



HAL
open science

L'EFFECTIVITE DE LA FONCTION DE CONTROLE DU GOUVERNEMENT DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 50-1 DE LA CONSTITUTION

Jean de Saint Sernin

► **To cite this version:**

Jean de Saint Sernin. L'EFFECTIVITE DE LA FONCTION DE CONTROLE DU GOUVERNEMENT DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 50-1 DE LA CONSTITUTION. *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2020. hal-03226828

HAL Id: hal-03226828

<https://hal.science/hal-03226828v1>

Submitted on 15 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'EFFECTIVITE DE LA FONCTION DE CONTROLE DU GOUVERNEMENT DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 50-1 DE LA CONSTITUTION

PAR JEAN DE SAINT SERNIN

*Docteur en droit public
Université Panthéon-Assas (Paris II)
Chargé d'enseignement à l'Université Paris Nanterre*

Politeia, n°37, juin 2020

SOMMAIRE

- I.** – LA RATIONALISATION JURIDIQUE DE LA DECLARATION GOUVERNEMENTALE DE L'ARTICLE 50-1 DE LA CONSTITUTION
 - A.** – *L'encadrement formel de la déclaration*
 - B.** – *L'assouplissement matériel de la déclaration*
- II.** – L'ARTICLE 50-1 DE LA CONSTITUTION : MODE D'EXPRESSION COLLECTIF ET ALTERNATIF DE LA MAJORITE PARLEMENTAIRE
 - A.** – *Le vote de l'article 50-1 de la Constitution : expression d'un soutien majoritaire attesté de l'Assemblée nationale*
 - B.** – *Le vote de l'article 50-1 de la Constitution : expression d'un soutien majoritaire réservé du Sénat*

« Aujourd'hui, il n'est question pour personne, et pour nous moins que pour quiconque, de fuir, de nous dérober face à cette épidémie. Il est question de prendre de bonnes décisions qui engagent toute la collectivité, sans fuir le débat, en mettant le Parlement au cœur des enjeux. Voilà pourquoi j'ai tenu à vous présenter notre stratégie nationale de déconfinement et à la soumettre à votre vote »¹. Le lundi 4 mai 2020, le Premier ministre a procédé, aux termes de l'article 50-1 de la Constitution, à une déclaration de politique générale suivie d'un débat et clôturée par un vote devant le Sénat. À la différence d'une procédure et d'un scrutin qui avaient trouvé le mercredi 29 avril 2020 une large majorité à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a essuyé un rejet. Sans incidence juridique véritable sur la stabilité gouvernementale, ce scrutin n'est pas dénué de toute influence pour l'exécutif et interroge sur l'effectivité des procédés de contrôle parlementaire au sein du bicamérisme de la V^e République.

Issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 50-1 de la Constitution dispose que « devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ». La constitutionnalisation d'un procédé qui existait depuis plusieurs années dans le règlement des Assemblées a été jugée superfétatoire par le Sénat qui s'est initialement prononcé pour son rejet. L'article 50-1 de la Constitution est un

¹ *JO débats Sénat*, séance du 4 mai 2020, session 2019-2020, p. 3780.

mécanisme du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, bien que son initiative soit partagée entre le Gouvernement et les groupes politiques. Ce procédé s'inscrit dans une logique constituante tendant au renforcement de la fonction parlementaire non législative. L'article 50-1 de la Constitution ne figurait pas parmi les initiatives du comité Balladur. Cet article a été introduit par l'Assemblée nationale. Il témoigne d'une préoccupation de la majorité parlementaire et des deux structures du Parlement d'être davantage associées à la politique gouvernementale par l'instauration régulière d'un débat contradictoire en séance publique.

