

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

## **DROIT CONSTITUTIONNEL – S2** **2024-2025**

Cours de M. le Professeur Fabrice HOURQUEBIE

### **Séance 4 : 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.
- Document n°8** – Articles de presse sur l'usage de l'article 49 al. 3 par E. Borne.
- Document n°9** – Censure du gouvernement Barnier : article du *Monde* : « Censure du gouvernement Barnier : qui sont les députés qui ont voté pour ? », publié le 4/12/2024.
- Document n°10** – A. LE DIVELLEC, "François Bayrou face aux règles de la confiance parlementaire", in *Le Club des juriste*, 13 janvier 2025.
- Document n°11** – Censure du gouvernement Bayrou : article de *Libération* : « Gracié : François Bayrou échappe sans surprise à la censure, la France a un budget », publié le 5/2/2025

#### **Exercice :**

**Dissertation :** La responsabilité politique du pouvoir exécutif sous la Vème République.

**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 réglemantée 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 celle de la jurisprudence, c'est à dire qu'elle repose sur la force du précédent accepté. Dans le cadre d'une Constitution écrite et rigide, les conventions se présentent comme une interprétation particulière, in-cas-habituanda, des dispositions de cette-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 moduler l'application. C'est le cas de l'alinéa 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 qui se rapporte : elles offrent 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) et 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 vote 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'Etat, proposait 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 la généralité de Gaulle lui objecta qu'un « langage juridique flouidant » précède et vaut « interprétation », citant l'exemple du Code de la route qui « du qu'en France la circulation des véhicules se fait à droite. Alors, vous l'interprétez en disant que vous pouvez décaler de trois à gauche si vous vous plaît... ». Il indiquait « présente » engage « fut donc second, l'adjectif « éventuellement » était intervenu dans le titre de suppression pour la

3. C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, 4<sup>e</sup> éd., Klincksieck, 1988, p. 184.  
4. G. MOULLET, *Quatre ans après*, Albin Michel, 1962, p. 127.

11  
7

déclaration de politique générale, de sorte que la mention explicite de Mollet-gation lui écarte et l'équivoque perdure.

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, affirmait-il, « nomme le Premier ministre, comme d'ailleurs il le faisait dans la Constitution de 1875, ce qui écarte les formalités d'intervention 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 semblent vraies en soi et mais 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 foi du général de Gaulle sur la Code de la route était évidemment émise à l'égard d'un certain nombre d'obligation imposée au Gouvernement par l'indicateur présent n'a pas en soi de valeur impérative. Guy Caron semble à raison d'observer que si l'usage de l'indicateur temporaire obligeait l'Assemblée nationale serait alors obligé 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 « met en cause » de l'alinéa suivant et qu'il exprime une simple possibilité ; car que l'on appelle « un indicateur » pour le mot « engage » est évident 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 c'est la question de l'obligation. Rien de tel pour le premier alinéa qui affirme purement et simplement que le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme. Il s'agit donc de la forme contractuelle de caractère obligatoire de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son programme : « ... sur 1<sup>er</sup> alinéa, l'éventualité attribuée à la déclaration de politique générale implique le caractère de nécessité du programme ».

5. *Observations pour servir à l'étude de l'Assemblée de la Constitution de 1958*, op. cit. p. 122. LA DISCIPLINE CONSTITUTIONNELLE, 1958.  
6. Cf. CONSTITUTIONNELLE, LA CONSTITUTION, 7<sup>e</sup> éd., Sirey, 2002, p. 219, 2<sup>e</sup> col.



confiance de l'Assemblée après leur nomination.<sup>12</sup> 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 gauche qui l'avait si vivement critiquée, s'est ralliée comme l'avaient fait d'abord (et finalement) le recours à la déclaration de politique générale plutôt qu'au pré-jurament en 1951, puis (conservant) l'abandon de l'engagement et leur respect, abolié après leur nomination par les gouvernements de 1958 à 1962. S'agit-il, à dénoyement d'un conflit d'intérêts affirmé dès l'origine sur la lecture générale, bref l'esprit du régime sur la lecture de la Constitution (pour reprendre ce l'avaient l'archevêque de Michel Debré en 1959) ? On serait alors en plein, se 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.<sup>13</sup> On est en effet 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-projet d'article qui comblerait les articles 5 et 20 et qui était seulement ouverte à l'approbation 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>14</sup>

