



Strasbourg, le 24 juin 2024

CDL-AD(2024)016

Or. angl.

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

RAPPORT

SUR

**LES RELATIONS ENTRE LE PARLEMENT
ET LE GOUVERNEMENT :
CONFIANCE ET RESPONSABILITÉ**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 139^e session plénière
(Venise, 21-22 juin 2024)**

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 du rapport	3
III.	Analyse	3
A.	Motions de confiance	5
1.	Types de motions de confiance	6
2.	Procédures de vote de confiance	8
3.	Quorum et majorités requises pour les votes de confiance	9
4.	Calendrier pour l'examen des votes de confiance	9
5.	Conséquences politiques du vote de confiance	10
6.	Pratique des votes de confiance dans certains États	11
7.	Étude de cas : l'engagement de responsabilité du Gouvernement	12
B.	Motions de défiance	14
1.	Types de motions de défiance	15
2.	Procédures de vote de défiance	17
3.	Quorum et majorités requises pour les votes de défiance	17
4.	Calendrier pour l'examen des votes de défiance	18
5.	Conséquences d'un vote de défiance	19
6.	Statistiques sur les motions de défiance	19
IV.	Conclusion	21

I. Introduction

1. Dans son avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution française¹, la Commission de Venise s'est engagée, avant de préparer un avis définitif sur cette question, à effectuer une analyse comparative des mécanismes de confiance et de responsabilité² entre le Parlement³ et le Gouvernement en vertu des constitutions, lois et règlements de ses Etats membres. En juillet 2023, la Commission a préparé et a fait circuler un questionnaire pour recueillir des informations auprès des membres et a reçu quarante-quatre réponses jusqu'en octobre 2023⁴. M. Nicos Alivizatos, M. Richard Barrett, Mme Paloma Biglino, Mme Marta Cartabia, M. Philip Dimitrov, M. Christoph Grabenwarter et M. Dan Meridor, rapporteurs pour l'avis intérimaire, ont également été rapporteurs pour le présent rapport.

2. Ce rapport a été préparé sur la base des commentaires des rapporteurs et des réponses au questionnaire. Il a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les institutions démocratiques et sur l'Amérique latine le 20 juin 2024 et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 139e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Champ d'application du rapport

3. Ce rapport traitera des aspects liés aux relations de confiance entre le Gouvernement et le Parlement dans un système parlementaire : les mécanismes permettant au Parlement de voter, de renouveler ou de retirer la confiance au Gouvernement, et les mécanismes permettant au Gouvernement de rechercher et/ou d'obtenir la confiance du Parlement, et en particulier de faire pression sur le Parlement (notamment sur les membres dissidents de la majorité) pour qu'il approuve une loi ou une politique présentant un intérêt significatif pour le Gouvernement, renforçant ainsi la capacité d'action et l'efficacité du Gouvernement⁵.

III. Analyse

4. Le degré de séparation et d'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif dépend du système politique tel qu'il est déterminé par la Constitution. En général, il existe trois modèles. Dans les systèmes présidentiels, la séparation est nette et les présidents directement élus ne dépendent pas de la confiance du pouvoir législatif. Dans les systèmes semi-présidentiels, le Gouvernement doit répondre à la fois devant un président directement élu et devant le corps législatif. Dans les systèmes parlementaires, la séparation est généralement moins marquée, car l'exécutif (le Gouvernement) est nommé par la majorité parlementaire. Cela implique que l'exécutif dépend de l'approbation du Parlement⁶.

¹ Commission de Venise : [CDL-AD\(2023\)024](#), France - Avis intermédiaire sur l'article 49.3 de la Constitution.

² Le terme « responsabilité » est utilisé dans le sens du pouvoir du Parlement de retirer sa confiance au Gouvernement.

³ Pour des raisons de convenance, dans ce rapport, et à moins que le contexte ne l'exclue, les termes « Parlement » et « (corps) législatif » comprennent les chambres ou assemblées législatives composant le Parlement.

⁴ [CDL-PI\(2024\)003](#). Des réponses ont été reçues des pays suivants : Algérie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Chypre, Costa Rica, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, République de Corée, Kirghizstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, République de Moldavie, Maroc, Monaco, Macédoine du Nord, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Suède, Suisse, Türkiye, Ukraine.

⁵ Pour plus de détails sur le contexte et les objectifs de ce que l'on appelle le " parlementarisme rationalisé ", voir Commission de Venise : [CDL-AD\(2023\)024](#), France - Avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution, paras. 6-9. Pour un historique des travaux préparatoires de la Constitution française du 4 octobre 1958, voir la collection officielle "L'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958" publiée en trois volumes entre 1987 et 1991 par la Documentation française.

⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2013)018 - Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco, § 16.

5. Les systèmes parlementaires se définissent par le fait que le Gouvernement est responsable devant le Parlement : Le Gouvernement tire sa légitimité du Parlement et plus précisément de sa capacité à obtenir le soutien de ce dernier ("confiance"). En général, le Gouvernement est responsable devant la Chambre basse⁷. En Italie, cependant, le Gouvernement est responsable non seulement devant la Chambre basse, mais aussi devant la Chambre haute du Parlement italien⁸.

6. Dans son rapport sur l'initiative législative⁹, 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 de diverses conceptions. 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 Cabinet, à condition que ce dernier ait la confiance du Parlement. Cette situation, qui prévaut dans les régimes parlementaires, est généralement expliquée et fondée 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 gouvernementale¹⁰.

7. On observe une tendance commune à modifier les relations 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 qui n'est pas disposée à suivre la ligne politique du Gouvernement à adopter un texte législatif, ainsi que d'accélérer le processus législatif et, dans certains cas, de mettre fin à toute obstruction de la part de l'opposition, ce qui conduit à la situation où même une majorité ne prend pas de décisions en faveur de la ligne du Gouvernement¹¹.

8. Dans les systèmes parlementaires, la motion de confiance est l'expression de la concurrence naturelle (parfois du conflit) entre l'exécutif et le législatif. L'exécutif (le Cabinet) est issu du 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 cabinet en menaçant de voter une motion de défiance lorsqu'il le juge opportun. Le cabinet doit pouvoir faire pression sur lui en le menaçant d'un vote de confiance susceptible d'entraîner la dissolution du Parlement, lorsque cela ne convient pas au corps législatif¹². Cela peut être difficile à comprendre dans les pays dotés d'un système électoral proportionnel où la rencontre institutionnelle entre l'exécutif et le législatif est brouillée par le contrôle que les organes centraux des partis exercent sur les nombreuses factions parlementaires. Les différents types de représentation proportionnelle en vigueur dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe font du parlementarisme de type "Westminster", c'est-à-dire des majorités tournantes et cohérentes d'un seul parti, plutôt l'exception. Le parlementarisme "consensuel" est en fait la règle en Europe, ce qui signifie des majorités parlementaires généralement instables. D'où la nécessité de concilier la responsabilité parlementaire des gouvernements et l'efficacité de ces derniers. En d'autres termes, la responsabilité et la stabilité et la recherche de leur équilibre optimal sont les objectifs visés par les dispositions pertinentes.

⁷ Commission de Venise, rapport sur le bicamérisme, [CDL-AD\(2024\)007](#), §§ 141-146.

⁸ Article 94 de la Constitution.

⁹ [CDL-AD\(2008\)035](#).

¹⁰ *ibidem*, § 23.

¹¹ Voir également le chapitre I.A.5 sur les conséquences politiques du vote de confiance.

¹² Commission de Venise, Avis intérimaire sur l'article 49.3 de la Constitution française, § 29

9. Au contraire, dans les systèmes non parlementaires, le Gouvernement n'a pas besoin du soutien du Parlement. C'est le cas des membres de la Commission de Venise qui ont un système présidentiel - Costa Rica, Chypre, République de Corée, Türkiye, Etats-Unis d'Amérique. C'est également le cas en Suisse avec son système de Gouvernement directorial, où les membres de l'exécutif (conseillers fédéraux) sont élus pour une durée déterminée, et à Monaco, où le Gouvernement est exercé "sous l'autorité gracieuse du Prince, par un Ministre d'Etat, assisté d'un Conseil de Gouvernement"¹³.

10. La question doit être examinée à la lumière de la pratique et de la situation politiques du pays concerné ainsi que de sa culture constitutionnelle. Même dans un même pays, la signification d'un vote de confiance peut varier dans le temps, en particulier en présence d'un Gouvernement minoritaire, comme il ressort par exemple de l'utilisation de l'article 49, paragraphe 3, de la Constitution française.

11. La relation entre le chef de l'État, le Gouvernement et le Parlement doit également être prise en compte. L'interconnexion entre le chef de l'État et le Gouvernement sera généralement plus forte si le président est élu par le Parlement que s'il est directement élu par le peuple, et la signification du vote de confiance pour le chef de l'État variera donc.

A. Motions de confiance

12. Une motion de confiance est une procédure parlementaire par laquelle le Gouvernement cherche à obtenir du Parlement l'expression formelle de sa confiance soit dans l'ensemble du Gouvernement, soit, dans certains pays, dans certains ministres. Il s'agit d'un arrangement institutionnel qui permet à un premier ministre de lier le sort d'une politique particulière à un vote sur la survie du Gouvernement¹⁴, ou de demander au Parlement d'approuver une mesure gouvernementale spécifique, sans amendement et rapidement.