Chemin faisant, cette disposition a été accueillie avec espoir au Sénat². L'article 50-1 de la Constitution devait encourager la tenue de débats indépendamment de la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement et ainsi mieux associer l'ensemble des assemblées à la politique gouvernementale. Pour autant, l'engagement de ce procédé et la tenue du vote qui s'ensuit sont rares. Une telle utilisation peut laisser perplexe sur l'effectivité du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, en particulier à la seconde chambre, dans des circonstances exceptionnelles liées à la crise sanitaire du covid-19. La crainte d'un rejet par le Gouvernement et les relations majoritaires entretenues par celui-ci avec la seconde assemblée peut expliquer la raréfaction du procédé. Toujours est-il que la déclaration publique gouvernementale, le débat qui lui succède et le scrutin venant la clôturer ont une influence sur le Gouvernement. Il en résulte que la portée des techniques et procédés du contrôle parlementaire se mesure moins dans les conséquences juridiques que dans les incidences politiques qu'elle peut recueillir dans l'esprit parlementaire comme dans l'opinion populaire.

Avec une attention particulière accordée à la seconde assemblée, il conviendra alors de s'interroger sur les modalités et sur les incidences juridiques et politiques de la déclaration gouvernementale prononcée au titre de l'article 50-1 de la Constitution en tant que procédé du contrôle parlementaire informatif de l'action gouvernementale.

Souhaitant réhabiliter la fonction parlementaire de contrôle gouvernemental, le constituant a néanmoins étroitement rationalisé l'article 50-1 de la Constitution dans une logique particulièrement favorable au Gouvernement (I). L'objectif était visiblement d'éviter de placer le Gouvernement en difficulté dans l'exercice de cette déclaration, ce qui laisse à penser que l'article 50-1 de la Constitution n'est pas dépourvu de toute conséquence dans le système de Gouvernement de la V^e République. Le vote qui résulte du débat vient exprimer la position de la majorité parlementaire à l'encontre du Gouvernement et les incidences demeurent significatives tout particulièrement dans le contexte où ces déclarations sont prononcées (II).

I. LA RATIONALISATION JURIDIQUE DE LA DECLARATION GOUVERNEMENTALE DE L'ARTICLE 50-1 DE LA CONSTITUTION

² « Nous nous félicitons de l'organisation de ce débat, car les possibilités de discuter de ces sujets en séance publique sont rares », Intervention de Michel DEMESSINE à propos de la déclaration sur le livre blanc de la défense et de la sécurité nationale », *JO débats Sénat*, séance du 28 mai 2013, session 2012-2013, p. 4896.

Afin d'éviter une assimilation avec les procédés de l'article 49 de la Constitution, le constituant a recherché à distinguer formellement (A) et matériellement (B), la déclaration gouvernementale faite en application de l'article 50-1 de la Constitution. Malgré ces distinctions, les mécanismes semblent se rapprocher par leur soumission commune à la logique de rationalisation du parlementarisme de la V^e République et à la flexibilité de leur usage par le Gouvernement.

A. *L'encadrement formel de la déclaration*

L'article 50-1 de la Constitution est un procédé soumis à la logique du parlementarisme rationalisé de la V^e République, alors même que le pouvoir constituant dérivé avait souhaité en atténuer les contraintes. Plus souple que les déclarations faites en application de l'article 49, l'article 50-1 de la Constitution n'en demeure pas moins soumis à un cadre formel rigoureux qui peut expliquer pour partie la raréfaction de son utilisation.

Les procédés de destitution de l'article 49 de la Constitution avaient fait l'objet d'une vigilance particulière de la part du pouvoir constituant originaire afin de garantir la solidarité gouvernementale autour du Premier ministre. Le pouvoir constituant dérivé n'a pas été animé, du moins en apparence, des mêmes intentions dans la mise en œuvre de l'article 50-1.

