



Strasbourg, le 13 juin 2023

CDL-AD(2023)024

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

FRANCE

AVIS INTÉRIMAIRE

SUR

L'ARTICLE 49.3 DE LA CONSTITUTION

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 135^{ème} session plénière
(Venise 9-10 juin 2023)**

Sur la base des commentaires 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 (membre, Bulgarie)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Dan MERIDOR (membre, Israël)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Champ d'application de l'avis et contexte	3
III.	Analyse	4
A.	Standards européens sur le rôle du parlement et ses relations avec l'exécutif	4
B.	L'article 49.3 de la constitution française	8
IV.	Conclusion	15

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 été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 22 et 23 mai 2023, une délégation de la Commission composée de Mme Biglino et de MM. Alivizatos, Barrett, Dimitrov et Meridor, accompagnée de Mme Simona Granata-Menghini, directrice et Secrétaire de la Commission, s'est rendue à Paris et a tenu des réunions avec des représentants de l'Assemblée nationale (majorité et opposition) et du Sénat, avec le ministre chargé des relations avec le Parlement, avec le Secrétaire général du Gouvernement et avec le Secrétaire général du Conseil constitutionnel. La Commission remercie les autorités françaises pour l'excellente organisation de cette visite. Le 7 juin la Commission a reçu des observations d'une association.

4. Compte tenu du peu de temps disponible pour la préparation de cet avis, il a été décidé de procéder à un avis intérimaire à ce stade.

5. Cet avis a été préparé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 24 et 25 mai 2023. Il a été examiné lors de la réunion de la sous-commission sur les institutions démocratiques du 8 juin 2023. Après un échange de vues avec M. Thomas Godmez, chargé de mission, Secrétaire général du Gouvernement, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 135^{ème} session plénière (Venise, 9-10 juin 2023).

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 à la suite de l'échec des gouvernements des III^e et IV^e Républiques françaises qui a conduit à la crise de 1958 et à l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle. 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 parlementaire.¹ 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 excessif de cette disposition et de nombreuses critiques, le cadre juridique a été modifié en 2008.² 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, 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.

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 parlementaire,⁴ potentiellement dans une certaine mesure au détriment des pouvoirs des parlements.⁵ Il sert donc à contraindre l'entrée en vigueur de lois qui ne bénéficient pas d'un soutien suffisant au parlement mais qui sont importantes pour l'orientation politique du gouvernement.⁶

III. Analyse

A. Standards européens sur le rôle du parlement et ses relations avec l'exécutif

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

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".

³ *Harmsen*, Michel Debré et la constitution de la V^e 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>.

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 représentants.⁷ 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 référendum.⁸

11. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que " *la démocratie constitue un élément fondamental de l'ordre public européen* " et que les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 sont essentiels pour établir et maintenir les fondements d'une démocratie effective et significative régie par la prééminence du droit (voir, parmi de nombreuses autres autorités, *Ždanoka c. Lettonie [GC]*, n° 58278/00, §§ 98 et 103, CEDH 2006IV). [58278/00](#), §§ 98 et 103, CEDH 2006IV).- Ainsi, la Convention établit un lien étroit entre une démocratie politique effective et le fonctionnement efficace du Parlement. En conséquence, il ne fait aucun doute que le fonctionnement efficace du Parlement est une valeur d'une importance capitale pour une société démocratique et que, par conséquent, l'exercice de la liberté d'expression au Parlement doit parfois céder le pas aux intérêts légitimes de la protection du bon déroulement des travaux parlementaires ainsi que de la protection des droits des autres membres du Parlement. Un débat ordonné au Parlement sert en fin de compte le processus politique et législatif, les intérêts de tous les membres du pouvoir législatif, en leur permettant de participer sur un pied d'égalité aux travaux parlementaires, et les intérêts de la société dans son ensemble. (...) De manière plus générale, la Cour rappelle que le pluralisme et la démocratie doivent être fondés sur le dialogue et l'esprit de compromis (voir *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 45, Recueil 1998I -; *Leyla Şahin c. Turquie [GC]*, no. [44774/98](#), § 108, CEDH 2005XI -; 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 du gouvernement*".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".

