui en usa pour faire passer le CPE en force au Parlement mais ne disposait pas d'une arme équilibrée pour contraindre la rue devant laquelle il lui fallait céder. C'est à cette juncture que la révision de 2008 a décidé d'en brûler l'emploi aux lois de finances, pour des raisons d'évidences, aux LESS, pour des motifs moins clairs (leur adoption ne compromettrait rien) et à un projet ou une proposition supplémentaire par session. Ceci seul sera sans portée, soit conduira le Premier ministre, s'il risque de dépasser son droit de finager, à concentrer dans un seul texte, juridiquement monstreux, toutes les dispositions impopulaires, politiquement difficiles, pour les faire passer d'un coup, sauf à ce qu'il use de sessions extraordinaires pour accroître d'autant le contingent de « 49-3 » auquel la Constitution lui donne droit.

Aurait été préférable une proposition, plus subtilement, celle qui permettrait à la majorité de l'Assemblée nationale, sans pour les lois de finances, de voter à une majorité qualifiée une motion préalable engageant le recours à ce troisième alinéa, dans le cas où le Premier ministre d'engager sa responsabilité sur le texte en discussion. Qu'en y songeât l'opposition, seule, sera incroyable de l'obtenir, quasi à la majorité, ou une fraction de celle-ci faisant ses sauteries à ceux de la minorité, elle ne le ferait pas à la légère, mais pourrait sans expérer au gouvernement qu'elle n'enverrait pas le tenter, que la n'est pas la question, mais qu'elle n'accepte pas pour autant un vote auquel elle est violemment hostile et sur lequel les négociations doivent donc se poursuivre. Les tel dispositif (financièrement assez proche de la formule « j'illustre » du parlementarisme britannique), est fait, n'aurait pu servir éventuellement qu'à deux fois au plus dans l'histoire du « 49-3 » : en 1967, quand Georges Pompidou avait combattu ce dispositif avec celui de l'article 38 (« 38 + 49-3 ») et en 1982, quand Pierre Mauroy en fit de demander à la majorité sociale de renchérir (la situation déjà existante depuis longtemps) les généraux poursuivés en 1961. La France aurait sûrement sans ces deux coups de force.

Le dispositif envisagé est sans une grande portée : opposer à effets psychologiques positifs aux effets psychologiques négatifs de l'article 49-3. Il a un grand défaut : à part l'usage de ces lignes, personne n'aurait pu le prendre au sérieux.

### 316. La déclaration au Sénat (quatrième alinéa)

La seconde chambre, parce qu'elle n'est pas issue du suffrage universel direct, a un droit : le troisième alinéa n'y est pas applicable. Mais pour la même raison elle a un handicap : malgré les termes de l'article 20 (« responsable devant le Parlement »), elle n'a pas le pouvoir de renverser le gouvernement. En revanche, elle peut, platoniquement, voter sur une déclaration de celui-ci.

Qui ? Toujours le Premier ministre.

Comment ? Comme il veut, puisque il n'a même pas besoin de la faire interrompre.

Sur quoi ? Sur ce qu'il veut, pourvu qu'il le fasse au nom de la déclaration de politique générale. Il est d'usage, non systématique, lorsque le Premier ministre recourt au premier alinéa de l'Assemblée nationale, qu'il fasse simultanément sur la même déclaration au Sénat, mais sans nécessairement demander son vote.

Par quoi ? Pour le plaisir. Celui du Sénat, toujours sensible à cette attention qu'on lui fait, depuis 1975, nombre de chefs de gouvernement de droite. Mais aussi pour le plaisir du Premier ministre : le 20 novembre 1989, les sénateurs, entraînés et étonnés par une déclaration de politique générale sur les perspectives ouvertes par la chute du mur de Berlin, déclarent à l'Assemblée nationale que Michel Rocard, toujours, allait leur demander un vote d'approbation : la matière leur rendait la réapprobation difficile, l'absence leur rendait l'approbation possible. C'est quand même elle qui fut choisie, à une assez large majorité, permettant ainsi à un Premier ministre de se faire, qui se détachait de cette facette, de se voir soutenir par le Sénat de droite, qui plus est, le jour même où RPR et CDF votent contre lui une motion de censure à l'Assemblée nationale !

Quelles conséquences ? Aucune. Si le Sénat désapprouvait la déclaration, le gouvernement ne serait en aucun cas tenu de démissionner. Mais comme cela pourrait faire politiquement un effet, le Premier ministre se garde bien de prendre le

motivée lorsque et, sauf le cas de novembre 1958, ne sollicite que les approbations qu'il est certain d'obtenir.