L'initiative de la question de confiance des alinéas premiers et troisièmes de l'article 49 de la Constitution appartient au seul Premier ministre, alors que les groupes parlementaires peuvent initier la déclaration gouvernementale de l'article 50-1. Cependant, cet article leur confère la faculté de proposer ; mais ne crée aucune obligation à la charge du gouvernement d'y donner suite. Le Gouvernement peut donc s'affranchir d'une demande formulée par un groupe de l'opposition ou un groupe minoritaire dont il ne partagerait pas les sensibilités. Si la demande était proposée par le groupe majoritaire de l'une ou l'autre des assemblées et que les sensibilités politiques concordent, le Gouvernement pourrait se montrer plus magnanime.

Contrairement à l'article 49 de la Constitution, l'initiative de la déclaration de l'article 50-1 n'appartient pas au Premier ministre mais au Gouvernement et celle-ci est dispensée de la délibération du Conseil des ministres. En apparence, il s'agit donc d'un procédé qui appartient à l'ensemble du personnel gouvernemental, en ce qu'il échappe à la vigilance du Chef de l'État d'une part, et à celle du Chef du Gouvernement d'autre part. Cette attribution peut aisément s'expliquer par les conséquences d'un tel engagement. En effet, si les procédés de l'article 49 peuvent se conclure par la destitution du Gouvernement, il allait de soi pour le constituant que la solennité et la gravité d'un tel engagement ne pouvaient être initiées et assumées que par le Chef du gouvernement. Or, dans la mesure où la déclaration de l'article 50-1 de la Constitution ne peut entraîner la démission collective du Gouvernement, le constituant dérivé n'a pas jugé nécessaire que le Premier ministre en soit le principal instigateur.

Pour autant, les différentes déclarations prononcées au titre de l'article 50-1 l'ont été dans leur grande majorité par le Premier ministre. La technicité et la spécialité du sujet a pu cependant conduire le Chef du Gouvernement à laisser à un ministre « spécialisé » la charge de

procéder à la déclaration et au débat. Il en a été ainsi le 15 mars 2016³ pour le Ministre de la Défense à propos des conditions d'emploi des forces armées lorsqu'elles interviennent sur le territoire national pour protéger la population. Il en fut également de même les 8 et 15 juillet 2015⁴ pour le Ministre des affaires étrangères à propos de la situation de la Grèce et des enjeux européens, ainsi que de l'accord européen relatif à la Grèce. Il en a été enfin de même, le 27 avril 2011 et le 24 avril 2013⁵ pour le Ministre de l'économie sur le projet de programme de stabilité. Lorsque la déclaration est assortie d'un vote, le Chef du Gouvernement n'est pas non plus dans l'obligation constitutionnelle de se déplacer. Au Sénat, sur les trois déclarations prononcées en applications de l'article 50-1 et sanctionnées d'un vote, une seule fit intervenir le Premier ministre, celle du 4 mai 2020 qui devait se solder par un rejet. À l'Assemblée nationale, sur les huit déclarations prononcées et suivies d'un vote, le Premier ministre participa à quatre d'entre elles⁶. Cette plus grande assiduité du Premier ministre à l'Assemblée nationale peut s'expliquer par la présence de la majorité parlementaire, avec laquelle il doit constamment entretenir des relations de confiance, même si le scrutin ne porte pas précisément et juridiquement sur cette question.

Si la déclaration de l'article 50-1 de la Constitution est donc formellement un pouvoir gouvernemental, elle est davantage un pouvoir placé sous l'étroite supervision du Premier ministre. Il serait particulièrement malvenu, pour ne pas dire inconvenant, que le procédé soit initié par un membre du Gouvernement indépendamment de l'autorisation en amont du Chef du Gouvernement. L'absence de sanction juridique du débat comme du vote qui suit la déclaration de l'article de 50-1 ne saurait autoriser un membre du Gouvernement à faire preuve d'une initiative isolée.

