



Strasbourg, le 16 juin 2025

CDL-AD(2025)025

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

FRANCE

AVIS FINAL

SUR L'ARTICLE 49.3 DE LA CONSTITUTION

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 143^e session plénière
(en ligne, 13-14 juin 2025)**

Sur la base des observations de

M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)
M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Paloma BIGLINO (membre suppléant, Espagne)
Mme Marta CARTABIA (membre, Italie)
M. Philip DIMITROV (expert, ancien membre, Bulgarie)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Dan MERIDOR (expert, ancien membre, Israël)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Champ d'application de l'avis et contexte	3
III.	Analyse	5
A.	Normes européennes sur le rôle du Parlement et ses relations avec l'exécutif : aspects généraux.....	5
B.	La motion de confiance dans les relations entre le Parlement et l'exécutif : aperçu comparatif	9
C.	L'article 49.3 de la Constitution française	11
IV.	Conclusion	16

I. Introduction

1. Par lettre du 28 avril 2023, le président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé l'avis de la Commission de Venise sur l'article 49 de la Constitution française et la pratique établie permettant au Gouvernement de forcer l'adoption d'un projet de loi sans vote à l'Assemblée nationale, sauf si celle-ci adopte une motion de censure. Cette demande a été faite dans le cadre des examens périodiques réguliers par l'Assemblée parlementaire du respect des obligations contractées par les Etats membres lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe.

2. M. Nicos Alivizatos, M. Richard Barrett, Mme Paloma Biglino, Mme Marta Cartabia, M. Philip Dimitrov, M. Christoph Grabenwarter et M. Dan Meridor ont fait office de rapporteurs pour cet avis.

3. Lors de sa 135^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2023), la Commission a adopté l'avis intérimaire sur l'Article 49.3 de la Constitution française. Lors de cette session, elle a décidé, avant de parvenir à des conclusions sur cette question, de procéder à une analyse comparative de la manière dont les constitutions et les législations de ses États membres réglementent les motions de censure et les autres moyens par lesquels l'exécutif peut intervenir dans les pouvoirs législatifs des parlements.

4. Lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024), la Commission a adopté le Rapport sur les relations entre le Parlement et le Gouvernement : confiance et responsabilité ([CDL-AD\(2024\)016](#)).

5. Cet avis final a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs. Après un échange de vues avec M. Remi Bénard, Chargé de mission pour les affaires étrangères et la défense, Secrétariat général du Gouvernement de la France, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Champ d'application de l'avis et contexte

6. L'article 49 de la Constitution française est ainsi libellé :

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.

7. La demande de la commission de suivi se réfère à la procédure par laquelle « le Gouvernement peut faire passer un projet de loi à l'Assemblée nationale sans son vote, à moins que celle-ci n'adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement ». La demande se réfère donc plus spécifiquement à l'article 49.3 de la Constitution française.

8. Cette procédure a été introduite dans la Constitution de 1958 en réaction à l'instabilité gouvernementale ayant affecté la IV^e République française. Les coalitions à l'Assemblée nationale étaient tellement fragmentées et incontrôlées que le Gouvernement ne pouvait pas faire passer des lois essentielles au sein du pouvoir législatif. L'article 49.3 a été la réponse à ces expériences négatives d'impasses et de blocage parlementaire¹. D'autres moyens de « rationaliser » le Parlement ont été introduits dans la Constitution, dans le but, comme l'a dit le général de Gaulle, de « restaurer l'autorité de l'État ». A l'origine, le champ d'application de l'article 49.3 n'était pas limité. En raison d'un usage fréquent de cette disposition et de nombreuses critiques, le cadre juridique a été modifié en 2008². Depuis lors, le Premier ministre ne peut engager la responsabilité du Gouvernement (activer la procédure) que pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, et « pas plus d'un autre projet de loi du Gouvernement ou proposition de loi par session ». Dans ses observations de 2023 et 2025, le Gouvernement français souligne que lors de la dernière réforme constitutionnelle, les amendements visant à supprimer l'article 49.3 ont été rejetés à une large majorité, et que les différentes initiatives qui ont pu être introduites en ce sens n'ont jamais prospéré.

9. L'objectif de ce mécanisme - étroitement lié au concept de « parlementarisme rationalisé »³ - était de rendre le Gouvernement stable, fort et durable vis-à-vis de l'Assemblée nationale, en particulier dans les périodes où il n'y a pas de majorité claire au Parlement. Par conséquent, l'objectif principal de l'article 49.3 était de maintenir le fonctionnement du processus législatif et d'éviter le blocage parlementaire⁴, potentiellement dans une certaine mesure au détriment des pouvoirs du Parlement⁵. Il sert donc à faciliter l'adoption de lois qui ne bénéficient pas d'un soutien suffisant au Parlement ou pour lesquels la majorité est incertaine, mais qui sont importantes pour l'orientation politique du Gouvernement⁶.

¹ *Aromatario*, La genèse du 49 al. 3, *Revue générale du droit* on line 2019, n° 43719.

² Dans son rapport au Président de la République de 1993, Georges Vedel a proposé entre autres de *limiter l'application de l'article 49, alinéa 3, aux lois de finances et à un petit nombre de textes par session*. Vedel a expliqué que l'article 49.3 « issu de l'expérience de la IV^e République [...] donne au Gouvernement une arme contre l'indiscipline de sa majorité en ne laissant à celle-ci d'autre alternative à l'acceptation d'un texte que la censure ». Ce rapport écartait toutefois les restrictions finalement proposées en 2008, au motif qu'elles aboutissaient à une « paralysie excessive du mécanisme ».

³ *Harmsen*, Michel Debré et la Constitution de la Vème République : théorie et pratique du parlementarisme rationalisé, France moderne et contemporaine 1995, 275.

⁴ Francesco Natoli, « Le recours à l'article 49 al. 3 dans le cadre de la réforme des retraites : les limites constitutionnelles à la rationalisation parlementaire », *La Revue des droits de l'homme*, [En ligne].

Actualités Droits-Libertés, para. 9, <http://journals.openedition.org/revdh/8972>.

⁵ *Aromatario*, La genèse du 49 al. 3, *Revue générale du droit* on line 2019, n° 43719.

⁶ Laurèn Audouy, « La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique », *Revue française de droit constitutionnel* 2016/3 (N° 107), p. e.2, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2016-3-page-e1.htm&wt.src=pdf>.