Article 50

Lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier Ministre doit remettre au président de la République la démission du Gouvernement.

337. Le refus de la confluence ou l'adoption de la censure ne suffit pas à mettre fin aux fonctions du gouvernement. Il faut pour cela que le Premier ministre présente formellement sa démission. Cet article l'y contraint. Il est inacceptable qu'il s'en abstienne et, surtout, ce cas, il se meurt seulement hors la loi et perdrait de ce fait toute autorité et tout pouvoir, en même temps que toute respectabilité.

En revanche, quoique la Constitution ne fasse nulle allusion à une quelconque décision d'acceptation de cette démission, quoique le président, qui la reçoit, ne puisse la refuser. Il est admis, si des circonstances particulières le justifient, que le gouvernement espéré les affaires courantes jusqu'à la nomination de son successeur (supra, articles 8 et 12). En 1962, après la censure du gouvernement Pompidou et la dissolution de l'Assemblée nationale, le Gaillard avait explicitement invité le gouvernement Pompidou et la dissolution de l'Assemblée nationale à continuer d'assurer ses fonctions jusqu'au début de la prochaine législature.

Rapports enfin que les situations envisagées par cet article sont les seules dans lesquelles le Premier ministre est tenu de présenter la démission de son équipe. Comme l'avait très énergiquement réaffirmé François Mitterrand (Ponchos, n° 45, p. 156) sur la question de savoir si le président pouvait congédier le Premier ministre : « Le Premier ministre, qui met en œuvre la politique de la majorité parlementaire, ne peut être révoqué que par elle. » *Wojcik, op. cit.*

Article 50-1

Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et pour, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

338. Il n'est pas rare, et tout à fait légitime, que le gouvernement souhaite associer la représentation nationale à des choix importants. Jusqu'ici, il ne disposait pour cela que du premier alinéa de l'article 49, surdimensionné (supra, 333), ou du sub-alinéa de l'article 49, surdimensionné (supra, 333), ou du sub-alinéa de l'article 49, surdimensionné (supra, 333). Désormais, il peut profiter une déclaration, déjà prévue par les règlements mais qui gagne en solennité par son élévation au rang constitutionnel. Surtout, elle peut être spontanée mais, au cas où elle est soumise, répondre à une demande d'un groupe, y compris minoritaire.

Le gouvernement a le choix de conclure ce débat par un vote, ou non, dans ce second cas, les parlementaires qui souhaitent pourraient en proposer un quand même, en vertu de la faculté que leur offre l'article 34-1. Voilà de quoi élargir tout le monde.

Les choses sont claires — cette procédure ne peut se confondre avec celles de l'article 49 — et l'on peut discuter la mise à jour de la commission officielle aux assemblées l'occasion de redécouvrir les balises de discussion de fond, si elles se soulevaient. Comme cela semble être le cas puisque plus d'une séance de débats de ce type ont déjà eu lieu.

Article 51

La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49.

## Genre 6 : Document 6

Document 6 : Jan (P.), *Les assemblées parlementaires françaises*, Documentation française, Paris, 2010, p. 171 à 185.

Le • 49-3 •

• L'arme du parlementarisme rationalisé

Lors de l'écriture de la Constitution de 1958, les rédacteurs de l'article 49, alinéa 3, n'ajustent pas en certain visage. Plusieurs initiatives législatives ont été déposées en vue d'empêcher les divisions et l'instabilité parlementaires de bloquer le fonctionnement de l'État. Les principales sont la proposition du député René-Flore (1957) et le projet Gaillard (1958). Ce dernier préfigure le futur 49-3. Adopté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958, quelques semaines avant le retour du général de Gaulle au pouvoir, il comporte des dispositions inspirées du parlementarisme allemand. Le document prévoit l'adoption d'un texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité si aucune motion de défiance ne le contredit. De plus, toute motion de défiance doit « énoncer un programme de gouvernement et indiquer le nom de celui des signataires dont la désignation comme futur président du Conseil est suggérée ». Le dispositif repose enfin sur une condition de majorité stricte, en ce sens que seuls les votes favorables à la motion sont comptabilisés. Toutes les autres opinions sont réputées soutenir le projet de loi en discussion et, plus fondamentalement, l'existence même du Gouvernement. Le fondement du régime ne peut pas à la réforme constitutionnelle engagée d'aboutir. Elle contribuera néanmoins à nourrir la réflexion des constituants de 1958, qui emprunteront à ce projet certains de ses lignes-forces.