13. Les motions de confiance 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 ces cas, le vote de confiance est utilisé pour forcer 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. En 1996, J. D. Huber a distingué différents types de motions de confiance¹⁵: un vote de confiance formel au moment de l'investiture du Gouvernement¹⁶, un vote de confiance général dans le Gouvernement, sans l'assortir d'une déclaration politique spécifique, un vote de confiance dans des ministres spécifiques, qui se produit généralement lorsqu'il y a des questions de comportement contraire à l'éthique, et un vote après la formation du Gouvernement et dans le contexte de débats législatifs sur des questions politiques spécifiques ou sur des aspects spécifiques du programme du Gouvernement¹⁷.

¹³ Article 43 de la Constitution.

¹⁴ John 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>.

¹⁵ John 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>.

¹⁶ Belgique, Grèce, Irlande, Israël, Italie, Portugal, Espagne et Suède.

¹⁷ Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède.

14. La motion de confiance est réglementée dans les constitutions de la majorité des Etats membres à régime parlementaire participant à cette étude¹⁸. Dans d'autres pays, une convention constitutionnelle la rend possible (Canada, Royaume-Uni) ; en Italie, alors que la Constitution prévoit la motion de confiance initiale¹⁹, une coutume constitutionnelle s'est progressivement consolidée sur la question de confiance à l'initiative du Gouvernement : qui a été partiellement codifiée d'abord dans le règlement de la Chambre (en 1971), puis dans celui du Sénat (en 1988), ainsi que, finalement, dans la loi n° 400/1988. En Belgique aussi, la motion de confiance est fondée sur une coutume constitutionnelle et 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.

15. Un nombre relativement faible de pays dotés d'un système parlementaire ne prévoient pas de motion de confiance (Bosnie-Herzégovine, Danemark, Islande, Kirghizstan, Norvège, Ukraine).

16. Les motions de confiance ne sont pas toujours associées à un débat ou à un vote sur un texte législatif. Nous allons maintenant aborder les différents types de motions de confiance.

1. Types de motions de confiance

17. Sur la base de l'analyse des réponses au questionnaire, cinq types de manifestations de confiance peuvent être observés :

a. Motions de confiance pour l'investiture du Gouvernement.

18. La motion de confiance la plus courante est le vote de confiance initial qui a lieu lorsqu'un chef de Gouvernement présente le programme de travail et les membres du Gouvernement. Elle existe dans 32 des 44 Etats membres qui ont participé à l'étude et est souvent appelée vote de confiance pour l'investiture du Gouvernement. Le vote de confiance initial peut être obligatoire²⁰ ou facultatif²¹, bien que dans certains cas où il est facultatif sur le papier, il est devenu partie intégrante de la coutume constitutionnelle²². En vertu de l'article 63 de la loi fondamentale allemande, le chancelier et ses ministres sont d'abord votés par le Bundestag, puis nommés par le président.

b. Motions de confiance générales à l'égard du Gouvernement.

19. Après l'entrée en fonction, la confiance dans le Gouvernement est acquise, à moins que le Parlement n'engage une procédure de défiance contre le Premier ministre ou - lorsque la loi l'autorise - contre un membre spécifique du Gouvernement. Cependant, dans de nombreux pays, le Premier ministre peut demander au Parlement un vote général de confiance au Gouvernement, sans l'associer à une déclaration de politique générale ou à un programme spécifique²³.

¹⁸ Parmi les Etats qui ont répondu au questionnaire, on trouve 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 Moldavie, la Macédoine du Nord, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Serbie, l'Espagne et la Suède.

¹⁹ Article 94 de la Constitution italienne.

²⁰ Par exemple, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, l'Estonie, la Pologne, la Moldavie, la Slovaquie.

²¹ Par exemple, la France, l'Espagne.

²² Par exemple, la Belgique.

²³ Par exemple, la Pologne, la Croatie, la Macédoine du Nord, la Slovaquie.

c. *Motions de confiance liées à un programme général ou à une déclaration de politique générale.*

20. Dans plusieurs pays, une motion de confiance peut être liée à l'adoption d'un programme ou d'une déclaration de politique générale lorsque le Gouvernement attache une importance particulière au résultat du vote et fait part de sa détermination à démissionner si la mesure proposée n'est pas approuvée. Le programme et les déclarations de politique générale sont des déclarations de nature politique pour lesquelles le Gouvernement cherche à renforcer la confiance du corps législatif sans s'ingérer dans les procédures législatives régulières pour l'adoption d'une loi. De telles procédures existent, par exemple, en Bulgarie, en France, en Lettonie, au Maroc, en Pologne, en Roumanie et en Espagne.

d. *Motions de confiance liées à un projet de loi spécifique ("questions de confiance").*

21. Lorsque le Gouvernement décide de lier la motion de confiance à l'adoption d'un projet de loi spécifique ("question de confiance"), le Parlement doit considérer l'adoption de ce projet de loi comme une question de confiance envers le Gouvernement. En France, en Espagne et au Portugal, il n'est pas possible de lier les questions de confiance à un projet de loi spécifique. En Belgique, en Finlande et aux Pays-Bas, ce type de procédure de confiance n'est ni spécifiquement réglementé ni interdit par la Constitution. Des motions de confiance liées à l'adoption d'un projet de loi sont prévues par les constitutions de l'Arménie²⁴, de la Hongrie²⁵, de la Roumanie²⁶, de la Slovaquie²⁷ et du Maroc²⁸. Même dans les pays où de telles procédures ne sont pas prévues par la loi, le fait de lier un projet de loi à un vote de confiance peut être considéré comme une question de déclaration politique qui oblige le Premier ministre (le Gouvernement) et ne doit pas être explicitement formulée, dès lors qu'aucune constitution ne peut interdire à un Gouvernement de démissionner. Une telle possibilité peut être prévue par une loi ordinaire, le règlement intérieur du Parlement ou le droit coutumier.

22. En Allemagne, si une question de confiance est liée à un projet de loi, le Bundestag doit se prononcer sur les deux, mais en même temps et en un seul vote. Toutefois, les exigences de majorité respectives pour le projet de loi (majorité relative pour les lois ordinaires) et pour la question de confiance (majorité absolue) ne changent pas. Le projet de loi doit ensuite suivre les autres étapes de la procédure législative pour devenir une loi²⁹. Dans d'autres pays, le projet de loi et la question de confiance sont discutés et débattus séparément. En Pologne, par exemple, le Premier ministre peut soumettre au Sejm une motion de confiance au Conseil des ministres dans le cadre de l'adoption d'un projet de loi par le Parlement. Cela se produit en même temps que la discussion d'une loi, mais sans qu'il y ait de lien procédural entre les deux questions³⁰. En Finlande, une question de confiance peut être soulevée dans le cadre de l'adoption d'un projet de loi par le Parlement, bien que l'examen d'une telle motion soit une procédure distincte de l'examen d'une proposition législative lors d'une session plénière du Parlement. Même lorsque la procédure législative pour le projet de loi et le vote de confiance sont discutés conjointement, le projet de loi est adopté par un vote formel du Parlement. Il convient toutefois de noter que, dans la plupart des cas, il n'y a qu'un seul vote sur le projet de loi, et non deux votes distincts. En Italie, la "question de confiance" implique l'indivisibilité du texte sur lequel le Gouvernement a posé la question de confiance et l'impossibilité de l'amender³¹.

²⁴ Article 157 de la Constitution arménienne.

²⁵ Article 21 de la loi fondamentale de la Hongrie.

²⁶ Article 114 de la Constitution de la Roumanie.

²⁷ Article 114 de la Constitution de la République slovaque.

²⁸ Article 103 de la Constitution du Maroc.

²⁹ Articles 68, 77 et 81 de la loi fondamentale allemande.

³⁰ Article 160 de la Constitution de la République de Pologne.

³¹ Voir ci-dessous le paragraphe 25.

e. *Engagement de la responsabilité du Gouvernement lié à l'adoption d'un projet de loi spécifique*

23. Dans certains pays, le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement lorsqu'il soumet un projet de loi pour adoption. En conséquence, le projet de loi est retiré de l'ordre du jour du Parlement (ou de la chambre) ; le Parlement, s'il vote, vote sur sa confiance dans le Gouvernement, et non sur le projet de loi. Cette forme particulière de motion de confiance sera examinée séparément ci-dessous.

f. *Motions de confiance à l'encontre d'un membre du Gouvernement.*

24. En Irlande, des motions de confiance peuvent être invoquées à l'égard de membres individuels du Gouvernement lorsqu'ils sont confrontés à des questions concernant un comportement contraire à l'éthique ou de mauvaises performances sectorielles, en vue de confirmer la confiance du Parlement³².