III. Analyse

A. Normes européennes sur le rôle du Parlement et ses relations avec l'exécutif : aspects généraux

- a. L'implication du Parlement dans la législation et la relation entre la majorité et la minorité parlementaires

10. La pierre angulaire de la démocratie est la participation de la population des électeurs à l'élaboration et à la promulgation des lois par l'intermédiaire de leurs représentants⁷. Ce processus d'élaboration et de promulgation des lois est en principe mené par les représentants dans le cadre d'une assemblée, d'un congrès ou d'un Parlement, avec des possibilités de débat et d'examen des amendements. Exceptionnellement, les électeurs peuvent adopter des lois directement par le biais d'un référendum⁸.

11. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « *la démocratie représente un élément fondamental de « l'ordre public européen » et que les droits garantis par l'article 3 du Protocole no 1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit (voir, parmi beaucoup d'autres, Ždanoka c. Lettonie [GC], no 58278/00, §§ 98 et 103, CEDH 2006-IV). La Convention établit ainsi un lien étroit entre le caractère véritablement démocratique d'un régime politique et le fonctionnement efficace du Parlement. Il est donc incontestable que le fonctionnement efficace du Parlement est une valeur essentielle à une société démocratique et que, dès lors, l'exercice de la liberté d'expression en son sein doit parfois s'effacer devant les intérêts légitimes que sont la protection du bon ordre des activités parlementaires et la protection des droits des autres parlementaires. Le bon ordre des débats parlementaires bénéficie en dernière analyse au processus politique et législatif, à tous les membres du corps législatif – en ce qu'il leur permet de participer sur un pied d'égalité à la procédure parlementaire –, ainsi qu'à la société en général. La Cour constitutionnelle hongroise a dit que, en la matière, il s'agissait de trouver le juste équilibre entre les droits de chaque député et l'efficacité des travaux parlementaires (paragraphe 41 ci-dessus). La Cour partage cette approche, tout en ajoutant que les droits de la minorité parlementaire doivent également entrer en ligne de compte. Plus généralement, elle rappelle que le pluralisme et la démocratie doivent se fonder sur le dialogue et sur un esprit de compromis (Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, 30 janvier 1998, § 45, Recueil 1998-I, Leyla Şahin c. Turquie [GC], no 44774/98, § 108, CEDH 2005-XI, et Tănase c. Moldova [GC], no 7/08, § 178, CEDH 2010)»⁹.*

12. Le processus de conception et de promulgation des lois n'est pas seulement un exercice du pouvoir par le bloc majoritaire. A C Grayling a identifié que le précepte « ... *la démocratie n'est pas un simple majoritarisme - ... sous-tend la nécessité, pour que l'État soit démocratique, d'avoir un système de représentation qui capte la diversité des points de vue et des intérêts de toutes les personnes ayant le droit de vote. Cela implique que le Gouvernement, une fois formé, doit autant que possible transcender la politique, c'est-à-dire les divisions politiques, afin de servir les intérêts de tous et pas seulement ceux d'une partie (aussi importante soit-elle) qui a réussi à s'emparer des organes de l'État* »¹⁰. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Résolution 1601 (2008), a affirmé que l'existence d'une « opposition politique à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement est une composante essentielle du bon fonctionnement d'une démocratie ». La Commission de Venise a mis en garde à plusieurs reprises contre la mentalité du « gagnant prend tout ».

⁷ Voir l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'Observation générale (n° 25) sur le droit de participer aux affaires publiques.

⁸ Pour la France, voir les articles 3.1 et 11 de la Constitution.

⁹ CourEDH (GC), 17 mai 2016, Karácsony et autres c. Hongrie, paragraphe 141.

¹⁰ A C Grayling, *The Good State*, 2020.

13. Le système doit permettre une prise de décision efficace. La majorité devrait pouvoir poursuivre son programme politique et l'opposition, de son côté, ne devrait pas se livrer à une obstruction délibérée du travail normal du Parlement¹¹.

14. Il convient d'accorder un temps suffisant au débat parlementaire, tant en commission qu'en séance plénière, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes, et notamment de la complexité et de l'importance du projet de loi. Les lois modifiant des dispositions institutionnelles fondamentales [...] nécessitent plus de temps que la législation ordinaire. Les projets de loi complexes et controversés nécessitent normalement un préavis particulièrement long et doivent être précédés d'avant-projets, qui font l'objet d'une consultation (sur Internet). En revanche, pour l'adoption d'une législation mineure et non controversée, des délais plus courts et des procédures plus simples (n'impliquant pas, par exemple, un examen séparé au sein d'une commission compétente) peuvent être conçus. Toutefois, ces cas doivent être clairement définis et étroitement circonscrits dans la réglementation¹².

b. Le pouvoir législatif

15. La liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, II.1.4.i, prévoit la primauté du pouvoir législatif. Elle fait référence à la nécessité pour le Parlement d'être « suprême pour décider du contenu de la loi » en conformité avec la Constitution¹³. Les exceptions doivent être limitées dans le temps, exercées dans les limites de la Constitution et soumises au contrôle du Parlement et du pouvoir judiciaire¹⁴.

16. Dans son rapport sur l'initiative législative¹⁵, la Commission de Venise a souligné que les États ont développé au cours de l'histoire divers concepts et méthodes de séparation des pouvoirs. Les fonctions parlementaires ont même fait l'objet d'une variété de conceptions. Différents systèmes et régimes existent, des systèmes présidentiels aux systèmes parlementaires, ce qui a des conséquences sur les titulaires et sur le processus de l'initiative législative. Toutefois, il convient de noter qu'en pratique, la complexité du processus de prise de décision dans les démocraties modernes ainsi que la multiplicité des acteurs de la vie démocratique tendent à brouiller l'approche stricte du principe de la séparation des pouvoirs. Dans les démocraties parlementaires, l'exercice par le pouvoir exécutif du pouvoir d'initiative législative est considéré comme une manifestation nécessaire de la direction politique du Gouvernement, à condition que ce dernier ait la confiance du Parlement. Cette situation, qui prévaut dans les régimes parlementaires, est généralement expliquée et justifiée par le fait que la mise en œuvre de la politique gouvernementale doit être aussi efficace que possible et par la reconnaissance du Gouvernement en tant que chef de la majorité de l'assemblée qui est censée soutenir l'action gouvernementale¹⁶. Même si la prévalence du pouvoir exécutif ne peut pas toujours être observée dans les termes des constitutions, elle reste valable dans la réalité de la vie constitutionnelle et, plus largement, de la vie politique¹⁷.