La difficulté que soulève ce rapprochement n'est pas, tant pour la démission du Premier ministre (conséquence de sa responsabilité) que pour la réunion de conseil des ministres (organe de décision), les procédures sont respectées, même si le fond du droit est affecté : tant et tant, 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, non de politique générale, comme au Sénat, tandis que le programme a disparu. Certes, sa responsabilité est ainsi en jeu devant l'Assemblée, pas au Sénat, mais cette différence est sans portée pratique puisqu'elle est dans le Premier ministre et non dans l'Assemblée. Il est en fait, il est, par exemple, de l'approbation, mais dans une telle forme de cette nature. On peut cependant citer la pratique des décrets

réglementaires du président de la République non délégués en conseil des ministres : six 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 relevant du pouvoir réglementaire qui signent 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.<sup>15</sup> 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, *Sonof*) 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>16</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 conformité d'une loi d'habilitation adoptée en l'absence d'approbation préalable du programme dont elle était censée garantir l'exécution. La décision 72 DC du 12 janvier 1977 répondait à l'argumentation formellement motivée de la séance que le premier « programme » signifiait 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 aucune place (...) aux ordonnances de circonstance impérieuses en de situation requérant des mesures urgentes et autre part, en raison de sa généralité, aurait pour résultat d'entraîner, sans limites définies, le champ d'application de la procédure d'habilitation... à un dérivé du respect des prérogatives du Parlement ».

La motivation est fort ingénieuse : pour contourner du respect des prérogatives du Parlement et de l'indépendance des mesures administratives à l'indépendance honorifique du Président des Affaires étrangères, elle requiert la question, soulevée par la saisine de l'habilitation pour le Gouvernement de faire approuver par le Parlement. Pour y parvenir, elle minimise le principe qui n'est devenu qu'un programme. Pour y parvenir, elle minimise le principe qui n'est devenu qu'un programme.

12. M. Kérouad et R. Maréchal ont engagé leur responsabilité devant le Sénat, mais ce n'est pas la responsabilité de l'Assemblée, cf. *Le Monde*, 28.11.53 et 29.11.53.  
13. *Revue parlementaire*, op. cit. vol. I, p. 256.  
14. *Revue parlementaire*, op. cit. vol. I, p. 256.

de lui, comme l'a répété l'honorable Luchaire, régit l'interprétation de ces articles pris dans le même titre de la Constitution pourvu qu'il n'y ait pas de différence ? L'objection est avant plus forte que le Conseil n'a pas le droit de généraliser plus que dans la mesure de l'article 49 C. Les questions écrites ne peuvent émettre que ce qui est écrit. L'article 49 C. ne peut émettre que ce qui est écrit. L'article 49 C. ne peut émettre que ce qui est écrit.

En disant que la proposition est l'article 28 de l'article 49, la Constitution de 1958 traite par elle-même le moyen proposé par l'article 49 C. Elle ne traite pas la question de la proposition de loi, mais elle traite de la proposition de loi. Elle ne traite pas la question de la proposition de loi, mais elle traite de la proposition de loi. Elle ne traite pas la question de la proposition de loi, mais elle traite de la proposition de loi.

18. L'Assemblée nationale a adopté le projet de loi n° 1009, relatif à la réforme de la Constitution, le 21 janvier 1958.

**332. L'article 20, en même temps qu'il pose le principe de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, a dit la possibilité pour celui-ci de forcer celui-là à démissionner, prévoit qu'elle exerce dans le cadre des articles 49**

**Article 49**

**332. L'article 20, en même temps qu'il pose le principe de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, a dit la possibilité pour celui-ci de forcer celui-là à démissionner, prévoit qu'elle exerce dans le cadre des articles 49**

et 50. L'article 49 envisage donc quatre procédures, en 4 cas, dont chacune mérite un examen particulier.