Les motivations et l'objectif recherchés par le Gouvernement lorsqu'il utilise l'article 50-1 demeurent variables. Il peut d'abord s'agir d'une volonté de « respecter »⁷ le Parlement et la fonction de contrôle parlementaire. C'est par ces mots que Manuel VALLS a justifié sa déclaration le 29 avril 2014 relative au programme de stabilité pour 2014-2017. Il peut également s'agir d'une volonté démocratique tenant à permettre un débat accompagné le cas échéant d'un scrutin, afin de favoriser la fonction délibérative du Parlement⁸. Dans le cadre du bicamérisme, l'article 50-1 peut être utilisé pour rappeler la nécessité de la coproduction

³ *JO débats Sénat*, séance du 15 mars 2016, session 2015-2016, p. 4130.

⁴ *JO débats Sénat*, séance du 8 juillet 2015, session 2014-2015, p. 7347 et *JO débats Sénat*, séance du 15 juillet 2015, session 2014-2015, p. 7693.

⁵ *JO débats Sénat*, séance du 27 avril 2011, session 2011-2012, p. 3122 et *JO débats Sénat*, séance du 24 avril 2013, session 2012-2013, p. 3974.

⁶ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 29 avril 2014, session 2013-2014, p. 2682, *JO débats Assemblée nationale*, séance du 15 juillet 2015, session 2014-2015, p. 6709, *JO débats Assemblée nationale*, séance du 5 décembre 2018, session 2018-2019, p. 13211, *JO débats Assemblée nationale*, séance du 28 avril 2020, session 2019-2020, p. 2941.

⁷ « Certains se demandaient pourquoi procéder à ce vote. C'est un respect que nous devons au Parlement, quand il s'agit de faire des choix qui engagent la France devant les Français, qui engagent aussi sa crédibilité devant l'Europe », intervention de Manuel VALLS, *JO débats Assemblée nationale*, séance du 29 avril 2014, session 2013-2014, p. 2712.

⁸ « Il importe que le débat politique ait lieu ici, dans cet hémicycle, qu'il soit l'occasion d'échanger des arguments, qu'il nous permette de nous écouter et qu'il soit enfin tranché par un vote », intervention d'Édouard PHILIPPE, *JO débats Assemblée nationale*, séance du 5 décembre 2018, session 2018-2019, p. 1351.

législative et de l'équilibre institutionnel par le concours du Sénat⁹. Il s'agit enfin de permettre à l'Assemblée d'exprimer une « *position politique* »¹⁰ que le Gouvernement a vocation à entendre comme à écouter.

L'article 50-1 de la Constitution ne peut juridiquement engager la responsabilité politique du Gouvernement. La formule du constituant est sans équivoque afin de marquer la différence avec les mécanismes de l'article 49. L'Assemblée nationale a rappelé cette disposition constitutionnelle à l'article 132 de son règlement, ce que n'a pas fait le Sénat pour des raisons compréhensibles tenant à l'absence d'une responsabilité politique du Gouvernement devant la seconde chambre. Pour autant, de l'aveu même de certains Premiers ministres, le vote qui résulte de l'article 50-1 peut avoir un caractère non pas seulement « *indicatif* », mais « *décisif* »¹¹. Indépendamment de la motion de censure ou du rejet de confiance, le Chef du Gouvernement mesure ici toute la solennité et la prise de risque à se confronter à un suffrage des représentants de la souveraineté nationale.

Le Gouvernement dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans l'initiative d'une déclaration au titre de l'article 50-1. Contrairement à l'article 49 qui est resté longtemps ambigu quant à la faculté ou à l'obligation pour le Gouvernement de demander la confiance, l'emploi du verbe « pouvoir » par le constituant confirme l'entière maîtrise du procédé par le Gouvernement. Le Premier ministre a rappelé cette faculté constitutionnelle lors de sa déclaration du 28 avril 2020¹². Le Gouvernement dispose d'une pleine liberté de procéder à une déclaration aux termes de l'article 50-1 de la Constitution ; mais cette liberté dans l'initiative se vérifie également dans le choix de la chambre, de la teneur du discours et de l'organisation d'un vote.