2. Procédures de vote de confiance

25. Bien que dans la plupart des pays, le Premier ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour recourir à la motion de confiance, une consultation préalable du Gouvernement est requise dans le cas de la France³³ et de Espagne³⁴, tandis que l'approbation du Gouvernement est requise par exemple en Italie³⁵. En Finlande, aux Pays-Bas et en Suède, l'approbation du Gouvernement est une question de convention constitutionnelle. En Italie, la "question de confiance" 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, l'indivisibilité du texte sur lequel le Gouvernement a posé la question de confiance et l'impossibilité de l'amender.

26. En Slovaquie, si le Gouvernement associe le vote de confiance au vote sur un projet de loi, le Parlement doit se prononcer dans un délai de trois mois, faute de quoi le Président de la République peut dissoudre le Parlement³⁶. Si le Parlement vote contre le projet de loi, le Gouvernement perd la confiance et le Président de la République doit rappeler le Gouvernement. Toutefois, si le Parlement n'adopte aucune résolution sur la question pendant trois mois, le Président de la République peut dissoudre le Parlement et convoquer de nouvelles élections.

27. En Allemagne, la possibilité de lier la motion de confiance à un projet de loi n'est pas spécifiquement mentionnée dans la Constitution, bien qu'elle ne soit pas interdite. En tout état de cause, si le Gouvernement soulève une telle question de confiance, les conditions de majorité requises pour l'adoption d'un projet de loi ne changent pas - une majorité relative pour les lois ordinaires comme spécifié par l'article 77 (1), 42 (2) de la Loi fondamentale et une majorité absolue pour la question de confiance en vertu de l'article 68 (1) de la Loi fondamentale. Lorsque la motion de confiance est liée à l'adoption d'un projet de loi, trois scénarios peuvent se présenter. Tout d'abord, si le projet de loi et la motion de confiance sont tous deux approuvés, les conditions

³² En Irlande, le vote de confiance pour un membre du Gouvernement est invoqué pour contrer une motion de défiance individuelle à son encontre. Dans ce cas, la pratique veut que le Gouvernement remplace la motion de défiance de l'opposition par sa propre motion de défiance, soit par un amendement à la motion originale en remplaçant l'intégralité de son libellé, soit en utilisant son contrôle de l'ordre du jour législatif pour devancer l'ordre du jour habituel par une nouvelle motion dans laquelle le ministre en question se voit accorder ou refuser la confiance. Une motion de confiance a la priorité sur les motions de l'opposition, ce qui confère au Gouvernement certains avantages procéduraux pour faire valoir ses arguments, notamment un temps parlementaire supplémentaire lors des discussions sur la motion de confiance du membre du Gouvernement.

³³ Article 49.1 de la Constitution. Il n'y a pas de vote de confiance sur l'investiture.

³⁴ Article 112 de la Constitution espagnole.

³⁵ Article 116 du règlement intérieur de la Chambre des députés italienne.

³⁶ Article 102 de la Constitution slovaque.

de majorité absolue imposées par la Constitution sont remplies³⁷. Le projet suit alors le reste de la procédure législative pour devenir une loi, mais n'est jamais considéré comme "adopté" sans un vote formel. Deuxièmement, si le projet de loi est adopté mais que la motion de confiance échoue, la procédure parlementaire se poursuit, mais le chancelier peut demander au président de dissoudre la première chambre du Parlement (Bundestag)³⁸. Troisièmement, si le projet de loi et la motion de confiance ne sont pas approuvés, le chancelier peut proposer au président fédéral soit la dissolution du Parlement, soit la déclaration de l'état d'urgence législative en ce qui concerne le projet de loi en question ; ensuite, si le projet de loi n'est pas voté par le Bundestag, il est transmis pour adoption à la deuxième chambre du Parlement (Bundesrat)³⁹. Jusqu'à présent, la déclaration de l'état d'urgence législative ne s'est jamais produite dans la pratique. Depuis 1990, un seul projet de loi a fait l'objet d'une motion de confiance qui a échoué et a déclenché des élections.

3. Quorum et majorités requises pour les votes de confiance.

28. En ce qui concerne les règles de vote, dans un premier groupe de pays, une motion de confiance est acceptée si elle recueille la majorité des suffrages exprimés. Par exemple, en Arménie, la décision est adoptée à la majorité des voix de l'ensemble des députés, par appel nominal⁴⁰. En Pologne, une motion du Premier ministre est adoptée si elle recueille la majorité des voix en présence d'au moins la moitié du nombre statutaire de députés⁴¹. En Espagne, la confiance est considérée comme obtenue lorsque la majorité simple des députés vote en sa faveur⁴². Les exigences sont plus élevées en Bulgarie, où la décision doit être adoptée à la majorité de plus de la moitié des voix des membres de l'Assemblée nationale présents⁴³. En Grèce, la majorité requise pour obtenir la confiance est la majorité des députés présents, qui ne peut toutefois pas être inférieure aux 2/5 du nombre total de députés⁴⁴. En Croatie⁴⁵, en Allemagne⁴⁶, en République de Moldavie⁴⁷ et en Serbie⁴⁸, c'est même la majorité des membres élus du Parlement qui est requise. En Suède⁴⁹ au contraire, ce n'est que si plus de la moitié des membres du Riksdag votent non que le Premier ministre/le Gouvernement doit être déchargé ; des règles similaires s'appliquent au vote de la Chambre basse en Belgique⁵⁰.

4. Calendrier pour l'examen des votes de confiance.

29. La tendance générale dans la plupart des Etats membres est d'examiner les motions de confiance sans délai, mais le délai d'examen des votes de confiance varie. Par exemple, en Arménie, le projet de décision sur la demande de confiance au Gouvernement doit être mis aux voix au plus tard soixante-douze heures après son dépôt⁵¹. Au Portugal, l'examen des votes de confiance commence le troisième jour parlementaire suivant le dépôt de la demande de vote de confiance auprès du Président de l'Assemblée de la République. Le débat ne peut excéder trois jours et le point unique de l'ordre du jour est le débat sur la motion de confiance⁵². En Serbie, à la demande du Gouvernement, une proposition de vote de confiance doit être discutée au plus

³⁷ Article 68 (1) (1) en liaison avec l'article 77 (1) et 42 (2) de la Loi fondamentale de l'Allemagne.

³⁸ Article 68 (1) (1) de la loi fondamentale allemande.

³⁹ Art. 81 (1) (2) GG en liaison avec l'article 81 (3) de la Loi fondamentale de l'Allemagne.

⁴⁰ Article 157 de la Constitution de la République d'Arménie.

⁴¹ Article 117 du règlement intérieur du Sejm de la République de Pologne.

⁴² Article 112 de la Constitution espagnole.

⁴³ Article 112 de la Constitution bulgare.

⁴⁴ Article 84 de la Constitution grecque.

⁴⁵ Article 109.3 de la Constitution de la Croatie.

⁴⁶ Article 68 de la loi fondamentale allemande.

⁴⁷ 98 de la Constitution de la République de Moldavie.

⁴⁸ Article 131 de la Constitution de la Serbie.

⁴⁹ Article 6:3 de l'instrument de Gouvernement de la Suède.

⁵⁰ Article 135 du Règlement de la Chambre des Représentants.

⁵¹ Article 157 de la Constitution de la République d'Arménie.

⁵² Article 193 de la Constitution du Portugal, articles 218 et 219 du règlement intérieur du Portugal.

tard cinq jours après son dépôt⁵³. Un délai relativement long est défini en Suède et en Slovaquie. En Suède, au plus tard deux semaines après sa convocation, le Riksdag nouvellement élu doit déterminer par un vote si le Premier ministre bénéficie d'un soutien suffisant au sein du Riksdag⁵⁴. En Slovaquie, le Parlement doit se prononcer sur un vote de confiance dans un délai de trois mois, faute de quoi le Président de la République peut dissoudre le Parlement⁵⁵.

30. Dans certains pays, il existe un délai d'attente avant le début des discussions. Par exemple, en Espagne, le vote de confiance ne peut avoir lieu que vingt-quatre heures après son dépôt⁵⁶.

31. L'examen des votes de confiance a souvent la priorité sur d'autres points de l'ordre du jour législatif et peut être un instrument puissant pour menacer les majorités indécises des conséquences d'une crise politique ou d'élections anticipées.

5. Conséquences politiques du vote de confiance

32. L'issue de la motion de confiance a des conséquences importantes sur les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif. Dans la plupart des cas, la conséquence immédiate de l'échec d'une motion de confiance est la démission du Gouvernement.