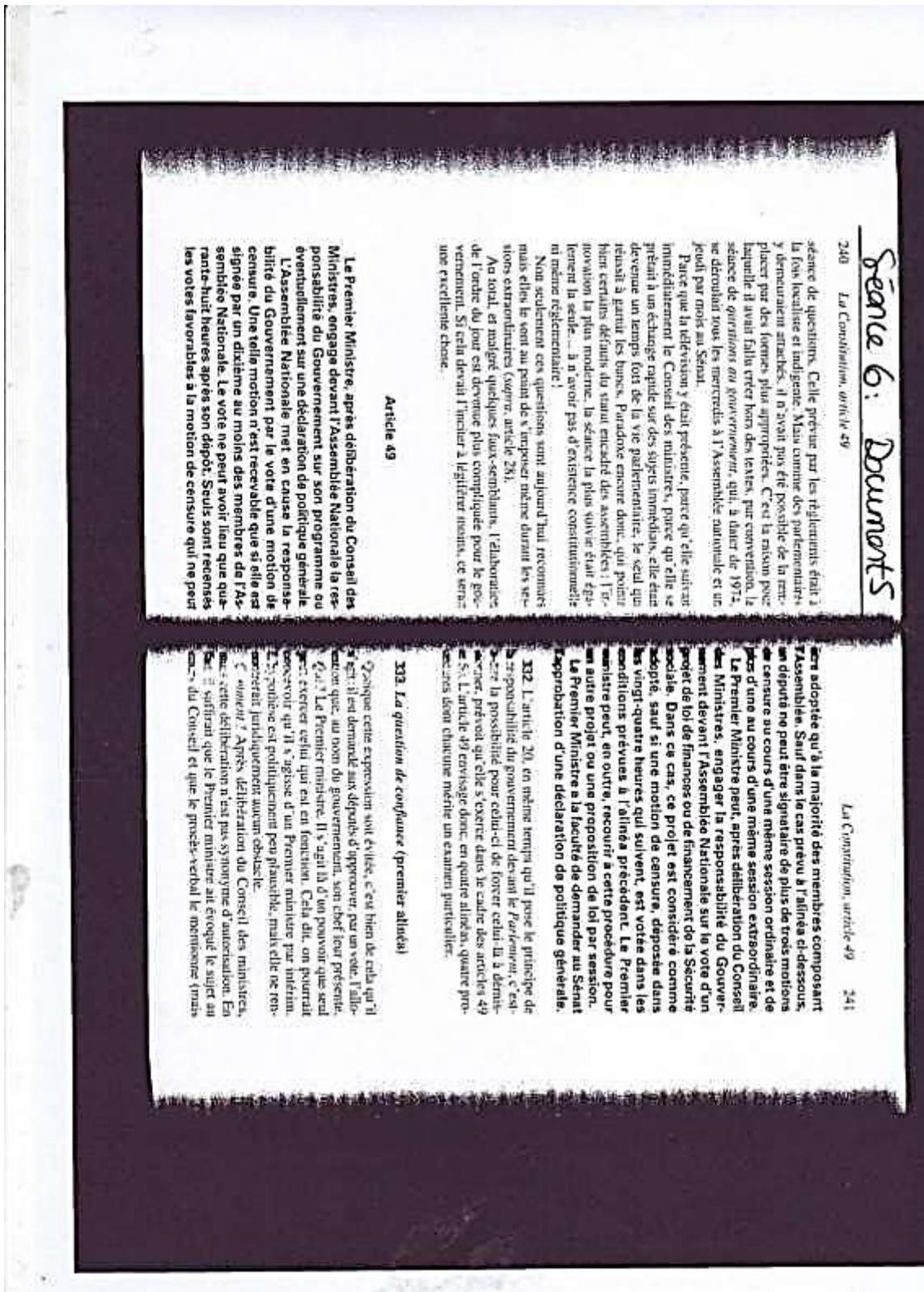
**333. La question de confiance (premier alinéa)**

Quoique cette expression soit évitée, c'est bien de cela qu'il s'agit : il est demandé aux députés d'approuver, par un vote, l'allocation que le chef du gouvernement leur présente en son nom.

**Qui ?** 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. L'hypothèse est politiquement peu plausible, mais elle ne rencontrerait juridiquement aucun obstacle.

**Comment ?** Après délibération du Conseil des ministres, mais cette délibération n'est pas synonyme d'autorisation. En fait, il suffit que le Premier ministre ait évoqué le sujet au cours du Conseil et que le procès-verbal le mentionne (mais pas nécessairement le communiqué de presse) pour que la condition soit satisfaite, 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 use de cette faculté quand il veut, puisque la Constitution ne fixe pas de limites, mais il n'a pas de soi qu'il pouvait ne pas en user quand il ne le voulait pas. On a beaucoup glissé au début de la V<sup>e</sup> République, en effet, sur le point de savoir si l'utilisation du présent de l'indicatif (*je propose*) emportait obligation. L'argument sur la lettre était faible (sauf à considérer que, dès l'instant suivant, la même utilisation du présent de l'indicatif oblige l'Assemblée nationale à mettre en cause la responsabilité du gouvernement par une motion de censure...), et l'argument sur l'emploi inconscient : le gouvernement dispose de la plénitude de ses capacités dès sa nomination par le chef de l'Etat (*supra*, 327). 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 admet un instant que le Premier ministre est tenu d'engager sa responsabilité, la seule sanction possible à son abstention se vit justement la censure. Qu'il s'abstienne ou même récite, il est plus rationnel de considérer comme l'ont fait de nombreux Premiers ministres, qu'ils ne sont pas obligés de demander la confiance, mais que les députés peuvent manifester leur défiance.



pas nécessairement le communiqué de presse) pour que la condition soit satisfaite, 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 être licencié quand il veut, puisque la Constitution ne fixe pas de limites, mais il n'est pas de soi que la Constitution ne puisse en user quand il ne le voudrait pas. On avait beaucoup réfléchi au début de la Ve République, sur le point de savoir si l'initiative du président de l'indépendant (engagé) comportait obligation. L'argument sur la barre était faible (sans écartier que, dès l'indépendant, la même utilisation du présent de l'indicatif 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'emportait : le gouvernement disposé de la présidence de ses capacités dès sa nomination par le chef de l'État (*opéra*, 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 absorber un même résultat, il est plus rationnel de considérer, comme l'a fait de nombreux Premiers ministres depuis 1966, qu'ils ne sont pas obligés de démissionner à l'unanimité, mais que les députés peuvent annuler leur défection.