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 Parlement.¹¹

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

⁷ Voir l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'Observation générale 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

¹¹ Les paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, [Venice Commission :: Council of Europe \(coe.int\)](#)

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 les réglementations.¹²

b. Le pouvoir législatif

15. La liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, 1.4.i, prévoit la suprématie du pouvoir législatif. Elle fait référence à la nécessité pour le Parlement d'être "suprême pour décider du contenu de la loi".¹³ Les exceptions doivent être limitées dans le temps, exercées dans les limites de la Constitution et soumises au contrôle du Parlement et du pouvoir judiciaire.¹⁴

16. Dans son rapport sur l'initiative législative,¹⁵ 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 d'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 du pouvoir d'initiative législative par le pouvoir exécutif 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 gouvernementale.¹⁶ 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 politique.¹⁷

17. En élaborant ses règles en matière de délégation de pouvoir, 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 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 une proposition législative gouvernementale en loi. Une proposition législative doit constituer une base bien préparée pour l'adoption d'une loi par le parlement. La proposition doit être bien rédigée (d'un point de vue technique). La procédure

¹²Rapport sur l'initiative législative, §§ 73 et suivants

¹³[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)035-e)

¹⁴[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-f)

¹⁵[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-f)

¹⁶[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)035-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)035-f)

¹⁷ ibidem, § 23

¹⁸ Ibidem, § 34

¹⁹ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e), § 27, §§ 66-67

parlementaire doit suivre un schéma clair et prévisible (pas de manœuvres procédurales inattendues, etc.).¹⁹

18. On peut observer une tendance commune à inverser la relation entre les gouvernements et les parlements en faveur des premiers : le pouvoir exécutif n'est plus 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 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'opposition²⁰.

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 du gouvernement n'est pas rigide et l'exécutif sera 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) la délégation du pouvoir législatif en vertu d'une loi, conformément à la constitution

21. Concernant la suprématie du pouvoir législatif, le point de référence de la liste des critères de l'Etat de droit prévoit en outre que 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'État de droit 1.4.iii). 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* ²¹, *n'être utilisable que pour de bonnes raisons, comme un état d'exception (voir paragraphe 121), et être abrogé aussi rapidement que possible* ²²

- b) des pouvoirs législatifs spéciaux dans les domaines financiers

22. Une règle démocratique fondamentale veut que les décisions financières et 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 formes parlementaires de gouvernement - 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

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, § 66.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)014-e).

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

²¹ (CDL-AD(2002)033, paragraphe 21)

²² (CDL-AD(2019)015, Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, adoptés par la Commission de Venise à sa 119e session plénière (Venise, 21-22 juin 2019) et entérinés par les Délégués des Ministres le 5 février 2020, Avis n° 845/2016, 24 juin 2019, paragraphes 119-121).

financières. ²³La 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'exécutif.²⁴ Toutefois, ce rôle ne va pas jusqu'à substituer le gouvernement au pouvoir législatif.

c) des pouvoirs législatifs spéciaux en cas d'urgence

23. 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 exceptionnelles.²⁵

d) des pouvoirs de déclencher un "couperet" parlementaire et d'abrèger un débat parlementaire.

24. 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 remise en question. 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 écraser 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.

B. L'article 49.3 de la constitution française

25. L'article 49.3 de la constitution française n'est pas une forme de délégation, il serait préférable de le voir comme un pouvoir législatif autonome entre les mains de l'exécutif.

²³ 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.

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

²⁵ 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 ; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)018-e), § 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, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(1995\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(1995)012-e) ; Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit pendant l'état d'urgence : réflexions ; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)018-e) Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise du Kosovo-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux. 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.

26. 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 d'insister pour que son projet de loi soit voté en bloc plutôt que par article individuel. 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 gouvernement 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), sauf dans des périodes relativement rares de "cohabitation", lorsque le Président et les ministres appartiennent à des partis différents, sont également responsables devant lui. Par conséquent, il a été largement interprété que le Président exerce effectivement ces pouvoirs par l'intermédiaire des ministres.

27. 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 essentielle dans cette décision. Il a été affirmé que l'élection directe du Président confère une légitimité à la législation adoptée selon la procédure prévue à l'article 49.3.

28. L'article 37, prévoit que l'exécutif peut réglementer par décrets toutes les matières que l'article 34 n'énumère pas explicitement comme relevant du domaine de la loi. En d'autres termes, l'exécutif peut légiférer sans autorisation préalable du Parlement dans tous les domaines autres que ceux que la Constitution place sous l'autorité du Parlement, sous réserve d'éventuelles remises en cause par le Conseil constitutionnel mais aussi du contrôle du Parlement, qui est chargé de "contrôler l'action du gouvernement et d'évaluer les politiques publiques" (article 24.1 de la Constitution). Les autorités françaises ont souligné à cet égard qu'en pratique, le législateur a empiété de plus en plus sur le domaine réglementaire du gouvernement, sans que le Conseil constitutionnel ne s'y oppose, alors que l'inverse est sévèrement sanctionné par le Conseil.

29. 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 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. 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, 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.

30. 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 du Parlement et, dans certains cas, sans une discussion réelle et approfondie de son contenu, viole les principes du pluralisme, de la séparation des pouvoirs et de la souveraineté du législateur.