33. Par exemple, en Italie, le vote d'une ou des deux chambres contre une proposition du Gouvernement n'entraîne pas formellement l'obligation pour le Gouvernement de démissionner. Cependant, lorsqu'une proposition présentée par le Gouvernement au Parlement est votée sous la forme d'une "question de confiance", le vote parlementaire a pour effet de confirmer ou de retirer la confiance au Gouvernement⁵⁷. Si le Parlement n'accepte pas la proposition du Gouvernement, ce dernier est contraint de démissionner. Bien que la dissolution du Parlement ne soit pas toujours immédiate, l'impossibilité de former un nouveau Gouvernement peut conduire à une fin prématurée du mandat du Parlement et à des élections anticipées. En Espagne, le président du Gouvernement, après délibération du Conseil des ministres, peut demander au Congrès un vote de confiance sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Si le Congrès exprime un manque de confiance à l'égard du Gouvernement, le président est alors tenu de présenter sa démission au roi, ce qui entraîne la nomination d'un nouveau président du Gouvernement⁵⁸. En Serbie, lorsque le Gouvernement requiert un vote de confiance et que la majorité absolue des députés ne vote pas en sa faveur, le mandat du Gouvernement prend fin et le Président de la République est tenu d'entamer la procédure d'élection d'un nouveau Gouvernement. Si l'Assemblée nationale n'élit pas le nouveau Gouvernement dans un délai de 30 jours à compter de l'adoption de la motion de défiance, le Président de la République est tenu de dissoudre l'Assemblée nationale et d'organiser des élections⁵⁹. En Pologne, dans les 14 jours suivant sa nomination par le Président de la République, le Premier ministre soumet au Sejm un programme d'activité du Conseil des ministres, ainsi qu'une motion de confiance. Si le Conseil des ministres n'a pas obtenu le vote de confiance, le Sejm choisit, dans un délai de quatorze jours, le Premier ministre et les membres du Conseil des ministres qu'il propose, à la majorité absolue des voix, en présence d'au moins la moitié du nombre légal des députés. Si le Conseil des ministres n'a pas été nommé, le Président de la République nomme, dans un délai de quatorze jours, le Premier ministre et, sur sa demande, les autres membres du Conseil des ministres. Le Sejm, dans les quatorze jours qui suivent la nomination du Conseil des ministres par le Président de la République, procède, en présence de la moitié au moins du nombre légal des députés, à un vote de confiance. Si la

⁵³ Article 131 de la Constitution de la Serbie.

⁵⁴ Article 6:3 de l'instrument de Gouvernement de la Suède.

⁵⁵ Article 102 de la Constitution slovaque.

⁵⁶ Article 174 du règlement intérieur du Congrès des députés d'Espagne.

⁵⁷ Article 94 de la Constitution.

⁵⁸ Articles 112 et 114 de la Constitution espagnole.

⁵⁹ Article 131 de la Constitution de la République de Serbie.

confiance n'est pas accordée au Conseil des ministres, le Président de la République abrège le mandat du Sejm et ordonne l'organisation d'élections⁶⁰.

34. En résumé, lorsque les questions de confiance peuvent être liées à l'adoption d'une loi, elles peuvent être considérées comme réduisant la portée du contrôle parlementaire sur les projets de loi initiés par le Gouvernement ; elles peuvent également être considérées comme changeant la nature de ce contrôle, la décision du Parlement étant fondée sur une compréhension plus profonde de la question de savoir si le fait de s'opposer à un projet de loi particulier vaut le prix 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.

35. Si, dans la plupart des pays, un vote de confiance positif sur un projet de loi ne signifie pas son adoption, il existe une exception : L'Arménie. Selon l'article 157 de la Constitution, si la motion de confiance est approuvée, le projet de loi soumis par le Gouvernement est considéré comme adopté⁶¹. Le Parlement perd donc le contrôle sur le contenu de la loi et une motion de confiance réussie sur un projet de loi équivaut à une promulgation de la loi par le Gouvernement⁶².

6. Pratique des votes de confiance dans certains États

36. La plupart des pays n'ont pas fourni de statistiques complètes sur le nombre de questions de confiance et sur leur succès ou leur échec. Toutefois, les données communiquées montrent que dans la plupart des pays, les questions de confiance ne sont pas très fréquentes car elles aboutissent généralement à des élections anticipées. Les questions de confiance liées à l'adoption d'une loi sont rarement posées dans un certain nombre de pays où il n'est pas interdit au Gouvernement de recourir à cet instrument⁶³.

37. L'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie et la Serbie n'ont signalé aucun cas, du moins depuis les années 1990. L'Allemagne n'a signalé que deux cas, dont l'un a abouti et l'autre n'a pas abouti. L'Espagne n'a également signalé que deux cas dans les années 1980, tous deux en faveur du Gouvernement. La Bulgarie et la Macédoine du Nord n'ont signalé que des votes de confiance généraux. La Bulgarie a connu trois cas de motions de confiance générales depuis les années 1990, deux ayant abouti (1994, 2011) et une n'ayant pas abouti (1992). En Irlande, 14 motions de confiance ont été déposées par le Gouvernement depuis 1990 et toutes ont abouti. De même, les 15 motions de confiance déposées à l'encontre d'un ministre ont toutes abouti. En Pologne, six motions de confiance ont été déposées depuis 2003 et toutes ont été remportées par le Gouvernement.). La Macédoine du Nord en a enregistré deux depuis 1990, qui ont toutes deux été couronnées de succès.

38. En revanche, en France, les gouvernements ont eu recours à la question de confiance (article 49-1 de la Constitution) 41 fois depuis 1958. Le nombre de motions de confiance au titre de

⁶⁰ Articles 154 et 155 de la Constitution de la République de Pologne.

⁶¹ Bien que le Kazakhstan n'ait pas répondu au questionnaire, il est intéressant de noter que l'article 61 (7) de la Constitution du Kazakhstan contient des dispositions stipulant que : "Si un projet de loi présenté par le Gouvernement n'est pas adopté, le Premier ministre a le droit de poser une question de confiance au Gouvernement lors d'une session conjointe des Chambres. Le vote sur cette question a lieu au plus tôt quarante-huit heures après le dépôt de la motion de confiance. Si la motion de confiance n'est pas adoptée à la majorité du nombre total des membres de chaque Chambre, le projet de loi est considéré comme adopté sans vote. Toutefois, le Gouvernement ne peut exercer ce droit plus de deux fois par an".

⁶² Bien que le niveau d'intervention dans le processus législatif soit essentiellement le même, le vote de confiance en Arménie doit être distingué de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en France, en République de Moldavie et en Roumanie. En effet, dans le cas arménien, le Gouvernement demande un vote de confiance lié à un projet de loi, alors que dans les autres pays, le Gouvernement ne demande pas un vote de confiance mais informe pratiquement le Parlement de son intention de contourner les procédures législatives ordinaires, inversant ainsi la charge qui pèse sur le Parlement pour qu'il adopte une motion de défiance à l'encontre du Gouvernement.

⁶³ Pologne, Hongrie, Allemagne, Bulgarie, République de Lettonie, Grèce, Finlande, Suède.

l'article 49-1 de la Constitution ne semble pas dépendre de l'importance de la majorité. Il en va tout autrement pour l'engagement de la responsabilité du Gouvernement (voir paragraphe suivant

39. En Italie, le Gouvernement utilise fréquemment la question de confiance (*questione di fiducia*) pour alerter le Parlement sur l'effet crucial du résultat du vote sur la relation de confiance. Depuis 2008, le Gouvernement a posé des questions de confiance pour plus de 170 lois. Le Gouvernement utilise souvent la question de confiance pour accélérer le processus législatif et éviter tout amendement parlementaire à la proposition gouvernementale, puisque la question de confiance a pour effet d'interrompre les débats en cours et d'imposer un débat incident et prioritaire sur la base d'un texte favorisé par le Gouvernement⁶⁴. Les gouvernements italiens successifs ont également posé des "questions de confiance" sur des propositions de transformation en loi de décrets-lois émis par l'exécutif en vertu de la clause de "nécessité et d'urgence" de l'article 77 de la Constitution italienne. Le Parlement perd le pouvoir d'amender le texte proposé par le Gouvernement et se trouve confronté à l'alternative difficile d'approuver le décret-loi gouvernemental sans modification ou de provoquer une crise gouvernementale. Après le débat sur la question de confiance, un vote a lieu pour vérifier l'existence de la majorité parlementaire ou son absence, ce qui pourrait entraîner la démission du Gouvernement.

7. Étude de cas : l'engagement de responsabilité du Gouvernement

40. Ce type particulier de motion de confiance semble exister dans trois Etats membres de la Commission de Venise : France, Roumanie et République de Moldova.

41. L'article 49.3 de la Constitution française prévoit que " *le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, faire de l'adoption d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale l'enjeu d'un vote de confiance devant l'Assemblée nationale. Dans ce cas, le projet de loi est considéré comme adopté, sauf si une motion de défiance, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est adoptée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. En outre, le Premier ministre peut recourir à cette procédure pour un autre projet de loi du Gouvernement ou d'initiative parlementaire par session*⁶⁵.

42. L'article 49.3 n'est pas qualifié de question de confiance car, en vertu de l'article 49.1 de la Constitution, le Premier ministre ne peut invoquer la question de confiance qu'en rapport avec le programme du Gouvernement ou éventuellement une déclaration de politique générale, et non avec l'adoption d'un projet de loi⁶⁶.

43. L'article 49.3 est déclenché par le Premier ministre dans n'importe quelle phase de la procédure parlementaire, après l'examen par une commission permanente de l'Assemblée nationale, suite à une délibération avec le Gouvernement. L'Assemblée nationale ne peut rejeter le projet de loi (sans pouvoir l'amender) qu'en déposant une motion de défiance contre le Gouvernement dans les 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 les quarante-huit heures, seuls les votes positifs étant pris en compte)⁶⁷. Cette motion doit être approuvée à la majorité absolue dans les 48 heures, afin de rejeter le projet de loi. Si la motion est adoptée, le Gouvernement tombe. Si aucune motion n'est présentée ou si elle n'atteint pas

⁶⁴ Article 116 du règlement de la Chambre des députés italienne et article 161 du règlement du Sénat italien.