*Sur quoi ?* Sur une allocation, celle que le Premier ministre prononce, ou généralement lui, alternativement avec ident. à la fin de l'Assemblée nationale. Aucune exigence formelle ne l'en cache, non plus qu'une 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 publier 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 manquer symboliquement la solidarité entre une majorité nationale et le gouvernement qu'elle soutient ou même la majorité

en place et un nouveau gouvernement. Tantôt il s'agit pour un Premier ministre de contrebalancer une majorité défective 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 soi, comme la suite l'a bien montré, 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) ne concernait 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, avaient pu faire l'objet d'un vote des députés.

On peut même trouver là une illustration éblouissante du déroulement des manœuvres institutionnelles : 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 étrangère de la France. L'un et l'autre ont voulu, à l'issue d'un débat, les soumettre au Parlement. Mais on ne peut le dire, dans une orthodoxie constitutionnelle rigoureuse, en vertu de ce premier alinéa de l'article 49 (octobre 1981). Le second permet de poser (mai 2004) un superflu projet de loi d'orientation sur l'énergie, dont l'essentiel revient à sa longue annexe. La première méthode était bien meilleure que la seconde (mais fût-elle et l'autre seraient sans doute remplacés par le recours au nouvel 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 (*opéra*, 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 (*infra*).

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 décidées par la rédaction. 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 dématérialisée, l'article 49 l'impose sur l'article 29, c'est-à-dire que une motion de censure est recevable durant une session extraordinaire. Jours même qu'elle ne figure pas à l'ordre du jour, peut-être inhabituel, déterminé par le décret de convocation. En revanche, elle déclenche irrévocablement 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 déjà été posé nous accordé 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 un ministre (sauf votes de l'Assemblée législative), 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 l'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 faire 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 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. Le vote a lieu au scrutin public à la tribune, par appel nominal, et la censure n'est adoptée que si elle réunit la majorité absolue des députés (289 voix). Et la grande assemblée des constituants de 1958 a considéré, reprenant une idée née 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 résulterait : d'une part l'abandonnée grâce 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, fin de l'5 Michel Rocard, novembre 1990), vote 3 (Pierre Bérégovoy, mai 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'avérée, plus floue que réelle. Mais c'est encore une façon indélébile au jeu 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 qu'il leur impose ? Ils peuvent le faire tomber. Ils estiment qu'il répond mal, ou mal, à leurs questions, qu'il résigne à accepter des critiques, qu'il abuse de ses prérogatives ? Ils peuvent le renverser. Si, donc, ils ne le font pas, cela prouve 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 ainsi faire d'importer le général intérimaire alternatif de la motion de censure rétroactive, qui oblige ses alignantes 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 communiste)

deux failles. Une victoire Michel Rocard, Édith Cresson et Pierre Bérégovoy. 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* (trouvé dans albi)

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 en fonction ou de celui qui ne fait qu'un instant, *Consensus ?* A peu près à l'importance comment, sous l'unique réserve, de nouveau, de la délibération du Conseil des ministres, prise avec aussi peu d'exigences de forme que celle des présidents *(supra, 333)*. Le communiqué du Conseil pour en faire état ou résister 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'impose 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 à peu près n'importe quel sujet à 2008. Depuis, cette procédure n'est plus utilisable que pour les lois de finances, 2011-2012 en, au plus, un autre texte par session. Il faut simplement que ce soit un projet ou une proposition, de quel caractère que ce soit, ou déclaration, dans l'intention seulement, les textes ou déclarations. Deux intentions seulement : la première, simplifier et pacifier tout certain, pour un certain projet, et encore dans le seul cas où le Sénat l'aurait écarté, impopulaire alors qu'elle soit adoptée à la majorité absolue des députés *(supra, 308)*, qui il ne serait pas tel possible de compromettre 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 inopportuna, 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 excluant 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 songe ? L'opposition, seule, sera incapable de l'obtenir, quant à la majorité, ou une fraction incapable de faire ses sauteries à ceux de la minorité, elle se le ferait pas à la légère, mais pourrait sans expier un gouvernement qu'elle n'aurait pas le tenter, que la n'est pas la question, mais qu'elle n'accepte pas pour autant un vote auquel elle est totalement hostile et sur lequel les députés doivent donc se pourvoir. Les tel dispositif (financièrement assez proche de la formule « j'alloties » 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 renvoyer l'Assemblée déjà amicalisée depuis longtemps les généraux poursuivés en 1961. La France aurait surcoûté sans ces deux coups de force.

Le dispositif envisagé ici serait une grande généralisation des effets psychologiques positifs aux effets psychologiques négatifs de l'article « 49-3 ». Il a un grand défaut : à part l'absence 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, comme ? Comme ? Comme il veut, puisque il n'a même pas besoin de la faire interrompre. Quand ? Quand bon lui semble, et l'article 48 l'autoriserait même à la faire interrompre.