17. En élaborant ses règles en matière de répartition des pouvoirs, chaque État met en balance différents facteurs. Le plus important d'entre eux est la légitimité démocratique (du Parlement, mais aussi des autorités locales élues). Dans un État démocratique, les normes générales sont adoptées par le Parlement au terme d'un processus législatif qui - dans les systèmes bicaméraux avec des pouvoirs symétriques dans les deux chambres - nécessite au moins deux lectures, des intervalles entre les lectures et des délibérations au sein d'une commission, ce qui empêche

¹¹ Les paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, [CDL-AD\(2019\)015](#)

¹² Rapport sur l'initiative législative, paragraphes 73 et suivants, [CDL-AD\(2008\)035](#).

¹³ [CDL-AD\(2016\)007](#).

¹⁴ [CDL-AD\(2016\)007](#).

¹⁵ [CDL-AD\(2008\)035](#).

¹⁶ Ibidem, paragraphe 23.

¹⁷ Ibidem, paragraphe 34.

l'adoption précipitée des lois. Le processus décisionnel doit être inclusif, c'est-à-dire qu'il doit impliquer tous les groupes politiques du Parlement. Les règles relatives au quorum confèrent une légitimité supplémentaire aux décisions prises par le Parlement. Certains processus politiques - tels que la modification de la Constitution - requièrent le soutien politique le plus large, par le biais d'un véritable débat ouvert et inclusif auquel les médias et la société civile peuvent également participer¹⁸. Pour une « démocratie délibérative », le processus de légitimation se situe dans la discussion elle-même, et non pas simplement dans « l'estampillage » faisant autorité que le pouvoir législatif apporte lorsqu'il transforme un projet législatif gouvernemental en loi. Un projet législatif doit constituer une base bien préparée pour l'adoption d'une loi par le Parlement. Le projet doit être bien rédigé (d'un point de vue technique). La procédure parlementaire doit suivre un schéma clair et prévisible (pas de manœuvres procédurales inattendues, etc.)¹⁹.

18. On peut observer une tendance commune à modifier la relation entre les Gouvernements et les Parlements en faveur des premiers : le pouvoir exécutif n'est pas subordonné au pouvoir législatif et doit être en mesure de promouvoir des lois conformes à sa politique. Dans les expériences les plus récentes de parlementarisme, les Gouvernements ont été dotés et ont fait usage du pouvoir de contraindre une majorité réticente ou fragmentée à adopter un texte législatif, mais aussi d'accélérer le processus législatif, et en particulier de mettre fin à toute obstruction de la part de l'opposition ou de la part de certains membres de la majorité²⁰. Le Gouvernement français fait toutefois remarquer qu'en France, les révisions constitutionnelles récentes vont dans le sens d'un accroissement des prérogatives du Parlement (en particulier depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui limite notamment le recours à l'article 49.3).

19. Dans le modèle classique de séparation des pouvoirs, il existe une relation constitutionnelle formelle entre le Parlement en tant qu'organe législatif et l'exécutif. La ligne de démarcation entre les différentes branches de l'Etat n'est pas rigide et l'exécutif est un participant majeur à la procédure parlementaire avec le pouvoir d'orienter ou même de contrôler le processus législatif. L'implication de l'exécutif dans le processus législatif peut, dans certains systèmes, faire de l'exécutif une partie du législatif.

20. Voici quelques exemples d'intervention de l'exécutif dans l'action législative :

- a) l'octroi de pouvoirs législatifs à l'exécutif directement par la Constitution ou par une loi, conformément à la Constitution

21. Concernant la primauté du pouvoir législatif, le point de référence de la liste des critères de l'Etat de droit prévoit en outre que les actes normatifs doivent être en principe adoptés sous la forme d'un acte du Parlement ou d'un texte d'application fondé sur cette loi ; lorsque le pouvoir législatif est délégué par le Parlement à l'exécutif, les objectifs, le contenu et la portée de la délégation de pouvoir doivent être explicitement définis dans un acte législatif (liste des critères de l'Etat de droit II.1.4). Dans les *Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères*, la Commission de Venise a exprimé son scepticisme à l'égard de l'idée d'un pouvoir législatif général accordé directement à l'exécutif par la Constitution. Elle a souligné que « *Un tel pouvoir devrait au moins être limité dans le temps et dans sa portée [...], n'être utilisable que pour de bonnes raisons, comme un état d'exception [...], et être abrogé aussi rapidement que possible* ». Quant à la loi de délégation, elle « *doit circonscrire la portée matérielle de la législation déléguée (en précisant les domaines dans*

¹⁸ [CDL-AD\(2016\)007](#), paragraphes 27, 66-67.

¹⁹ Commission de Venise, Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit pendant l'état d'urgence : réflexions, [CDL-AD\(2020\)014](#), paragraphe 66.

²⁰ Dans ses observations, le Gouvernement français souligne que depuis la révision constitutionnelle de 2008, cette tendance s'est réduite en France.

lesquels le gouvernement peut ou ne peut pas légiférer), en fixant des limites temporelles, etc. »²¹

b) des pouvoirs législatifs spéciaux dans les domaines financiers

22. Une règle démocratique fondamentale veut que les décisions relatives aux finances et à l'utilisation de l'argent des contribuables appartiennent à l'organe représentatif. C'est précisément le principe selon lequel il ne peut y avoir « d'imposition sans représentation » qui a été à l'origine des révolutions anglaise, américaine et française. Les Parlements sont les protagonistes du processus législatif, des décisions budgétaires et - dans les régimes parlementaires - de la relation de « confiance » avec le Gouvernement. La plupart des systèmes constitutionnels prévoient que l'exécutif aura un rôle législatif accru en ce qui concerne les lois financières²². La collecte des impôts et les lois régissant les dépenses publiques sont souvent conçues d'une manière particulière, avec la participation du Parlement mais un rôle plus important de l'exécutif²³.

c) des pouvoirs de déclencher un « couperet » parlementaire et d'abrèger un débat parlementaire

23. Un tel mécanisme parlementaire (qui se trouve probablement dans les règles internes des Parlements plutôt que dans la Constitution ou la loi) permet de mettre fin sommairement aux débats parlementaires à l'initiative de l'exécutif afin de clore une partie du processus parlementaire et de procéder à l'examen du projet de loi. Cela peut permettre de mettre fin à une obstruction ou à une impasse procédurale, même si la majorité pour adopter la loi n'est pas remise en cause. La crédibilité démocratique de ces pouvoirs de « couperet » est depuis longtemps discutée. En particulier, les plus grandes critiques du « couperet » sont qu'il est fondamentalement contraire à la démocratie car il réduit le débat parlementaire, ce qui affecte en fin de compte l'examen de la législation. Certaines critiques portent sur l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, en particulier sur le fait que la capacité de l'exécutif à forcer le Parlement est contraire au processus démocratique et n'intègre pas les points de vue des citoyens représentés. Toutefois, cette critique est nuancée car le Parlement, en théorie, a généralement la capacité d'arrêter ce rouleau compresseur de l'exécutif, mais à un prix élevé - le renversement potentiel du Gouvernement et la perte d'une carrière politique.