⁶⁵ Sur l'article 49.3 de la Constitution française, voir [CDL-AD\(2023\)024](#), France - Avis intermédiaire sur l'article 49.3 de la Constitution, en particulier les paragraphes 6-9.

⁶⁶ C'est également le cas en Espagne et au Portugal, où la motion de confiance ne peut être liée qu'à un programme ou à une déclaration politique, et non à une loi.

⁶⁷ Commission de Venise : [CDL-AD\(2023\)024](#), France - Avis intermédiaire sur l'article 49.3 de la Constitution, paragraphes 26-27.

la majorité absolue, le projet de loi est considéré comme approuvé sans le vote de l'Assemblée nationale.

44. La procédure de l'article 49 (3) est principalement utilisée lorsque le Gouvernement n'est pas soutenu par une majorité solide au Parlement : elle a été utilisée 28 fois entre 1988 et 1991 et 23 fois entre les élections de 2022 et la fin de 2023 (sur un total de 113).

45. On trouve une solution similaire dans les constitutions de la Roumanie et de la République de Moldova⁶⁸. Ces pays semblent s'être largement inspirés de l'expérience constitutionnelle française de la Cinquième République et partagent d'importantes similitudes avec l'article 49, paragraphe 3⁶⁹.

46. En vertu de l'article 114 de la Constitution roumaine⁷⁰, le Gouvernement peut engager sa responsabilité devant la Chambre des députés et le Sénat, en séance commune, sur un programme, une déclaration de politique générale ou un projet de loi. Dans les trois jours après que le Gouvernement a invoqué la procédure prévue à l'article 114 de la Constitution, la séance commune des deux chambres peut décider de retirer la confiance au Gouvernement, en adoptant une motion de censure à la majorité des députés et des sénateurs. Si le Gouvernement n'est pas démis de ses fonctions, le projet de loi pour lequel la procédure de l'article 114 a été activée est considéré comme adopté tel que présenté par le Gouvernement ou tel qu'amendé, ou complété par des amendements acceptables pour le Gouvernement. Suite au processus de révision constitutionnelle (loi de révision constitutionnelle) de 2003, si le Président renvoie la loi adoptée par l'engagement de responsabilité pour réexamen, les deux chambres réexaminent la loi renvoyée en séance commune et peuvent apporter au texte des amendements que le Gouvernement ne peut pas rejeter (paragraphe 3 ajouté de l'article 114)⁷¹.

47. La Cour constitutionnelle de Roumanie a estimé que la possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité sur un projet de loi de manière discrétionnaire, à tout moment et dans n'importe quelles conditions, équivaldrait à "la transformation de l'exécutif en une autorité publique législative, en concurrence avec le Parlement dans le domaine de l'élaboration des lois"⁷². La Cour a donc estimé que le Gouvernement ne peut engager sa responsabilité que dans le respect de conditions précises⁷³. Ces critères semblent assez larges

⁶⁸ Article 114 de la Constitution de la Roumanie, article 106/1 de la Constitution de la République de Moldavie.

⁶⁹ Des dispositions similaires peuvent également être trouvées dans plusieurs pays influencés par la tradition constitutionnelle française qui ne sont pas membres de la Commission de Venise. Voir la Constitution du Cameroun (article 34), la Constitution de la République centrafricaine (article 55), la Constitution de la Mauritanie (article 75), la Constitution du Mali (article 78), la Constitution du Burkina Faso (article 116), la Constitution du Tchad (article 137), la Constitution du Niger (article 107) et la Constitution du Sénégal (article 86).

⁷⁰ Article 114 - Prise en charge par le Gouvernement

(1) Le Gouvernement peut engager sa responsabilité devant la Chambre des députés et le Sénat, réunis en séance commune, sur un programme, une déclaration de politique générale ou un projet de loi.

(2) Le Gouvernement est démis si une motion de censure, déposée dans les trois jours suivant la date de présentation du programme, de la déclaration de politique générale ou du projet de loi, a été adoptée conformément aux dispositions de l'article 113.

(3) Si le Gouvernement n'a pas été démis de ses fonctions conformément au paragraphe (2), le projet de loi présenté, amendé ou complété, selon le cas, avec les amendements acceptés par le Gouvernement, est considéré comme adopté et la mise en œuvre du programme ou de la déclaration de politique générale devient contraignante pour le Gouvernement.

(4) Au cas où le Président de la Roumanie demande le réexamen de la loi adoptée conformément à l'alinéa (3), le débat à ce sujet a lieu en séance commune des Chambres.

⁷¹ Loi n° 429/2003 sur la révision de la Constitution de la Roumanie.

⁷² Cour constitutionnelle de Roumanie, décision n° 1431/2010.

⁷³ Les conditions sont les suivantes :

- 1) l'existence d'une urgence dans l'adoption des mesures contenues dans la loi pour lesquelles le Gouvernement a engagé sa responsabilité.
- 2) la nécessité d'adopter le règlement en question avec un maximum de célérité.
- 3) l'importance du domaine réglementé.
- 4) l'application immédiate de la loi en question. Cour constitutionnelle de Roumanie, décision n° 1655/2010.

et les gouvernements roumains peuvent engager leur responsabilité pour tous les types de lois et d'ordonnances d'urgence (à l'exception des lois constitutionnelles), à n'importe quel stade du processus législatif, autant de fois par session qu'ils le jugent nécessaire⁷⁴ et pour une ou plusieurs lois réglementant des domaines multiples tant qu'ils peuvent justifier que ces lois sont matériellement liées.

48. L'article 106.1 de la Constitution moldave prévoit que : (...) (2) *Le Gouvernement est démis si une motion de censure, présentée dans les trois jours suivant la date de présentation du programme, de la déclaration de politique générale ou du projet de loi, a été adoptée aux termes de l'article 106. (3) Si le Gouvernement n'a pas été démis conformément au paragraphe (2), le projet de loi déposé est considéré comme adopté et le programme ou la déclaration de politique générale devient obligatoire pour le Gouvernement.*

49. L'article 119 du règlement intérieur du Parlement détaille la procédure, en précisant que l'engagement de responsabilité n'est possible que pour les lois organiques ou ordinaires et qu'il est activé par l'adoption d'une décision gouvernementale communiquée par écrit au Parlement.

50. La Cour constitutionnelle de Moldavie, comme son homologue roumaine, a observé que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un projet de loi de manière discrétionnaire, à tout moment et dans n'importe quelles conditions, équivaldrait à sa transformation en une autorité publique législative, en concurrence avec le Parlement⁷⁵.

B. Motions de défiance

51. Dans les systèmes parlementaires, le Gouvernement et ses membres sont responsables devant le Parlement. La forme ultime et la plus forte de responsabilité politique pour le Gouvernement et pour les ministres est le vote de défiance. Les motions de censure sont initiées par le Parlement pour remettre en question l'aptitude de l'ensemble du Gouvernement, du premier ministre ou d'un seul membre du Gouvernement à rester en fonction. La responsabilité politique peut couvrir tout ce qu'un ministre fait ou ne fait pas, qu'il y ait ou non des raisons "objectives" de le critiquer. La responsabilité politique peut être exercée de manière informelle, comme la simple critique, ou par le biais de procédures parlementaires et autres formalisées, qui sont régies par des règles juridiques, mais qui n'en sont pas moins "politiques"⁷⁶. Les motions de défiance sont le moyen formel et juridique par lequel le Parlement exprime sa volonté de retirer la confiance qu'il a placée dans le Gouvernement (ou ses membres), qui peuvent en conséquence être obligés de démissionner de leurs postes.

⁷⁴ La Commission de Venise s'était félicitée d'une limitation de cette possibilité " car elle augmente les possibilités du Parlement de contrôler l'Exécutif, renforçant ainsi la position du Parlement au sein de la forme parlementaire de Gouvernement " : Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur la révision de la Constitution de la Roumanie, CDL-AD(2014)010, § 166.

⁷⁵ Les critères définis par la Cour constitutionnelle sont les suivants :

- 1) la procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un projet de loi en tant que mesure in-extremis uniquement,
- 2) déterminée par l'importance de la zone réglementée,
- 3) l'urgence et la rapidité de l'adoption de la loi par la procédure de prise en charge, et son application immédiate.

La jurisprudence récente a ajouté un nouveau critère, à savoir que le projet de loi sur lequel le Gouvernement engage sa responsabilité devant le Parlement ne doit viser clairement qu'un seul domaine réglementaire. En général, la Cour s'en remet au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement quant à l'opportunité d'invoquer les procédures de l'article 106/1. Plus important encore, en 2006, la Cour a jugé qu'étant donné les particularités de l'institution de l'engagement de responsabilité, le président n'est pas autorisé à soumettre au Parlement pour réexamen, avant sa promulgation, une loi adoptée par engagement de responsabilité par le Gouvernement. Avant de signer les lois, le président ne peut que déposer une plainte auprès de la Cour constitutionnelle.