Sur quoi ? Sur ce qu'il veut, pourvu qu'il le fasse du nom de 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 un vote.

Par quoi ? Par 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 1969, les sénateurs, entraînés à être gratifiés d'une déclaration de politique générale sur les perspectives ouvertes par la chute du mur de Berlin déclarent toujours ils apprennent que Michel Rocard, toujours, allait leur demander un vote d'approbation : la matière leur rendait la négociation 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



Séance 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 terrain vierge. Plusieurs initiatives législatives ont été déposées en vue d'empêcher les divisions et l'inefficacité 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 conture. 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 sévère, 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 sauf si une motion de censure est votée, devrait demeurer raisonnable et circonscrit à des hypothèses de majorité parlementaire irréaliste 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, décidé autrement. 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), dominant lieu au dépôt 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 l'Assemblée nationale*.

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 maison 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 gommer les aléas 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 d'humeur de quelques membres du 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 déposé, il est vrai, plus de 12 000 amendements ! Le Gouvernement dur se résoudre 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 sous l'égide du Conseil supérieur de l'audiovisuel, la réforme du statut de la Région Paysanne 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.

16



## **Document n°8 : Articles de presse sur l'usage de l'article 49 al. 3 par E. Borne.**

Mars 2023 :

(en ligne sur : <https://www.publicsenat.fr/actualites/politique/elisabeth-borne-s-engage-a-limiter-le-recours-au-493-une-annonce-qui-laisse>)

### **Élisabeth Borne s'engage à limiter le recours au 49.3 : une annonce qui laisse les sénateurs sceptiques**

Élisabeth Borne, la Première ministre, a annoncé qu'elle ne souhaitait plus avoir recours au 49.3, « en dehors des textes financiers ». Interrogés par Public Sénat, des représentants de la majorité sénatoriale de droite et du centre estiment que la cheffe du gouvernement commet une erreur tactique en se privant d'un outil constitutionnel. Une partie de la gauche, en revanche, appelle à la suppression pure et simple du 49.3.

**Par Romain David et François Vignal**

Publié le 27/03/2023 à 17:10  
Mis à jour le 27/03/2023 à 17:10

Une arme constitutionnelle trop dangereuse pour être utilisée ? Dans un entretien accordé à l'Agence France-Presse dimanche 26 mars, la Première ministre Élisabeth Borne a fait savoir qu'elle ne souhaitait plus recourir à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution pour faire adopter un projet de loi, à l'exception des textes budgétaires. « L'objectif que je fixe pour l'avenir, c'est : pas de 49.3 en dehors des textes financiers », a déclaré la cheffe du gouvernement, un peu moins d'une semaine après l'adoption par 49.3 de la réforme des retraites, et alors que le pays continue d'être agité par des manifestations records. Élisabeth Borne a déjà eu recours onze fois au 49.3 depuis le mois d'octobre, sur trois textes budgétaires. Lundi 20 mars, ce dispositif était activé pour la 100e fois dans l'histoire de la Cinquième République.

Janvier 2024 :

(en ligne sur : [https://www.20minutes.fr/politique/assemblee\\_nationale/4069477-20240108-remaniement-combien-articles-49-3-elisabeth-borne-utilises-total#:~:text=Plus%20d'un%20par%20mois,23%20fois%20le%20fameux%20article.](https://www.20minutes.fr/politique/assemblee_nationale/4069477-20240108-remaniement-combien-articles-49-3-elisabeth-borne-utilises-total#:~:text=Plus%20d'un%20par%20mois,23%20fois%20le%20fameux%20article.))

### **Remaniement : Combien d'articles 49.3 Élisabeth Borne a-t-elle utilisés au total ?**

La Première ministre a remis la démission de son gouvernement ce lundi à Emmanuel Macron.

**Par Jean Bouquier**

Publié le 08/01/2024 à 19h15

Elle sera restée en poste un an, sept mois, et vingt-trois jours. Voilà donc Elisabeth Borne sur le départ de Matignon, après avoir remis la démission de son gouvernement à Emmanuel Macron. Démission que le président a acceptée.

De son passage à la tête du gouvernement, l'ancienne ministre du Travail laissera le souvenir d'une ère âpre, minée notamment par l'absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale pour le camp présidentiel. Une situation qui a obligé la Première ministre à louvoyer en permanence pour faire adopter ses réformes, en utilisant tout l'arsenal constitutionnel. Un arsenal dans lequel on retrouve évidemment... le célèbre article 49.3 (pour celles et ceux qui n'ont pas vu la lumière depuis deux ans,

il permet au gouvernement de faire passer un texte dans l'Hémicycle sans vote, en engageant sa responsabilité).

Elle a en sortis à la pelle, des 49.3, Elisabeth Borne. [...]