d) des pouvoirs législatifs spéciaux en cas d'urgence

24. Pendant l'état d'urgence, l'exécutif peut, temporairement, exercer certains pouvoirs qui seraient autrement réservés au législatif. Cet exercice doit avoir une base juridique claire et prospective. Le pouvoir de l'exécutif d'adopter des actes législatifs en période d'état d'urgence doit être limité à la fois en termes de contenu et de durée : ces actes ne doivent porter que sur des questions liées à la situation exceptionnelle et ne doivent pas rester en vigueur au-delà de l'état d'urgence (à moins d'être confirmés et prolongés par le pouvoir législatif). Des « clauses d'extinction » appropriées devraient également inclure des limites claires à la durée de ces mesures exceptionnelles²⁴.

²¹ [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphes 119-121.

²² Posner/Park, Role of the Legislature in the Budget Process : Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting 2007, 1. En Autriche, il existe des règles spécifiques pour les lois budgétaires établies dans la Constitution autrichienne : l'article 51 para. 7 permet à l'exécutif, dans certaines circonstances, de dépasser les plafonds budgétaires.

²³ Le rôle particulier de l'exécutif dans la préparation des lois sur les questions financières est analysé dans le rapport sur l'initiative législative, paragraphes 24 et suivants.

²⁴ Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en période d'état d'urgence : réflexions, [CDL-AD\(2020\)014](#), paragraphe 64. Pour une analyse des caractéristiques de la législation d'urgence dans les Etats membres de la Commission de Venise, voir : Rapport sur les pouvoirs d'urgence, [CDL-](#)

B. La motion de confiance dans les relations entre le Parlement et l'exécutif : aperçu comparatif

25. Un aspect essentiel des relations entre le Parlement et le Gouvernement dans les systèmes parlementaires réside dans les motions de confiance, qui visent à garantir que le Gouvernement bénéficie de la confiance du Parlement, par le biais de l'utilisation de ces motions. Plus précisément, une motion de confiance est une procédure parlementaire par laquelle le Gouvernement sollicite l'expression formelle par le Parlement de sa confiance soit dans l'ensemble du Gouvernement, soit, dans certains pays, dans des ministres spécifiques²⁵. La motion de confiance est l'expression de la concurrence naturelle (parfois conflictuelle) entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le pouvoir législatif peut faire pression sur le Gouvernement en menaçant de voter une motion de censure lorsqu'il le juge opportun. Le Gouvernement devrait pouvoir faire pression sur le pouvoir législatif en brandissant la menace d'un vote de confiance pouvant entraîner la dissolution du Parlement, lorsque cela peut être inopportun pour le pouvoir législatif²⁶. Les motions de confiance servent ainsi à confirmer que le Gouvernement dispose d'une majorité suffisante pour rester au pouvoir. Elles sont parfois également utilisées lorsque la majorité parlementaire qui soutient le Gouvernement est en crise. Dans ce cas, le vote de confiance sert à obliger les membres du Parlement à prendre une décision et à choisir s'ils préfèrent soutenir le Gouvernement ou faire face aux conséquences de la destitution de l'exécutif.

26. La motion de confiance est régie dans les constitutions de la majorité des États membres dotés d'un système parlementaire participant à l'étude de la Commission qui a abouti au « Rapport sur les relations entre le Parlement et le Gouvernement : confiance et responsabilité »²⁷. Dans d'autres pays, une convention constitutionnelle le permet (Canada, Royaume-Uni) ; en Italie, si la Constitution prévoit la motion de confiance initiale, une coutume constitutionnelle s'est progressivement consolidée sur la question de la confiance à l'initiative du Gouvernement²⁸, qui a été partiellement codifiée d'abord dans le règlement de la Chambre (en 1971), puis dans le règlement intérieur du Sénat (en 1988), ainsi que, finalement, dans la loi n° 400/1988. En Belgique également, la motion de confiance repose sur une coutume constitutionnelle et est détaillée dans le règlement intérieur de la Chambre des représentants. En Lettonie, le vote de confiance est régi par le règlement intérieur de la Saeima.

27. Dans son rapport cité ci-dessus²⁹, la Commission de Venise a identifié six types différents de motions de confiance : les motions de confiance pour l'investiture du Gouvernement ; les motions de confiance générales envers le Gouvernement ; les motions de confiance liées à un programme général ou à une déclaration de politique générale ; les motions de confiance liées à un projet de loi spécifique (« questions de confiance ») ; l'engagement de la responsabilité du Gouvernement lié à l'adoption d'un projet de loi spécifique ; et les motions de confiance envers

[STD\(1995\)012](#) ; Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la covid-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, [CDL-AD\(2020\)018](#). Dans l'ordre juridique de l'UE, l'article 122 du TFUE permet au Conseil de contourner le Parlement européen dans certaines situations d'urgence. Il permet au Conseil de recourir au vote à la majorité qualifiée pour sortir d'une impasse.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)016](#), Rapport sur les relations entre le Parlement et le Gouvernement confiance et responsabilité, paragraphe 12.

²⁶ Article 12 paragraphe 4 (nouveau) de la Constitution française – le Président ne peut procéder à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit les élections de juillet 2024. A noter que l'article 12 de la Constitution ne conditionne pas la dissolution à la défiance du Parlement.

²⁷ [CDL-AD\(2024\)016](#), *op. cit.* Parmi les États qui ont répondu au questionnaire, se trouvent l'Algérie, l'Arménie, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Croatie, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la République de Moldova, la Macédoine du Nord, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Serbie et l'Espagne.

²⁸ Article 94 de la Constitution italienne.

²⁹ [CDL-AD\(2024\)016](#).

un membre individuel du Gouvernement³⁰. Deux de ces formes semblent particulièrement pertinentes pour analyser l'article 49.3 de la Constitution française : la question de confiance et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement lié à l'adoption d'un projet de loi spécifique.