⁷⁶ Commission de Venise, Rapport sur la relation entre la responsabilité ministérielle politique et pénale, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e), §§ 11, 12.

52. D'après les réponses reçues, les motions de défiance sont une caractéristique commune des cadres constitutionnels et/ou des pratiques parlementaires dans 37 des 44 États membres couverts par cette étude⁷⁷.

53. Au Canada, en Islande et aux Pays-Bas, le vote de défiance n'est pas réglementé par la Constitution ou les règles de procédure parlementaire, mais il s'agit d'une pratique parlementaire bien établie, fondée sur une convention constitutionnelle non écrite selon laquelle un Gouvernement responsable doit bénéficier du soutien de l'organe représentatif devant lequel il est responsable pour exercer sa fonction. En Ukraine, la Constitution ne réglemente pas explicitement la motion de défiance contre le Premier ministre ou un ministre, mais le Parlement peut examiner la question de la responsabilité du Gouvernement et adopter une résolution par laquelle il peut retirer sa confiance au Gouvernement avec des conséquences similaires à celles des procédures de défiance⁷⁸.

1. Types de motions de défiance

54. Les réponses des États au questionnaire montrent que les motions de défiance se distinguent par le sujet qu'elles visent (collectif ou individuel) et par les conséquences qu'elles entraînent pour le Gouvernement et le Parlement (motion de défiance ordinaire ou constructive).

a. Motions de défiance collectives et individuelles

55. Les motions de défiance peuvent être dirigées contre le Premier ministre, un ministre en particulier ou le Gouvernement dans son ensemble. La tendance générale dans la plupart des États où des votes de défiance existent est d'autoriser à la fois les motions de défiance générales contre l'ensemble du Gouvernement et les motions individuelles contre un membre du Gouvernement⁷⁹. Dans plusieurs ordres juridiques, les motions de défiance ne peuvent être déposées que contre le Gouvernement dans son ensemble et non contre un ministre en particulier, ce qui entraîne la destitution du Gouvernement dans son ensemble ou du ministre en particulier⁸⁰. L'échec d'un ministre à une motion de défiance n'a aucune conséquence pour l'ensemble du Gouvernement ou du Parlement, puisque le ministre peut être remplacé par le Premier ministre. En Croatie, par exemple, la Constitution prévoit que les motions de défiance peuvent viser un ministre, le Premier ministre ou le Gouvernement dans son ensemble. Les conséquences d'une motion de défiance réussie sont pratiquement les mêmes dans les deux derniers cas, puisque le Gouvernement doit démissionner si le Premier ministre ou le Gouvernement ne reçoivent pas de soutien. Si une motion de défiance est adoptée à l'encontre d'un membre du Gouvernement, le Premier ministre peut proposer au Parlement croate de voter la confiance à un autre membre ou le Premier ministre et le Gouvernement dans son ensemble peuvent présenter leur démission⁸¹. En Allemagne et en Hongrie, la motion de défiance est adressée respectivement au chancelier et au premier ministre. À Saint-Marin, les motions de défiance peuvent être déposées contre l'ensemble du Congrès d'État ou contre un seul de ses ministres ("Segretari di Stato") : si une motion de défiance contre l'ensemble du Gouvernement (Congrès d'État) est adoptée et approuvée, l'ensemble du Gouvernement doit démissionner. Si, au contraire, une motion de confiance contre un membre du Gouvernement est adoptée et

⁷⁷ Algérie, Allemagne, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Kirghizstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, République de Moldavie, Maroc, Macédoine du Nord, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie, Suède, Ukraine.

⁷⁸ Article 87, article 115, paragraphes 3 et 4 de la Constitution de l'Ukraine.

⁷⁹ Algérie, Autriche, Belgique, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Kirghizstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, République de Moldavie, Pays-Bas, Macédoine, Norvège, Pologne, Saint-Marin, Serbie, Espagne, Slovaquie, Suède.

⁸⁰ Allemagne, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, France, Maroc, Portugal, Roumanie, Ukraine.

⁸¹ Article 116 de la Constitution de la Croatie.

approuvée, seul le ministre concerné est tenu de démissionner⁸². En Arménie, la Constitution autorise l'expression d'une motion de défiance à l'encontre du Premier ministre, ce qui peut entraîner la dissolution de l'ensemble du Gouvernement. Bien qu'il n'y ait pas de disposition directe permettant d'exprimer la défiance à l'égard de certains membres du Gouvernement, des interpellations écrites peuvent conduire à la démission de certains membres du Gouvernement⁸³. En Pologne, la Constitution distingue deux procédures pour exprimer un vote de défiance, à savoir la procédure d'adoption d'une motion de défiance contre l'ensemble du Conseil des ministres et la procédure d'adoption d'une motion de défiance contre un ministre individuel (à l'exclusion du Premier ministre)⁸⁴. Au Danemark, une motion de défiance peut être déposée contre le Premier ministre ou contre un ministre individuel. Lorsque le Folketing adopte une motion de défiance à l'encontre du Premier ministre, il demande la révocation du ministère (Gouvernement), à moins qu'il ne soit nécessaire d'organiser des élections générales. Si un ministère fait l'objet d'un vote de défiance ou demande à être démis de ses fonctions, il reste en fonction jusqu'à ce qu'un nouveau ministère soit nommé. Les ministres qui restent en fonction dans ces circonstances n'exercent que les fonctions nécessaires à la conduite ininterrompue des affaires officielles. Si la motion est adoptée à l'encontre d'un ministre en particulier, celui-ci doit démissionner⁸⁵. En Italie, la motion de défiance initiée par le Parlement s'adresse à l'ensemble du Gouvernement, mais elle peut également être utilisée, et l'a été, contre un seul membre du Gouvernement.

56. Les motions de défiance doivent être distinguées des "*motions of censure*" (à ne pas confondre avec les "*motions de censure*" françaises). Ces "*motions of censure*" visent à manifester la désapprobation plutôt qu'à évincer le ministre. Elles existent par exemple au Royaume-Uni. En Espagne, alors que le vote de défiance contre le Gouvernement est régi par la Constitution⁸⁶, le vote de défiance contre des ministres individuels ("*mociones de reprobación*") n'est régi ni par la Constitution ni par le règlement des chambres. Cependant, ces motions sont fréquentes dans la pratique ; elles peuvent être déposées dans l'une ou l'autre chambre, mais elles n'ont pas d'effet juridique car les ministres censurés ne sont pas tenus de démissionner. Elles sont similaires aux interpellations de ministres qui sont possibles dans un certain nombre de pays dont la Constitution ne prévoit pas de motions de défiance contre des ministres individuels, tels que la Bulgarie⁸⁷, la Hongrie⁸⁸ et la Roumanie⁸⁹.

b. Vote de défiance constructif

57. Une forme spécifique de procédure de défiance est le vote de défiance constructif. Alors que les motions de défiance ordinaires sont réglementées dans la majorité des États membres, les motions de défiance constructives n'existent que dans quelques ordres juridiques⁹⁰.

58. Dans le cadre d'une procédure de défiance ordinaire, un Gouvernement peut être chassé du pouvoir par la majorité des membres du Parlement qui ne soutiennent pas les politiques ou les

⁸² L'article 9 de la loi constitutionnelle n° 183 du 15 décembre 2005 de Saint-Marin (et ses modifications ultérieures) prévoit les "motions de défiance" et le règlement intérieur du Grand Conseil (article 45) régit certains de leurs aspects procéduraux.

⁸³ Articles 113 et 115 de la Constitution de la République d'Arménie.

⁸⁴ Articles 158 et 159 de la Constitution de la République de Pologne.

⁸⁵ Article 15 de la loi constitutionnelle du Danemark.

⁸⁶ Article 113 de la Constitution espagnole.

⁸⁷ Article 90 de la Constitution de la République de Bulgarie.

⁸⁸ Article 7 de la loi fondamentale hongroise.

⁸⁹ Article 112 de la Constitution de la Roumanie.

⁹⁰ Article 67 de la loi fondamentale allemande, article 21 de la loi fondamentale hongroise, article 115 de la constitution polonaise, article 46 de la constitution belge, article 113.2 de la constitution espagnole ; article 152 de la loi constitutionnelle de la République d'Arménie, article 158 de la constitution de la République de Pologne. 113.2 de la Constitution espagnole ; article 152 de la Loi constitutionnelle de la République d'Arménie, article 158 de la Constitution de la République de Pologne.

résultats d'un certain Gouvernement sans proposer de successeur. En revanche, dans le cadre de la procédure de défiance constructive, les membres du Parlement qui présentent la motion doivent proposer un candidat pour remplacer le Premier ministre en place. En Allemagne, la motion de défiance doit inclure une proposition pour un nouveau chancelier, évitant ainsi la vacance du poste de chancelier⁹¹. Le Parlement, par le biais de la motion de défiance, ne peut pas créer une situation où il n'y a pas de chancelier - il doit en élire un nouveau. Le président fédéral est tenu d'accéder à la demande du *Bundestag*, de révoquer l'ancien chancelier et de nommer la personne élue dans le cadre de la motion de défiance en tant que nouveau chancelier fédéral. En Espagne, la motion de défiance contre le Gouvernement ("*moción de censura*") est basée sur le modèle de la Loi fondamentale allemande. Cette motion ne peut être déposée à la chambre basse (Congrès des députés) et non à la chambre haute (Sénat) que par un dixième de ses membres (normalement 35 députés) et doit contenir le nom d'un candidat qui aspire à remplacer le chef du Gouvernement⁹². En Belgique, où les motions de défiance constructives et non constructives sont autorisées, une chambre qui adopte une motion de défiance à l'encontre du Gouvernement mais ne propose pas de successeur risque d'être dissoute par le roi, sur proposition du Premier ministre⁹³.