31. La Commission de Venise souligne d'emblée que la description de l'article 49.3 devrait être plus précise : en déclenchant l'article 49.3, le gouvernement peut contourner le vote *en séance plénière d'une seule chambre* (l'Assemblée nationale).

32. 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 amendements adoptés par le Sénat." Cela signifie que tout texte est toujours examiné et, en principe, 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 - et les débats en plénière ont tendance à être beaucoup plus regardés que les séances des commissions qui sont également diffusées - comme un soutien à l'exécutif, c'est-à-dire au Président. 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.

33. En outre, l'article 49.3 peut être déclenché par le Premier ministre dans n'importe quelle phase de la procédure parlementaire, après l'examen par 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.²⁶ . Chaque utilisation de l'article 49.3 contournera un seul des votes de la plénière de l'Assemblée nationale.

34. 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 plénière.²⁷

35. 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 adopté par les 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.

36. Suite à l'activation par le Premier ministre de l'article 49.3, le projet de loi est transmis au Sénat pour adoption sans autre discussion et sans vote. À cet égard, il convient de noter que le Premier ministre acquiert donc un contrôle sur le contenu de la loi, dans une plus large mesure que lorsqu'il exerce un pouvoir législatif délégué en vertu de l'article 38 de la Constitution, car dans ce dernier cas, les ordonnances gouvernementales doivent être explicitement ratifiées par le parlement dans le délai fixé dans la loi d'habilitation, faute de quoi elles deviennent caduques. 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.

37. L'activation de l'article 49.3 n'entraîne donc pas l'effacement mais une réduction 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. C'est aussi un outil puissant contre l'obstructionnisme.

38. 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

39. 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

²⁶ Par exemple, les 100 cas dans lesquels l'article 49.3 a été invoqué par le gouvernement actuel concernaient 54 lois. L'actuel Premier ministre a utilisé l'article 49.3 11 fois pour 3 lois.

²⁷ 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.

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 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.

40. Les motions de censure présentées à l'initiative de l'exécutif sont courantes dans le constitutionnalisme comparé. Dans les systèmes parlementaires, elles servent à confirmer que le gouvernement dispose d'une majorité suffisante pour rester au pouvoir. Parfois, elles sont également utilisées lorsque la majorité parlementaire soutenant le gouvernement est en crise. Dans ce cas, le vote de confiance est utilisé pour obliger les membres du parlement à prendre une décision et à décider s'ils préfèrent soutenir le gouvernement ou faire face aux conséquences de la destitution de l'exécutif. J. D. Huber, dans un article publié en 1996, distingue différents types de motions de confiance.²⁸ Selon cet auteur, dans certains pays, le Premier ministre doit recevoir un vote de confiance formel au moment de l'investiture du gouvernement.²⁹ De nombreux pays autorisent également les premiers ministres à demander un vote de confiance général au gouvernement, sans l'assortir d'une déclaration de politique spécifique. En outre, dans d'autres pays, "la procédure de vote de confiance est utilisée après la formation du gouvernement et dans le contexte de débats législatifs sur des questions politiques spécifiques ou des aspects spécifiques du programme du gouvernement". C'est le cas de dix-huit systèmes démocratiques analysés par Huber.³⁰ En raison des contraintes de temps, la Commission de Venise n'a pas eu l'occasion de procéder à une analyse comparative approfondie des dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes en la matière, mais elle estime qu'une telle analyse apporterait une valeur ajoutée.

41. Cependant, d'une manière apparemment inégalée par rapport aux autres pays européens, l'article 49.3 ne prévoit pas la possibilité pour le Premier ministre de demander la confiance de l'Assemblée nationale afin d'inciter à l'approbation de la loi. Au contraire, il renverse la charge de l'initiative en prévoyant que les membres de l'Assemblée nationale doivent présenter une motion de censure, et que cette motion doit être approuvée à la majorité absolue dans les 48 heures, afin de rejeter le projet de loi. Si la motion est votée, le gouvernement tombe. Si aucune motion n'est présentée ou si elle n'atteint pas la majorité absolue, le projet de loi est considéré comme approuvé sans le vote de l'Assemblée nationale.³¹

42. En Italie, la "question de confiance" (*questione di fiducia*) (à distinguer de la "motion de censure" régie par l'article 94 de la Constitution italienne) s'est développée dans la pratique sans base constitutionnelle explicite et a ensuite été réglementée par les règlements parlementaires et par la loi n° 400 de 1988. C'est une décision du Conseil des ministres de considérer que le

²⁸John D. Huber, "The vote of Confidence in Parliamentary Democracies", *The American Political Science Review*, Jun. 1996, Vol 9', no 2 (Jun., 1996) p. 271, <https://www.jstor.org/stable/2082884>.