28. Les questions de confiance sont des procédures par lesquelles le Gouvernement décide de lier la motion de confiance à l'adoption d'un projet de loi spécifique : le Parlement doit considérer l'adoption de ce projet de loi comme une question de confiance envers le Gouvernement. Les questions de confiance varient considérablement dans la pratique comparative en termes de quorum et de majorité requis, de délais, voire de conséquences politiques du vote de défiance³¹. Elles peuvent toutes être considérées comme réduisant la portée du contrôle parlementaire sur les projets de loi présentés par le Gouvernement (en particulier par la limitation du pouvoir d'amendement) ; elles peuvent également être considérées comme modifiant la nature de ce contrôle, la décision du Parlement étant fondée sur une compréhension plus approfondie de la question de savoir si s'opposer à un projet de loi particulier vaut la peine de renverser le Gouvernement. Au lieu de débattre du projet de loi dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le Parlement doit se prononcer sur une question politique : continuer à soutenir le Gouvernement ou lui retirer son soutien et mettre fin à son mandat. Lorsqu'une question de confiance est posée par le Gouvernement, plusieurs cas de figure peuvent se présenter : le vote sur le projet de loi et le vote de confiance ont lieu, soit conjointement, soit séparément ; le vote sur le projet de loi "absorbe" le vote de confiance ; le vote de confiance "absorbe" le vote sur le projet de loi ; aucun vote n'est nécessaire, ni sur le projet de loi, ni sur la motion de confiance, à moins qu'une motion de défiance soit déposée – c'est le cas prévu par l'article 49.3 de la Constitution française³².

29. Tout comme pour les questions de confiance, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement à l'égard d'un projet de loi (ou de la politique du Gouvernement) réduit le contrôle du Parlement sur le texte à adopter et modifie la nature du débat parlementaire, qui passe du projet de loi spécifique au soutien au Gouvernement. Toutefois, contrairement aux questions de confiance, lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité sur un projet de loi spécifique, aucun vote parlementaire n'est nécessaire, ni sur le projet de loi ni sur la confiance : à moins qu'une motion de censure ne soit déposée, le projet de loi est adopté, sans vote et même sans véritable obligation de délibération (approfondie et inclusive), dans une chambre (comme en France), dans les deux chambres (comme en Roumanie) ou dans un Parlement monocaméral (comme en République de Moldova).

30. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement existe en France (article 49.3 de la Constitution française) ; dans la Constitution roumaine³³, qui prévoit toutefois, à la suite du processus de révision constitutionnelle (loi de révision constitutionnelle) de 2003, que si le président renvoie la loi adoptée par engagement de responsabilité pour réexamen, les deux chambres réexaminent la loi renvoyée en séance conjointe et peuvent apporter au texte des modifications que le Gouvernement ne peut rejeter (paragraphe 3 ajouté à l'article 114) ; et dans la Constitution de la République de Moldova³⁴. En outre, des dispositions similaires existent dans plusieurs pays influencés par la tradition constitutionnelle française qui ne sont pas membres de la Commission de Venise : Constitution du Cameroun (article 34), Constitution de la République centrafricaine (article 55), Constitution de la Mauritanie (article 75), Constitution du Mali (article 78), Constitution du Burkina Faso (article 116), Constitution du Tchad (article 137), Constitution du Niger (article 107) et Constitution du Sénégal (article 86).

³⁰ Rapport sur les relations entre le Parlement et le Gouvernement confiance et responsabilité, [CDL-AD\(2024\)016](#), paragraphes 17 et suivants.

³¹ Ibidem, paragraphes 25-35.

³² Rapport sur les relations entre le Parlement et le Gouvernement : confiance et responsabilité, [CDL-AD\(2024\)016](#), paragraphe 81.

³³ Article 114 de la Constitution roumaine.

³⁴ Article 106(1) de la Constitution de la République de Moldova.

31. L'engagement de responsabilité est généralement assorti de conditions relatives au type de projet de loi, au stade de la procédure parlementaire, ou encore à la fréquence, souvent développées par la jurisprudence des cours constitutionnelles³⁵.

C. L'article 49.3 de la Constitution française

32. L'article 49.3 de la Constitution française prévoit une question de confiance dans la forme de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

33. Ce mécanisme doit être replacé dans le contexte de l'organisation constitutionnelle de la France. La Constitution de la cinquième république a mis en place un système semi-présidentiel, qui comprend des instruments visant à rationaliser le Parlement, tels que l'article 49.3 et l'article 44.3 qui permet au Gouvernement de demander que son projet de loi soit voté en bloc plutôt que par article individuel – le vote bloqué peut toutefois aussi porter sur une partie du texte, comme souligné par les autorités. L'innovation fondamentale du régime semi-présidentiel réside dans la place et le rôle du Président de la République. Élu directement par le peuple, il préside le Conseil des ministres (article 9) ; on peut donc considérer qu'il joue un rôle politique direct qui, dans la pratique, ne se limite pas aux affaires extérieures mais s'étend à presque toutes les questions politiques. Formellement, le pouvoir prévu à l'article 49.3 est dévolu au Premier ministre et non au Président. Toutefois, il convient également de souligner que les ministres étant nommés par le Président, certes sur proposition du Premier ministre (article 8 de la Constitution), ils sont également responsables devant lui, sauf dans des périodes relativement rares de « cohabitation », lorsque le Président et le Gouvernement appartiennent à des partis différents. Par conséquent, il est largement admis que le Président exerce une influence importante sur les décisions du Gouvernement.

34. Formellement, l'article 49.3 est invoqué par le Premier ministre. Cependant, il ne semble pas que cette initiative puisse être adoptée sans la participation du Président de la République. En effet, le Président de la République préside le Conseil des ministres (article 9 de la Constitution française), qui délibère avant que le Premier ministre puisse activer l'article 49.3, et c'est également lui qui promulgue la loi (article 10 de la Constitution française). Dans ces conditions, l'intervention du Président de la République est souvent essentielle dans cette décision.