### **Plus d'un par mois en moyenne**

Puisqu'Elisabeth Borne était une Première ministre appliquée, elle s'est appliquée à calquer son utilisation du 49.3 sur le calendrier. Ainsi donc, fin 2023 – il n'y en a pas eu depuis –, l'ex-cheffe du gouvernement avait utilisé pas moins de... 23 fois le fameux article. Soit en moyenne plus d'un par mois. Le plus emblématique restera sans conteste celui dégainé pour faire passer la réforme des retraites, en mars dernier.

Et puisqu'on est dans les stats, en voici une autre : Elisabeth aura survécu, durant son passage à Matignon, à une trentaine de motions de censure.

### **Document n° 9 – Censure du gouvernement Barnier : Article du Monde :**

#### **Censure du gouvernement Barnier : qui sont les députés qui ont voté pour ?**

**La gauche et l'extrême droite ont voté de concert la motion de censure du Nouveau Front populaire pour faire tomber le gouvernement.**

*Par Les Décodeurs*

**Publié le 04 décembre 2024 à 21h51, modifié le 05 décembre 2024 à 07h53**

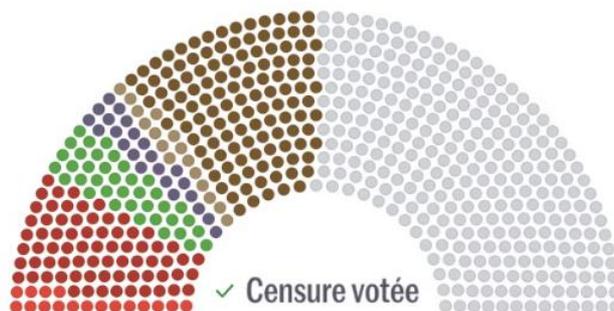
L'Assemblée nationale a voté, mercredi 4 décembre, en faveur du renversement du gouvernement de Michel Barnier. La motion de censure déposée par le Nouveau Front populaire (NFP), en réaction au recours à l'article 49.3 de la Constitution sur le budget de la Sécurité sociale, a été approuvée par 331 voix sur 574 (58 %).

La barre des 288 suffrages nécessaires pour faire tomber le gouvernement (la moitié des 574 sièges actuellement pourvus au Palais-Bourbon) a été largement franchie grâce à la combinaison des voix du NFP, du Rassemblement national et de son allié UDR (le groupe d'Eric Ciotti).

La motion de censure contre le gouvernement Barnier est adoptée :

pour (331)

n'ont pas pris part au vote (242)



La précédente motion de censure contre le gouvernement Barnier, déposée le 8 octobre par le NFP, avait échoué, réunissant les suffrages de seulement 197 députés sur 577 (34 %)

**Document n° 10 – Armel Le Divellec, "François Bayrou face aux règles de la confiance parlementaire", in *Le Club des juristes*, 13 janvier 2025.**  
<https://www.leclubdesjuristes.com/politique/francois-bayrou-face-aux-regles-de-la-confiance-parlementaire-8727/>

### **François Bayrou face aux règles de la confiance parlementaire**

*Le Premier ministre français n'est pas dans l'obligation juridique de demander la confiance de l'Assemblée nationale. Ce point a été tranché et admis depuis longtemps. La Ve République est bien juridiquement un système parlementaire mais essentiellement négatif : la confiance de l'Assemblée nationale dans le gouvernement est juridiquement présumée.*

Le gouvernement Bayrou doit-il solliciter la confiance de l'Assemblée nationale ?

Nommé Premier ministre le 13 décembre dernier, François Bayrou a constitué son gouvernement le 23 décembre. Les assemblées parlementaires avaient, le 19, suspendu leurs travaux pour les vacances de Noël ; ceux-ci reprennent le 13 janvier 2025. Se pose la question de savoir si le nouveau gouvernement doit solliciter par un vote la confiance de l'Assemblée nationale.

Selon le premier alinéa de l'article 49 de la Constitution de 1958, « 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. » Faut-il comprendre « doit engager » ou « peut engager » ? Est-ce une obligation ou bien une simple faculté ? Cette question a été tranchée depuis longtemps. Elle fut, un moment, douteuse au regard des termes de cet alinéa, de la genèse confuse de sa rédaction et des explications alambiquées qu'en donnèrent ses promoteurs en 1958. Mais dès 1966, le Premier ministre Georges Pompidou, fort du soutien acquis d'avance des troupes parlementaires gaullistes, fit prévaloir l'interprétation du Général de Gaulle, dans le sens d'une simple faculté. L'opposition d'alors, minoritaire, ne put la contrecarrer. Confirmée en 1968 (Couve de Murville), 1972 (Messmer) et 1976 (Barre), elle fut admise à partir de 1988 par les socialistes, pour des raisons de circonstances : l'absence de majorité absolue soutenant d'emblée le gouvernement Rocard. Le ralliement des opposants de naguère fut donc décisif pour la reconnaissance de l'interprétation en termes de simple faculté.