²⁹ Belgique, Grèce, Irlande, Israël, Italie, Portugal, Espagne, Suède et Suisse.

³⁰ Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

³¹ La Commission de Venise, dans le peu de temps dont elle dispose pour préparer le présent avis, n'a pas eu la possibilité de procéder à une analyse comparative approfondie des caractéristiques des motions de censure dans ses Etats membres. L'article 49.3 ne semble pas, à première vue, avoir d'équivalent strict dans les Etats membres de la Commission de Venise. Une disposition similaire de la loi organique espagnole sur le système électoral général (article 197.bis.5) régit la motion de confiance au niveau municipal : les maires peuvent lier la question de confiance à l'approbation ou à la modification des budgets annuels ; dans ce cas, la confiance sera accordée et le projet sera considéré comme approuvé si une motion de censure avec un candidat alternatif au poste de maire n'est pas approuvée dans un délai d'un mois.

vote sur un projet de loi gouvernemental ou sur un amendement gouvernemental doit être interprété comme un vote sur la confiance dans le gouvernement : si le projet de loi ou l'amendement est approuvé, le gouvernement reste en place ; sinon, le Premier ministre doit démissionner. La "question de confiance", qui est souvent utilisée par le gouvernement pour forcer le parlement à approuver un projet de loi, entraîne trois effets procéduraux principaux : premièrement, l'application du vote par appel nominal, comme dans toutes les autres procédures de confiance ; deuxièmement, la priorité chronologique du projet de loi ; troisièmement, et c'est le plus important, le caractère non modifiable et indivisible du texte sur lequel le gouvernement a posé la question de confiance. Cependant, même lorsque la question de confiance est posée, un vote du Parlement est de toute façon nécessaire pour que le projet de loi soit approuvé.

43. 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)"³². 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, une seule motion a été adoptée depuis 1958, et elle ne résultait pas 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".

44. En outre et en particulier, la Commission de Venise estime que la suppression du vote final d'une chambre du parlement pour l'adoption d'une loi représente une ingérence significative de l'exécutif dans les pouvoirs et le rôle du pouvoir législatif, est apparemment unique dans l'expérience comparative européenne et est problématique. Tout en reconnaissant 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, la Commission n'est pas convaincue qu'il ne serait pas possible pour le gouvernement d'atteindre les mêmes objectifs en liant la question de confiance au vote positif de l'Assemblée nationale, préservant ainsi l'exigence formelle de l'adoption de la loi par les deux chambres.

b. Les limitations matérielles

45. La Commission observe que depuis 2008, la Constitution contient une limitation des matières dans lesquelles l'article 49.3 peut être utilisé aux matières financières, y compris le financement de la sécurité sociale. 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 financières et 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

³² Bottini, Constitutionnel ? Peut-être. Démocratique ? Pas vraiment : La manœuvre du gouvernement français pour faire passer la loi sur les retraites, VerfBlog 2023/3/27.

des commissions permanentes, mais s'abstiennent finalement lors du vote en séance 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.

46. 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 (même s'il existe un débat doctrinal sur la possibilité de l'invoquer également pour des lois organiques ou des amendements constitutionnels, ce qui ne s'est toutefois jamais produit dans la pratique) sur n'importe quel sujet. 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. L'ancien Président du Conseil constitutionnel *Robert Badinter* a déclaré en 2019 que l'article 49.3 était "*indispensable pour les questions financières et budgétaires. Pour le reste, il doit disparaître*". La Commission de Venise convient que cette disposition est excessivement large.

c. Le moment de l'activation

47. 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 constitutionnel,³³ 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 le projet de loi est transmis au Sénat. Même s'il y a nécessairement eu une discussion 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. 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

48. 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. Le Conseil constitutionnel a établi que l'utilisation de l'article 49.3 n'est pas soumise à d'autres conditions que celles énoncées dans cet article. En ce qui concerne la nécessité de "délibérations du Conseil des ministres", le Conseil a estimé que le communiqué de presse publié par le Secrétaire général du Gouvernement après la réunion du Conseil des ministres était suffisant, puisque la Constitution exige une simple consultation, et non l'autorisation du gouvernement. 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"³⁴, il apparaît en définitive que le Conseil constitutionnel n'a examiné que le strict

³³ Décision n° 2015/715, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2015/2015715DC.htm>.

³⁴ 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 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").

respect de la procédure de l'activation de l'article 49.3, ce qui limite la garantie de suprématie du pouvoir législatif.

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

49. 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

50. Avant de parvenir à des conclusions sur cette question, la Commission décide 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.

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