35. Comme indiqué précédemment, dans le système de Westminster, la motion de confiance est l'expression de la concurrence naturelle (parfois du conflit) entre l'exécutif et le législatif. L'exécutif (le Gouvernement) est issu de et appartient au législatif et pour pouvoir maintenir son indépendance institutionnelle et son rôle actif dans la gestion de l'agenda public, il doit disposer d'armes pour défendre ses positions, sinon strictement similaires, du moins comparables à celles du législatif. Le pouvoir législatif peut faire pression sur le Gouvernement en le menaçant de voter une motion de censure lorsqu'il le juge opportun. Pour garantir l'équilibre des pouvoirs, le Gouvernement devrait pouvoir faire pression sur lui en traitant d'un vote de confiance qui pourrait conduire à la dissolution du Parlement lorsque cela ne convient pas au pouvoir législatif. Ce n'est pas exactement la situation qui prévaut dans la Constitution française. Le pouvoir législatif dispose d'une motion de censure en vertu de l'article 49.1 et, si elle aboutit, le Premier ministre doit présenter la démission du Gouvernement au Président (article 50). Cependant, en principe, le pouvoir législatif n'est pas menacé par la dissolution et la partie la plus puissante de l'exécutif (le Président) reste en place. Le Premier ministre ne peut utiliser cet instrument que sur un programme, une déclaration de politique générale (article 49.1) ou sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale (ou d'une loi supplémentaire par session) (article 49.3). En d'autres termes, il ne s'agit pas de l'arme conçue dans le système de Westminster et son principal objectif est de faciliter l'adoption de certaines législations qui se heurtent à la résistance ou à la réticence de l'Assemblée nationale.

³⁵ Rapport sur les relations entre le Parlement et le Gouvernement : confiance et responsabilité, [CDL-AD\(2024\)016](#), paragraphes 40 à 50.

36. La question se pose de savoir si l'utilisation de l'article 49.3, dans la mesure où il permet l'adoption d'une loi sans l'approbation finale et, du moins en principe, sans un véritable débat inclusif et approfondi sur son contenu dans l'une des deux chambres, viole les principes du pluralisme, de la séparation des pouvoirs et de la souveraineté du législateur.

37. La Commission de Venise souligne d'emblée que la description de l'article 49.3 devrait être qualifiée avec précision : en déclenchant l'article 49.3, le Gouvernement peut contourner le vote *en séance plénière d'une seule chambre* (l'Assemblée nationale).

38. En effet, en vertu de l'article 43 de la Constitution, « *Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.* » En vertu de l'article 45, « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.* » Cela signifie que tout texte est toujours examiné et doit être voté en commission permanente avant d'être envoyé en plénière pour y être débattu. L'article 49.3, qui gèle le texte du projet de loi en empêchant toute discussion ou amendement supplémentaire, peut être activé à tout moment *après* l'ouverture du débat en séance plénière, et non avant, de sorte qu'il n'affecte pas les discussions en commission. Il convient de noter qu'il est plus probable que les députés participent aux discussions et au vote d'un texte au sein d'une commission permanente qu'au débat et au vote en séance plénière. En effet, comme l'ont fait valoir les représentants français, les votes en plénière, en particulier en faveur du budget du Gouvernement ou d'autres mesures financières, ont tendance à être perçus comme un soutien à l'exécutif, c'est-à-dire au Président - et les débats en plénière ont tendance à être beaucoup plus regardés que les séances des commissions qui sont également diffusées -. Ceci est le résultat du système électoral (majoritaire à deux tours) couplé à l'alignement de la durée des mandats du Président et du Parlement, les élections présidentielles ayant lieu avant les élections parlementaires : la majorité et l'opposition sont formées en référence au soutien ou à l'opposition au Président, et non autour de programmes politiques. Les interlocuteurs des rapporteurs ont fait valoir qu'il n'y a pas de culture de la coalition politique en France.

39. En outre, l'article 49.3 peut être déclenché par le Premier ministre dans n'importe quelle phase de la procédure parlementaire, après la saisine d'une commission permanente, et pas nécessairement au cours du premier débat devant l'Assemblée nationale ; la seule exigence de la Constitution est que le Premier ministre consulte le Conseil des ministres avant de déclarer le recours à l'article 49.3 ; la délibération du Conseil des ministres ne concerne pas une phase spécifique de la procédure parlementaire, mais couvre l'ensemble de la procédure. L'article 49.3 peut donc être activé pour la première fois lors de la deuxième lecture ou lors du débat sur un

texte approuvé par la Commission mixte paritaire, ou encore lors du réexamen d'un texte dans les phases finales. Inversement, son activation dans la phase initiale entraînera presque inévitablement son activation ultérieure dans les phases suivantes. Chaque utilisation de l'article 49.3 contournera un seul des votes de la plénière de l'Assemblée nationale.

40. Il s'ensuit que même lorsque l'article 49.3 a été invoqué dès la première lecture, l'Assemblée nationale a nécessairement eu la possibilité de discuter et d'amender le texte lors d'une séance d'une commission permanente ; s'il n'est invoqué qu'en deuxième lecture, elle a eu la possibilité d'en discuter dans la phase précédente de la procédure et dispose à nouveau de cette possibilité lors de la séance de la commission permanente qui précède les nouveaux débats en séance plénière³⁶.

41. En outre, si le Gouvernement peut soumettre un projet de loi en premier lieu soit à l'Assemblée nationale, soit au Sénat (à l'exception des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale qui doivent être soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale - voir les articles 47 et 47.1 de la Constitution -, tout projet de loi doit nécessairement être soumis aux deux chambres (article 45.1 de la Constitution). L'article 49.3 ne peut être invoqué que devant l'Assemblée nationale et non devant le Sénat. Le Sénat a le pouvoir de discuter, d'amender, d'approuver ou de rejeter le texte lorsqu'il le reçoit après l'activation de l'article 49.3. Les relations entre l'exécutif et le Sénat sont très différentes : le Président peut dissoudre l'Assemblée nationale mais ne peut pas dissoudre le Sénat. Le Premier ministre et le Gouvernement sont nommés et révoqués par le Président et sont donc de *facto* responsables devant lui. Le Gouvernement peut être renversé par l'Assemblée nationale, mais pas par le Sénat.

42. Suite à l'activation par le Premier ministre de l'article 49.3, et si aucune motion de censure n'est déposée, le projet de loi est transmis au Sénat pour adoption sans autre discussion et sans vote. Le Premier ministre peut bloquer la modification ultérieure du texte par l'Assemblée nationale. En revanche, il n'a aucun pouvoir sur la modification (ou le rejet) du texte par le Sénat (alors que le Sénat ne peut s'opposer à l'activation de l'article 49.3).

43. L'activation de l'article 49.3 n'entraîne donc pas l'effacement mais une réduction potentiellement significative du contrôle du Parlement sur le contenu de la loi. Sa raison d'être est de permettre au Gouvernement d'orienter - sinon de contrôler - sur certaines décisions essentielles la politique de la majorité au pouvoir, en surmontant les divisions entre les partis au sein du Parlement, chaque fois que l'exécutif (c'est-à-dire le Président de la République et le Gouvernement, agissant ensemble) le juge nécessaire pour l'adoption de mesures qu'il estime importantes, même si ces mesures relèvent du domaine de la loi.