2. Procédures de vote de défiance

59. Si la plupart des constitutions réglementent les procédures d'introduction des motions de défiance, les détails des modalités se trouvent généralement dans le règlement intérieur du Parlement, les ordres permanents du Parlement ou la coutume constitutionnelle.

60. Dans les législatures bicamérales, les motions de défiance sont généralement initiées, débattues et votées uniquement par la chambre démocratiquement élue⁹⁴. En Bosnie-Herzégovine et en Italie, où le Gouvernement doit conserver la confiance des deux chambres du corps législatif, chaque chambre peut initier et exécuter une motion de défiance. En Roumanie, la Chambre des députés et le Sénat peuvent, en séance commune, retirer la confiance accordée au Gouvernement, en adoptant une motion de défiance à la majorité des députés et des sénateurs⁹⁵.

61. Aux Pays-Bas, où le Parlement se compose de la première chambre (Sénat) et de la deuxième chambre (Chambre des représentants), les deux chambres peuvent déposer une motion de défiance contre un membre du Gouvernement. Toutefois, si la Chambre des représentants peut également déposer une motion de défiance contre l'ensemble du Gouvernement, il n'y a pas de consensus sur la question de savoir si le Sénat a également le droit de le faire.

3. Quorum et majorités requises pour les votes de défiance

62. Les États ont adopté diverses solutions concernant la majorité requise pour présenter une motion de défiance, mais la tendance générale est qu'une motion de défiance peut être présentée par n'importe quel membre du Parlement ou par un nombre requis de membres du Parlement qui n'est généralement pas prohibitif pour que l'opposition propose un vote de défiance.

⁹¹ Art. 67 (1) de la Loi fondamentale.

⁹² Article 113.2 et article 114 de la Constitution espagnole et articles 175-179 du règlement intérieur du Congrès des députés espagnols.

⁹³ Article 46, paragraphes 1 et 2, de la Constitution belge et article 138 du règlement de procédure de l'ordre permanent de la chambre. 1 et 2 de la Constitution belge et l'article 138 du règlement intérieur de l'ordre permanent de la chambre.

⁹⁴ Par exemple, Autriche, Belgique, Canada, Irlande, France, Allemagne. Commission de Venise, rapport sur le bicamérisme, CDL-AD(2024)007, §§ 141-146.

⁹⁵ Articles 113 et 114 de la Constitution de la Roumanie.

63. Dans la majorité des États, le nombre de membres du Parlement requis pour présenter une motion de défiance varie entre un tiers et un dixième du nombre total de membres du Parlement, les pays les plus nombreux exigeant généralement un cinquième du nombre total. En Ukraine, en plus d'un tiers du nombre total de parlementaires, le président est l'un des sujets habilités à présenter une demande appelant à la responsabilité du Gouvernement. En Autriche, une motion de défiance doit être soutenue par cinq membres du Conseil national. En Irlande et en Finlande, les motions de défiance sont généralement déposées par les chefs de l'opposition ou plusieurs membres de l'opposition. Au Danemark et en Norvège, tout membre de l'opposition peut déposer une motion de défiance.

64. La tenue d'une réunion pour débattre d'une motion de défiance requiert généralement un quorum de la majorité absolue au sein du Parlement, puisque la raison d'être des motions de défiance est de vérifier si une majorité du Parlement continue à soutenir le Gouvernement. En Azerbaïdjan, cependant, une majorité des deux tiers est requise pour la validité d'une réunion visant à débattre de la motion de défiance.

65. Un vote de défiance réussi requiert généralement le soutien de la majorité absolue du Parlement (ou de la Chambre). Une majorité qualifiée est requise en Algérie, où les deux tiers des 407 membres de la chambre basse doivent voter en faveur de la motion de défiance. Dans d'autres pays, au contraire, la majorité des membres présents est suffisante pour mener à bien un vote de défiance⁹⁶.

4. Calendrier pour l'examen des votes de défiance

66. Le délai d'examen de l'initiative de vote de défiance est relativement court, la plupart des pays prévoyant une période d'un (Italie), deux ou trois jours entre le dépôt de l'initiative et la séance d'examen. D'autres pays prévoient un délai plus long, qui varie de sept jours en Pologne à dix jours en Ukraine, quinze jours en Finlande et en Grèce, trois semaines en Lituanie et trente jours en Croatie. La Slovaquie dispose d'un délai général de 30 jours qui peut être ramené à sept jours à la demande d'un cinquième des membres du Parlement. L'Islande n'a pas de délai fixe, mais la motion de défiance doit être examinée sans délai et, en République de Moldavie, elle doit être examinée le premier jour de la session plénière suivante du Parlement.

67. Dans de nombreux pays, le nombre et la fréquence des motions de défiance sont limités. Par exemple, en Roumanie, si la motion de défiance n'est pas adoptée, les députés et les sénateurs qui l'ont signée ne peuvent pas en déposer une autre au cours de la même session⁹⁷. En Grèce, une motion de défiance ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai de six mois à compter du rejet par le Parlement d'une telle motion. Une motion de défiance peut, exceptionnellement, être déposée avant l'expiration du délai de six mois, si elle est signée par la majorité du nombre total des membres du Parlement⁹⁸. Au Portugal, si une motion de défiance n'est pas adoptée, ses signataires ne peuvent en présenter une autre au cours de la même session législative⁹⁹. En Ukraine, le Parlement ne peut pas examiner la question de la responsabilité du Gouvernement et ne peut donc pas adopter une résolution de défiance dans les cas suivants : 1) plus d'une fois au cours d'une session ordinaire ; 2) dans l'année qui suit l'approbation du programme d'activité du Cabinet des ministres de l'Ukraine ; 3) au cours de la dernière session du Parlement¹⁰⁰. En Arménie, si le projet de décision de l'Assemblée nationale sur la motion de défiance contre le Premier ministre n'est pas adopté, ce projet peut être soumis au plus tôt après six mois¹⁰¹.

⁹⁶ Autriche, Irlande, Italie, Lituanie, Norvège.

⁹⁷ Article 113 de la Constitution de la Roumanie.

⁹⁸ Article 84 de la Constitution grecque.

⁹⁹ Article 194 de la Constitution de la République portugaise.

¹⁰⁰ Article 87 de la Constitution de l'Ukraine.

¹⁰¹ Article 115 de la Constitution arménienne.

5. Conséquences d'un vote de défiance

68. Dans la plupart des pays étudiés, les motions de défiance aboutissent à la destitution ou à la démission du Gouvernement. L'Azerbaïdjan est une exception : le Gouvernement est placé sous l'autorité du président en tant que chef nominal du pouvoir exécutif, mais il doit être confirmé par le Parlement, qui a le pouvoir d'adopter une motion de défiance contre l'ensemble du Gouvernement. Toutefois, une motion de défiance réussie n'oblige pas le Gouvernement à démissionner, et le président peut décider de dissoudre le Parlement s'il exprime un manque de confiance envers le Gouvernement deux fois au cours de la même année¹⁰².

69. Dans le cas des motions de défiance ordinaires, le Gouvernement qui ne survit pas au vote du Parlement est considéré comme démis de ses fonctions ou doit présenter sa démission. Ce type de motion n'entraîne pas automatiquement de conséquences directes pour le Parlement¹⁰³. Si le Parlement en place n'est pas en mesure de former une nouvelle majorité gouvernementale, le succès de la motion de défiance peut entraîner la fin anticipée du mandat du Parlement, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Premier ministre, soit par une décision du chef de l'État suivie de l'annonce de nouvelles élections¹⁰⁴. En France, bien que la destitution du Gouvernement n'ait pas de conséquence directe sur la chambre basse (Assemblée nationale), le président a le droit de dissoudre l'Assemblée nationale et de convoquer des élections anticipées¹⁰⁵.

70. Dans une minorité de pays, un vote de défiance réussi entraîne immédiatement la démission du Gouvernement et la dissolution du Parlement¹⁰⁶.

71. Dans le cas des motions de défiance constructives, le mandat parlementaire n'est pas touché par le changement de Premier ministre puisque la logique sous-jacente de la motion constructive est que les initiateurs de la motion démontrent si le Parlement est capable d'élire le successeur avant le vote effectif de la motion¹⁰⁷. En Espagne, le dépôt de la motion de censure entraîne deux effets immédiats : (i) la suspension du pouvoir du Premier ministre de dissoudre la législature pour l'empêcher de faire échouer l'objectif de la motion de censure et (ii) le début d'une période de réflexion de cinq jours pour empêcher la chambre de prendre des décisions hâtives. Si les auteurs de la motion n'obtiennent pas gain de cause, ils ne peuvent pas déposer une autre motion de défiance au cours de la même session parlementaire ordinaire.