Sans doute, les arguments de texte tendent à jouer plutôt en sens contraire : le célèbre alinéa 3 du même article énonce que « le Premier ministre peut (...) engager... » et l'alinéa 4 qu'il « a la faculté de demander... ». A contrario, le simple « engage » semble signifier une obligation. Cependant, l'alinéa premier ne contenant aucune indication de délai pour solliciter l'approbation du programme ou de la déclaration de politique générale, force est d'admettre que le texte figure une norme relativement ouverte, qu'il revenait aux acteurs, en position de pouvoir politique, de concrétiser. Ce qu'ils ont fait dans le sens facultatif.

Il est inutile ici d'invoquer le discours du général de Gaulle à Bayeux en 1946 (réitéré dans les conseils en 1958 et constamment réaffirmé après, notamment en 1964) selon lequel « le gouvernement ne doit pas procéder du Parlement mais du président de la République » ; quelque éminente qu'elle soit, la pensée d'un personnage politique n'a, à elle seule, pas de valeur juridique.

La logique du parlementarisme négatif souhaitée par les gaullistes l'a ainsi emporté : la confiance parlementaire est juridiquement présumée, n'a pas besoin d'être exprimée positivement, étant précisé que cette présomption peut être renversée à l'initiative des députés par l'adoption d'une motion de censure (qui requiert toutefois une majorité absolue de députés, contrairement à l'approbation du programme pour laquelle une majorité de votants suffit).

C'est en vain que certains députés ont, récemment, invoqué l'argument de la soi-disant « tradition parlementaire » ou bien des exemples étrangers pour contester l'interprétation établie de l'alinéa 1er. En la matière, soit les textes sont formulés d'une manière qui ne laisse aucun doute, soit, à défaut d'une telle clarté, ce sont les précédents admis qui s'imposent et il est difficile de revenir sur ce qui fait depuis longtemps consensus dans les partis de gouvernement.

### **Sur quel fondement le gouvernement Bayrou se présentera-t-il devant l'Assemblée nationale le 14 janvier 2025 ?**

Dès lors qu'il sait ne pas pouvoir s'appuyer sur une ferme majorité de députés acquise d'avance, le gouvernement de M. Bayrou ne demandera donc pas un vote d'approbation à l'Assemblée nationale puisqu'il n'y est pas juridiquement contraint aux termes de l'article 49.

Pour autant, le Premier ministre a annoncé qu'il se présentera à l'Assemblée à la reprise de ses travaux, le 14 janvier, et y délivrera une « déclaration ». En soi non formellement obligatoire, cette pratique est, à défaut de recours à l'article 49, al. 1er, politiquement opportune, mais surtout conforme et même implicitement nécessaire à l'exigence de collaboration entre les pouvoirs. La déclaration annoncée s'effectuera sur le fondement de l'article 50-1 C (introduit en 2008). Censée en principe porter « sur un sujet déterminé » (par opposition à une « déclaration de politique générale » évoquée par l'article 49), elle sera en fait la présentation du programme du gouvernement. Cette déclaration doit être suivie d'un débat au cours duquel tous les groupes parlementaires pourront s'exprimer.

Le gouvernement aurait même la faculté de solliciter un vote d'approbation de sa déclaration, vote purement indicatif, sans conséquence juridique, puisqu'il est précisé qu'il n'engage pas sa responsabilité (selon les termes de l'article 50-1 C). Cette dernière formule a quelque chose d'absurde (l'assemblée, censée contrôler le gouvernement, étant alors dégradée au rang d'instance consultative) mais néanmoins prend son sens juridique technique au regard de l'article 50 C qui, a contrario, impose la démission du gouvernement en cas de rejet du programme, d'une déclaration de politique générale selon l'article 49, alinéa 1er ou bien en cas d'adoption d'une motion de censure. Il est peu probable que le gouvernement Bayrou prenne le risque de solliciter un tel vote au résultat incertain et qui, sans l'obliger juridiquement à démissionner, le fragiliserait d'emblée.

### **Le gouvernement a-t-il besoin de la confiance du Sénat ?**

La réponse du droit positif est encore plus claire que pour l'Assemblée. Comme suggéré plus haut, les termes du quatrième alinéa de l'article 49 C combinés avec ceux de l'article 50 C n'ont jamais suscité de difficulté : non seulement le Premier ministre n'est soumis à aucune obligation de solliciter de la chambre haute l'approbation d'une déclaration de politique générale mais, en outre, un vote négatif n'entraînerait aucune obligation juridique de démissionner. (Edouard Philippe avait essayé un tel revers, le 13 juin 2019, sans conséquence institutionnelle.) Il faut ajouter, puisque la responsabilité politique est par nature susceptible de se développer sans texte, de manière informelle, que la confiance du Sénat est d'autant moins indispensable pour un gouvernement que le bicamérisme de la Ve République est inégalitaire (sauf exception) en matière législative et budgétaire : ayant la faculté de donner le « dernier mot » à la chambre basse (l'Assemblée nationale), le gouvernement peut passer outre une éventuelle opposition des sénateurs à ses projets de loi.