44. L'article 49.3 est aussi l'un des outils permettant de lutter contre les diverses formes d'obstructionnisme (y compris le *filibustering*).

45. Afin d'évaluer l'équilibre nécessaire des pouvoirs entre le Parlement et l'Exécutif, il reste à voir dans quelle mesure l'utilisation de ces pouvoirs par l'exécutif est limitée, c'est-à-dire quels sont les garde-fous qui existent contre leur utilisation excessive et pour empêcher leur abus.

a. La motion de censure

46. La Commission observe que le seul moyen pour l'Assemblée nationale de reprendre le pouvoir sur le projet de loi - mais il s'agit d'un pouvoir limité, puisqu'elle peut rejeter le projet de loi et non l'amender - est de soumettre une motion de censure au Gouvernement dans un délai de vingt-quatre heures, conformément à la procédure établie à l'article 49.2 de la Constitution (la

³⁶ La loi sur les retraites adoptée en 2023 par trois activations de l'article 49.3 a fait l'objet de près de 9 000 amendements par l'Assemblée nationale.

motion doit être présentée par un dixième des membres de l'Assemblée nationale et doit être votée par la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale dans un délai de quarante-huit heures, seuls les votes positifs étant pris en compte). En revanche, le Gouvernement français souligne que le législateur peut, par un projet de loi ultérieur, revenir sur la loi qui aurait été adoptée par le biais du 49.3. Les partis d'opposition peuvent également saisir le Conseil constitutionnel s'ils estiment que les règles de procédure ont été méconnues ou que les dispositions du projet de loi sur lequel la responsabilité du Gouvernement est engagée sont contraires à la Constitution.

47. La Commission de Venise est d'avis que l'article 49.3 appelle à cet égard plusieurs considérations : premièrement, dans la motion de censure, l'Assemblée nationale ne vote pas pour ou contre la loi en question, mais pour ou contre le maintien en fonction du Gouvernement. Deuxièmement, « ce n'est pas la même chose pour les députés de s'opposer à un projet de loi et de renverser le Gouvernement, avec toutes les conséquences potentielles (y compris des élections législatives anticipées) »³⁷. La motion de censure a un coût très élevé : elle peut faire tomber le Gouvernement, ce qui n'est pas ce que les députés - en particulier ceux qui soutiennent par ailleurs le Gouvernement en tant que membres de la coalition - peuvent souhaiter. Elle comporte également le risque d'une dissolution du Parlement par le Président de la République. En France, seules deux motions ont été adoptées depuis 1958 (en 1962 et 2024), et seule la seconde résultait de l'article 49.3, alors que la procédure a été activée plus de 100 fois. L'adoption d'une motion de censure en mars 2023 a manqué de 9 voix, une en 1991 a manqué de 5 voix et une en 1986 a également manqué de 5 voix. Selon le Gouvernement français, ces chiffres montrent qu'une motion de censure n'est « ni impossible, ni improbable », comme le montre le vote de défiance de décembre 2024.

48. En outre et en particulier, la Commission de Venise reconnaît la nécessité pour le Gouvernement de disposer d'outils efficaces pour mener à bien son programme, y compris dans le cas d'un Gouvernement minoritaire, en réunissant la majorité parlementaire et en contrant l'obstruction et le boycott, bien que ces deux comportements constituent en principe des moyens légitimes à la disposition des parlementaires. Toutefois, elle note que, contrairement à la question de la confiance, où l'exigence formelle du vote est maintenue, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en vertu de l'article 49.3 supprime le vote final d'une chambre du Parlement – celle qui a le vote décisif – pour l'adoption d'une loi. Cela représente une ingérence plus importante de l'exécutif dans les pouvoirs et le rôle du législateur. La Commission estime qu'une telle ingérence nécessite des limitations afin de préserver la fonction législative essentielle du Parlement.

b. Les limitations matérielles

49. La Commission observe que depuis 2008, la Constitution française contient principalement une limitation des matières dans lesquelles l'article 49.3 peut être utilisé aux matières financières, y compris le financement de la sécurité sociale - l'article 49.3 ne peut être invoqué qu'une seule fois par session pour d'autres questions. On peut faire valoir à cet égard que la sphère des finances publiques est particulièrement complexe et spécialisée, et que l'expertise exécutive est plus sophistiquée ; en outre, les membres spécialisés de la commission permanente concernée débattent effectivement du projet de loi. Les autorités françaises ont également fait valoir que, comme expliqué ci-dessus, s'il est vrai que les décisions relatives aux finances et à l'utilisation de l'argent des contribuables devraient appartenir à l'organe représentatif, ces décisions sont essentielles pour la mise en œuvre du programme du Président et que, par conséquent, voter en leur faveur revient, dans le système français, à exprimer son soutien au Président. Plusieurs députés seraient prêts à voter, et votent effectivement, pour certaines parties des lois budgétaires au sein des commissions permanentes, mais s'abstiennent finalement lors du vote en séance

³⁷ Bottini, Constitutionnel ? Peut-être. Démocratique ? Pas vraiment : La manœuvre du Gouvernement français pour faire passer la loi sur les retraites, VerfBlog 2023/3/27.

plénière. En invoquant l'article 49.3, le Premier ministre évite que les députés qui soutiennent le budget et l'ont négocié en commission se sentent ensuite obligés de le rejeter pour des raisons partisans.

50. La Commission estime que la limitation de l'article 49.3 à ces questions peut se comprendre, sous réserve des considérations ci-dessous concernant le moment de son déclenchement. Elle note toutefois que l'article 49.3 peut également être invoqué « pour un autre projet de loi du Gouvernement ou de proposition de loi par session ». Cette disposition donne au Premier ministre le pouvoir discrétionnaire de l'utiliser pour tout type de loi sur n'importe quel sujet (même s'il existe un débat doctrinal sur la possibilité de l'invoquer également pour des lois organiques voire des amendements constitutionnels, ce qui ne s'est toutefois jamais produit dans la pratique). En outre, la limitation à une fois *par session* n'exclut pas les sessions extraordinaires, qui peuvent être convoquées par le Premier ministre pour débattre d'un ordre du jour spécifique (article 29 de la Constitution). Cela signifie qu'en théorie, le Premier ministre peut convoquer une session extraordinaire du Parlement pour utiliser le 49.3 s'il a déjà épuisé les possibilités constitutionnelles de l'utiliser au cours de la session parlementaire ordinaire. Il faut toutefois noter que, comme l'a indiqué le Gouvernement, selon l'article 28 de la Constitution, la session ordinaire commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin : durant tout ce temps, le Gouvernement ne peut employer qu'une fois l'article 49 al. 3, ce qui réduit strictement sa portée en dehors des matières financières. La Commission de Venise considère que cette disposition est excessivement large ; il devrait en outre être établi clairement qu'elle ne s'applique qu'aux lois ordinaires – l'exécutif ne doit pas avoir le dernier mot sur les textes de rang supérieur tels que les lois organiques.