6. Statistiques sur les motions de défiance

72. D'après les réponses au questionnaire relatif aux motions de défiance déposées depuis 1990, de telles motions ont été déposées dans la plupart des pays. Sur les 37 pays où la motion de défiance fait partie de l'ordre constitutionnel, seuls trois pays (Algérie, Belgique et Serbie) n'ont pas rapporté de motion de défiance dans la période récente. Dans d'autres pays, le recours à la motion de défiance est limité ou plutôt rare. C'est souvent le cas dans les pays où la motion de défiance doit inclure une proposition de nomination d'un nouveau Premier ministre (motion de défiance dite constructive). Par exemple, l'Allemagne n'a enregistré aucune motion de défiance depuis 1990 et la Hongrie n'a signalé qu'un seul cas. L'Arménie et la Pologne ont rapporté respectivement cinq et six cas depuis 1990 et l'Espagne six cas depuis 1980 ; un seul a été approuvé en 2018, et le Premier ministre en place a été remplacé par le candidat alternatif.

¹⁰² Article 95 de la Constitution de l'Azerbaïdjan.

¹⁰³ Norvège, Autriche, Lituanie, Arménie, Roumanie.

¹⁰⁴ Italie, Bulgarie, Grèce, Portugal, Roumanie, Serbie, Suède, Ukraine.

¹⁰⁵ Comme le Premier ministre n'a pas besoin d'obtenir un vote de confiance de l'Assemblée nationale pour l'investiture du Gouvernement, le Président peut également choisir de nommer le même Premier ministre qui aurait démissionné à la suite d'une motion de censure (similaire à la motion de défiance), comme cela s'est produit en 1962.

¹⁰⁶ Estonie, Croatie, République de Moldavie, Roumanie.

¹⁰⁷ Arménie, Belgique, Allemagne, Hongrie, Pologne, Espagne.

73. Cependant, le type de motion de défiance prévu par le système constitutionnel n'est pas toujours déterminant pour la fréquence et le succès de cet instrument. Il peut également être rarement utilisé dans les pays qui prévoient des motions de défiance ordinaires. La Lituanie et le Maroc n'ont enregistré qu'une seule motion de défiance infructueuse contre le Gouvernement (respectivement en 2008 et 1991).

74. Dans les pays qui prévoient à la fois des motions de défiance contre le Gouvernement ou le Premier ministre, d'une part, et des motions de défiance individuelles contre un membre du Gouvernement, d'autre part, ces dernières sont plus fréquentes. Par exemple, la Croatie a rapporté quatre motions de défiance contre le Premier ministre et 20 contre des ministres individuels, la Lituanie respectivement une et 20. En Lettonie, sur les 53 motions de défiance déposées depuis 1990, 11 étaient dirigées contre le Premier ministre et 42 contre des ministres. En Slovaquie, 13 motions de défiance ont été déposées contre le Gouvernement et 59 contre des membres individuels.

75. Le taux de réussite des motions de défiance collectives et individuelles est très faible. Cela est compréhensible compte tenu des conséquences qu'une motion de défiance réussie peut avoir pour le Gouvernement, mais aussi pour le Parlement lorsqu'il n'est pas en mesure de former un nouveau Gouvernement et qu'il peut être nécessaire de le dissoudre pour surmonter la crise politique et institutionnelle. Une telle motion implique un changement de la majorité qui a donné sa confiance en la nomination du Gouvernement. Par conséquent, pour être couronnée de succès, elle requiert un changement préalable de la majorité parlementaire d'origine. De tels changements sont peu fréquents (seulement lorsque la coalition gouvernementale se disloque ou en cas de crise institutionnelle ou de parti). Dans de nombreux cas, les premiers ministres qui sont presque sûrs d'avoir perdu le soutien de la majorité du Parlement présentent leur démission de manière préventive, avant qu'un vote formel n'ait lieu et démissionnent « volontairement » avant l'adoption d'une motion de défiance.

76. Depuis 1990, la Roumanie a fait état de plus de 200 cas de motions de défiance déposées dans les deux chambres, avec un taux de réussite inférieur à 5 %. La Bulgarie a fait état de 42 motions infructueuses et de seulement deux motions réussies depuis 1990. En Grèce, bien que 12 motions de défiance aient été déposées contre le Gouvernement, aucune n'a abouti. En Lettonie, aucune des 11 motions de défiance dirigées contre le Premier ministre ou l'ensemble du Gouvernement n'a abouti. En Italie, malgré les crises fréquentes du Gouvernement, aucune d'entre elles n'a été provoquée par une motion de défiance réussie¹⁰⁸.

77. Les gouvernements français ont engagé leur responsabilité 100 fois depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 sur la base de l'article 49.3 de la Constitution. Dans 67 cas, des motions de censure ont été déposées par des membres de l'Assemblée nationale. La seule motion qui a abouti depuis la création de la Cinquième République est celle d'octobre 1962.

78. En conclusion, les motions de défiance sont un instrument important et puissant du pouvoir législatif pour confirmer le soutien, exprimer la désapprobation ou retirer le soutien à la branche exécutive du Gouvernement. Les motions de défiance collectives et individuelles sont possibles et utilisées dans la plupart des pays. Cependant, dans la grande majorité des cas, les motions de défiance contre un Premier ministre ou un Gouvernement échouent. Dans de nombreux pays, les premiers ministres confrontés à une motion de défiance cherchent à éviter un vote formel au Parlement en démissionnant de manière préventive.

¹⁰⁸ Dans un cas, un ministre a été démis de ses fonctions à la suite d'un vote de défiance.

IV. Conclusion

79. Les systèmes parlementaires se définissent par le fait que le Gouvernement est responsable devant le Parlement : Le Gouvernement tire sa légitimité du Parlement et plus précisément de sa capacité à obtenir le soutien de ce dernier ("confiance").

80. La plupart des pays dotés d'un système parlementaire ont réglementé les relations de confiance entre le Gouvernement et le Parlement par le biais de motions de confiance et de motions de défiance. L'un des principaux instruments que l'exécutif peut utiliser pour discipliner ses membres et les membres de la majorité parlementaire qui soutient le Gouvernement, et dès lors s'assurer du soutien de la majorité, est de soulever une question de confiance en rapport avec l'adoption d'un projet de loi qui, s'il n'est pas accepté, peut entraîner la démission du Gouvernement, la dissolution potentielle de la chambre élue et des élections anticipées. Cependant, dans la majorité des ordres juridiques étudiés, ces questions de confiance ne sont pas souvent utilisées. Une forme spécifique de motion de confiance est l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en ce qui concerne l'adoption d'une politique générale ou d'un projet de loi spécifique.

81. Dans les Etats qui ont répondu au questionnaire et où le vote de confiance peut être combiné au processus législatif, la combinaison de la question de confiance et de l'adoption d'un projet de loi spécifique se présente principalement sous quatre formes :

- Le vote sur le projet de loi et le vote de confiance ont lieu, soit conjointement (Allemagne), soit séparément (Pologne, Finlande).
- Le vote sur le projet de loi "absorbe" le vote de confiance : le Parlement doit considérer l'adoption de ce projet de loi comme une question de confiance dans le Gouvernement, et la confiance dans le Gouvernement est la conséquence de l'adoption du projet de loi.
- Le vote de confiance "absorbe" le vote sur le projet de loi : le vote de confiance au Gouvernement entraîne l'adoption du projet de loi. Cela ne semble exister qu'en Arménie.
- Aucun vote n'est nécessaire, ni sur le projet de loi, ni sur la motion de confiance : à moins qu'une motion de défiance ne soit déposée, le projet de loi est adopté sans vote et même sans délibération. Cette pratique existe dans trois Etats membres de la Commission de Venise : la France, la Roumanie et la République de Moldavie.

82. Dans les cas où le vote de confiance " absorbe " le vote sur l'adoption du projet de loi et dans les cas d'engagement de la responsabilité du Gouvernement, le Parlement vote sur la confiance au Gouvernement plutôt que sur l'adoption du projet de loi : cela implique que le projet de loi devient une loi sans avoir été formellement voté par le Parlement (ou l'une de ses chambres).

83. La question de confiance et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sont deux instruments clés utilisés par les gouvernements pour contraindre leur majorité à les soutenir, sous peine de démission du Gouvernement. Ils contribuent ainsi à la stabilité du Gouvernement. Ils limitent les possibilités de contrôle du Parlement sur l'exécutif, affaiblissant ainsi la position du Parlement au sein de la forme parlementaire de Gouvernement. En particulier, les questions de confiance liées à l'adoption d'un projet de loi spécifique modifient le pouvoir de l'exécutif dans le processus législatif, car elles limitent le pouvoir du législateur de délibérer sur le contenu du projet de loi, à moins que le Gouvernement ne soit battu lors des procédures de vote de confiance.