On peut, en somme, relever que les règles juridiques de la confiance parlementaire composent donc, sous la Ve République, un système commode pour l'Exécutif, qui a aussi l'avantage de conférer de la souplesse au jeu politique, mais est source d'inconvénients pour la légitimité du pouvoir et le poids du Parlement.

**Document n° 11 - Censure du gouvernement Bayrou : article de Libération : « Gracié : François Bayrou échappe sans surprise à la censure, la France a un budget », publié le 5/2/2025**

Accessible en ligne sur : [https://www.liberation.fr/politique/francois-bayrou-echappe-sans-surprise-a-la-censure-la-france-a-un-budget-20250205\\_4JXDASP3NVFPVNRAFPFEHP2AV4/](https://www.liberation.fr/politique/francois-bayrou-echappe-sans-surprise-a-la-censure-la-france-a-un-budget-20250205_4JXDASP3NVFPVNRAFPFEHP2AV4/)

## **Gracié**

### **François Bayrou échappe sans surprise à la censure, la France a un budget**

*La motion de censure portée par LFI contre le 49.3 déclenché par François Bayrou pour faire adopter sans vote les projets de loi de finances pour 2025 n'a recueilli que 128 voix, loin des 289 requises pour faire tomber le gouvernement. Un échec attendu, les socialistes puis les députés d'extrême droite ayant annoncé qu'ils ne suivraient pas leurs homologues de gauche.*

par Arthur Louis, publié le 5/2/2025 à 18h12

François Bayrou a donc échappé (pour l'instant ?) au sort de Michel Barnier, tombé sur un projet de loi de finances. Ce mercredi 5 février, la motion de censure initiée par La France insoumise n'a pas obtenu la majorité absolue des députés requise (289) pour censurer un gouvernement. Déposée en réaction à l'utilisation de l'article 49.3 de la Constitution pour faire adopter le budget 2025 sans vote, elle a seulement rassemblé les voix de 128 députés. Une deuxième motion de censure, elle aussi portée par LFI mais cette fois pour tenter de bloquer le budget de la Sécu, doit encore être examinée ce mercredi et connaîtra – sauf énorme surprise – le même sort.

Parmi les formations politiques qui ont choisi de ne pas voter cette motion de censure, on retrouve le Parti socialiste qui avait fait part, dès lundi 3 février, de son intention de ne pas soutenir le texte insoumis, auquel se sont joints les écologistes et les communistes. Estimant avoir obtenu des avancées, le parti à la rose et au poing considère, certes, ce PLF comme «un mauvais budget» – comme l'avait expliqué le premier secrétaire du PS, Olivier Faure, dans une interview à Libération – tout en reconnaissant qu'«il fa[llait] un budget pour la France». De quoi susciter la colère des insoumis, Jean-Luc Mélenchon affirmant sur son blog que la non-censure du PS avait valeur de «ralliement au gouvernement Bayrou».

Une motion de censure socialiste attendue la semaine prochaine

De l'autre côté de l'hémicycle, le Rassemblement national, qui avait participé au renversement de Michel Barnier le 4 décembre, a lui aussi accordé un sursis au gouvernement Bayrou. La formation d'extrême droite, dont les voix auraient pu être décisives en cas de soutien des socialistes, avait également fait comprendre qu'il ne voterait pas en faveur de la censure. Son président, Jordan Bardella, mardi 4 février sur Europe1 et CNews, a affirmé que le parti n'avait pas l'intention de participer à «l'instabilité» qui aurait résulté d'une nouvelle censure. Et même si les députés RN ont attendu ce mercredi 15 heures pour arrêter officiellement leur décision en réunion de groupe, la position du PS les avait déjà confortés dans leur refus de la censure : «Il n'y a plus d'enjeux», estimait ainsi le député lepéniste Sébastien Chenu, sur BFMTV et RMC le matin.

Si François Bayrou et son gouvernement ont survécu aux motions de censure de La France insoumise, ils devront bientôt faire face à celle du Parti socialiste. Les roses ont annoncé qu'ils auraient recours à l'article 49.2 de la Constitution après l'adoption définitive du budget. Une motion de censure «spontanée» déposée en réaction aux propos de François Bayrou sur une supposée «submersion»

migratoire. Le Premier ministre avait utilisé cette expression, tout droit sortie du vocabulaire d'extrême droite, dans un entretien à LCI, suscitant la colère de la gauche. Reste que cette motion socialiste risque d'être symbolique. Les chances sont, a priori, quasi nulles de voir le RN voter en faveur d'un texte s'opposant à l'un de leurs thèmes de prédilection. Mercredi matin, en affirmant vouloir de la stabilité «jusqu'à ce qu'il y ait possibilité de déclencher de nouvelles élections», c'est-à-dire pas avant le mois de juillet, Sébastien Chenu a plutôt semblé aller dans ce sens.