c. Le moment de l'activation

51. La Commission note en outre que la Constitution ne limite pas le moment de l'activation de l'article 49.3 : comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel³⁸, le Premier ministre, après avoir consulté le Gouvernement, peut invoquer la procédure de l'article 49.3 à tout moment après l'ouverture du débat en séance plénière de l'Assemblée nationale ; à partir de ce moment, la discussion est close, cette phase de la procédure est terminée, le texte du projet de loi est gelé et, sauf dépôt d'une motion de censure, le projet de loi est transmis au Sénat. Même s'il y a nécessairement eu une discussion incluant des représentants de tous les groupes politiques en commission permanente, les membres de l'Assemblée nationale sont ainsi privés de la possibilité de poursuivre le débat, ce qui peut notamment affecter la possibilité pour les membres de l'opposition de présenter leurs arguments en session plénière. La Commission a été informée que, dans la pratique, le Premier ministre ne déclenche l'article 49.3 qu'après la discussion générale au cours de laquelle tous les groupes politiques présentent leurs déclarations : c'est une bonne chose, mais ce n'est pas une obligation, alors que, de l'avis de la Commission de Venise, ce devrait être le cas.

d. Le contrôle du Conseil constitutionnel

52. Le respect de l'article 49.3 est soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, qui a une compétence limitée quant à la question de savoir si les conditions de forme ont été respectées, y compris le principe de « clarté et de sincérité des débats parlementaires » et l'absence de détournement de procédure. Le Conseil constitutionnel se réfère au relevé des décisions du Conseil des ministres pour déterminer l'existence d'une délibération. Le Conseil constitutionnel a également estimé que l'article 49.3 peut être déclenché à tout moment après l'ouverture de la séance en plénière. Même si le Conseil constitutionnel exerce un contrôle de la procédure au regard des exigences constitutionnelles de « clarté et de sincérité du débat parlementaire »³⁹, il

³⁸ Décision n° 2015/715, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015715DC.htm>.

³⁹ Un contrôle plus substantiel pourrait intervenir à l'avenir, notamment au regard des exigences de « clarté et de sincérité du débat parlementaire », que le Conseil constitutionnel tire de l'article 6 de la Déclaration des droits de

apparaît en définitive que le Conseil constitutionnel n'a examiné que le strict respect de la procédure de l'activation de l'article 49.3, ce qui limite la garantie de primauté du pouvoir législatif.

e. La combinaison « du couperet » et de l'article 49.3

53. L'article 47 de la Constitution prévoit une procédure accélérée d'adoption des projets de loi de finances par l'Assemblée nationale (40 jours à compter du dépôt du projet de loi par le Gouvernement) et par le Sénat (15 jours) ; le Parlement dispose alors d'un délai de 70 jours pour approuver le projet de loi, faute de quoi le Gouvernement est habilité à l'adopter par voie d'ordonnance. En vertu de l'article 47.1, les délais d'adoption des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont encore plus courts (20 jours pour l'Assemblée nationale, 15 jours pour le Sénat, 50 pour l'adoption définitive). Aucune règle ne s'oppose à la combinaison de ces couperets avec l'article 49.3, comme l'a récemment jugé le Conseil constitutionnel. Cependant, une telle combinaison risque d'imposer une limitation encore plus lourde des débats parlementaires, qui peut paraître disproportionnée, si l'exécutif est libre de qualifier tout projet de loi comme rentrant dans le champ d'application de ces deux dispositions constitutionnelles. Le contrôle du Conseil constitutionnel sur « la clarté et la sincérité des débats parlementaires » peut toutefois représenter une garantie contre les excès.

IV. Conclusion

54. L'article 49,3 de la Constitution française représente une forme spécifique de question de confiance, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement à l'égard d'un projet de loi spécifique. À l'instar de la question de confiance, elle réduit le contrôle du Parlement sur le texte à adopter (notamment par une limitation du pouvoir d'amendement) et modifie la nature du débat parlementaire, qui passe du projet de loi spécifique au soutien au Gouvernement. Toutefois, contrairement aux questions de confiance, lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité sur un projet de loi spécifique, aucun vote parlementaire n'est nécessaire, ni sur le projet de loi ni sur la confiance : à moins qu'une motion de censure ne soit déposée, le projet de loi est adopté sans vote et même sans délibération (approfondie). Cette forme de motion de confiance n'existe que dans trois États membres de la Commission de Venise : la France, la République de Moldova et la Roumanie.

55. La Commission de Venise estime que le recours à l'article 49.3 n'est pas en soi contraire aux principes d'un État démocratique, en particulier au principe de la primauté du pouvoir législatif, à condition qu'il ne soit exercé que dans des domaines bien définis et qu'il soit assorti de garanties efficaces. Ces limitations sont nécessaires pour préserver la fonction législative du Parlement.

56. La Commission recommande :

- d'introduire l'exigence explicite que l'article 49.3 ne puisse être activé qu'après un véritable débat inclusif et approfondi à l'Assemblée nationale ;
- d'exclure la possibilité de l'activer pour les lois organiques ;
- de limiter la fréquence de son activation, y compris par des sessions extraordinaires ; et
- d'exclure la possibilité de le combiner avec d'autres outils du « parlementarisme rationalisé », tels que l'article 47 de la Constitution.

57. La Commission estime que le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel ne peut constituer une garantie suffisante que s'il va au-delà du strict respect de la procédure de l'activation de l'article 49.3.

58. La Commission de Venise note que, comme l'ont fait valoir les autorités françaises, les limitations et garanties mentionnées aux paragraphes précédents peuvent exister dans la

l'homme et du citoyen de 1789 (« La loi est l'expression de la volonté générale ») et du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution (« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants »).

pratique. La Commission estime que les normes et pratiques informelles peuvent être essentielles pour maintenir le fonctionnement démocratique des institutions de l'État. Elle souligne toutefois que les normes informelles doivent compléter et soutenir les garanties formelles, et non les remplacer complètement.

59. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités françaises et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.