Le recours à cette arme, qui permet d'adopter un texte sans qu'une motion de censure soit votée, devrait demeurer raisonnable et circonscrit à des hypothèses de majorité parlementaire instable ou indisciplinée. Le mécanisme imaginé devrait « assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable »<sup>12</sup>. La pratique en a, en partie, dévié au cours du temps. D'une part, les Gouvernements ont engagé leur responsabilité politique sur le fondement de l'article 49-3 à quatre-vingt-deux reprises depuis les débats de la V<sup>e</sup> République (au 1<sup>er</sup> juillet 2010), dont huit de quarante-huit motions de censure. Le record en la matière est détenu par les Gouvernements dirigés par Michel Rocard. Entre 1988 et 1991, le premier Premier ministre du second septennat de F. Mitterrand, qui ne disposait que d'une majorité relative à l'Assemblée nationale, dut se résoudre à utiliser à vingt-huit reprises le 49-3 pour permettre l'adoption de douze textes législatifs. D'autre part, et l'exemple évoqué à l'instant le montre, si la raison d'être du mécanisme de responsabilité politique sur un texte s'est surtout vérifiée dans les périodes de majorité relative ou lorsque, ponctuellement, une partie de la majorité a manifesté ses réserves sur un texte, d'autres situations et priorités sont apparues pour justifier le recours à cet instrument du parlementarisme rationalisé.

(12) Michel Rocard, *discours prononcé le 27 août 1958 devant l'Assemblée générale de la Conférence*.

Même pour un Gouvernement soutenu par une majorité parlementaire absolue, 49-3 n'est pas devenu d'usage. Il lui permet, en y recourant officiellement, de ramener à la raison des parlementaires de la majorité soucieux de revendiquer leur différence et préoccupés parfois par des enjeux étrangers à leur fonction de représentants de la nation. Bien que bénéficiant d'une majorité absolue à l'Assemblée, les Gouvernements Barre, entre 1976 et 1981, eurent recours plus que tout autre avant eux au 49-3 pour donner les clés d'une majorité étiérée, divisée, conséquence de la rivalité naissante entre les deux principales formations politiques de la majorité, le RPR et l'UDF. Plus ponctuellement, le Premier ministre utilise la ressource constitutionnelle pour calmer les manifestations de mauvaise humeur ou d'écarts de tone de parlementaires et dénoncer l'unité de la majorité. Ainsi, Pierre Mauroy eut recours à propos du projet de loi sur le blocage des prix et des revenus, qui avait suscité quelques remous au sein du Parti socialiste. Bien que n'ayant pas cet objet à l'origine, le 49-3 a aussi servi principalement, ces dernières années, à valant l'obstruction parlementaire constituée par le dépôt de milliers d'amendements sur un seul et même texte. Les Gouvernements Balladur en 1993 et Juppé en 1995 ont respectivement eu recours à ce mécanisme pour passer outre une avalanche d'amendements qui n'avaient pour but que d'enliser, de retarder le bon déroulement de la discussion parlementaire. À cette fin, le Gouvernement Raffarin en a usé à deux reprises, en 2003 et 2004. À l'occasion du débat sur la loi portant réforme du mode de scrutin régional et de l'élection des représentants français au Parlement européen, pour lequel l'opposition avait également à passer en force en 2004 sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales. Le dépôt de 137 000 amendements sur le projet de loi relatif à l'énergie en 2006 est aussi mérité assurément le déclenchement du « 49-3 ».

### Les motions de censure de l'article 49-3 depuis 1988

#### Gouvernement Michel Rocard (mai 1988-mai 1991)

Faute de majorité absolue au Parlement, M. Rocard engage à vingt-huit reprises la responsabilité de son Gouvernement en ayant recours à l'article 49-3. L'opposition réplique en déposant cinq motions de censure, à chaque fois contre Corneil supérieur de l'audiovisuel, la réforme du statut de la Régie Renault et la loi de programmation militaire 1990-1993.

#### Gouvernement Édith Cresson (mai 1991-avril 1992)

Le Premier ministre a fait usage à huit reprises de l'article 49-3, pour faire passer en force quatre projets de loi : loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (EDDQEF), loi de finances pour 1992, loi de finances rectificative pour 1991, loi sur l'Agence du médicament et la régulation des dépenses. L'opposition dépose au total quatre motions de censure, dont deux sur le fondement du 49-3.