Si le Gouvernement peut procéder à une déclaration devant les chambres, le bicamérisme se révèle faussement inégalitaire. Tout d'abord, le Gouvernement est libre de faire une déclaration devant une chambre et non systématiquement devant l'autre. Ensuite, à supposer que le Gouvernement fasse une déclaration devant les deux chambres, il peut en modifier les modalités. L'orateur représentant l'exécutif peut être différent d'une chambre à l'autre. Ainsi le 15 juillet 2015¹³, le Premier ministre Manuel VALLS effectua à l'Assemblée

⁹ « *Je crois au bicamérisme. Je mesure le rôle du Sénat dans le bon fonctionnement de notre démocratie. (...). Le Sénat a renoncé depuis longtemps aux clivages artificiels. On y pratique le sens du consensus et du compromis. On y aime la discussion, le dialogue. On sait y marier les bonnes volontés* », intervention d'Édouard PHILIPPE, *JO débats Sénat*, 5 juillet 2017, session 2016-2017, p. 1924.

¹⁰ « *Enfin, chaque député aura la possibilité, par le vote, de dire sa position sur la stratégie que je viens d'exposer. Permettre à chaque député, qu'il soit présent dans l'hémicycle ou qu'il suive les débats à distance, de se prononcer sur cette stratégie, de dire s'il l'approuve et la soutient, de dire s'il la conteste et la rejette, ou de dire s'il s'abstient ; mais de prendre position, en responsabilité, comme il revient aux représentants de la nation qui ne peuvent pas, qui ne veulent pas et qui ne doivent pas être relégués au rang de commentateurs de la vie politique. Non, les députés ne commentent pas, ils votent et, ce faisant, ils prennent des positions politiques. C'est votre honneur, c'est votre mission et c'est ce que je vous invite à faire après le débat qui suivra cette déclaration* », intervention d'Édouard PHILIPPE, *JO débats Assemblée nationale*, séance du 28 avril 2020, session 2019-2020, p.p 2948 et 2949.

¹¹ « *Le vote d'aujourd'hui est un moment de vérité. Ce n'est pas un vote indicatif. C'est un vote décisif !* », intervention de Manuel VALLS, *JO débats Assemblée nationale*, séance du 29 avril 2014, session 2013-2014, p. 2682.

¹² « *Rien, dans notre Constitution, n'imposait au Gouvernement de présenter à l'Assemblée nationale la stratégie que je viens d'exposer. On peut – et on devrait – le déplorer, et se dire qu'il faudra, demain peut-être, corriger ce défaut. Mais nos institutions sont ainsi faites : il aurait été possible, pour le Gouvernement, de procéder à cette présentation au cours d'un journal télévisé ou d'une conférence de presse* », intervention d'Édouard PHILIPPE, *JO débats Assemblée nationale*, séance du 28 avril 2020, session 2019-2020, p. 2948.

¹³ *JO débats Assemblée nationale*, séance du 15 juillet 2015, session 2014-2015, p. 6709.

nationale, une déclaration sur l'accord européen relatif à la Grèce, tandis que Laurent FABIUS, Ministre des affaires étrangères, avait procédé à cette même déclaration devant le Sénat le 8 juillet 2015. Le Gouvernement peut également décider d'organiser un vote dans une chambre et non dans l'autre. Le 23 avril 2013¹⁴, le Gouvernement a effectué une déclaration suivie d'un vote sur le programme de stabilité de la France 2013-2017. Le lendemain, il effectua au Sénat une déclaration identique, mais non assortie d'un vote. Le Gouvernement est donc seul juge de l'opportunité d'organiser ou non une déclaration et il le fait ou non suivant les modalités qu'il a lui-même fixées.

Constitutionnellement, le Gouvernement ne peut cependant s'affranchir du débat qui succédera à la déclaration qu'il prononcera. À la différence de l'article 49 alinéa 3, le débat et le vote pris en application de l'article 50-1 de la Constitution sont réalisés sur « *une déclaration, c'est-à-dire sur une prise de position politique, sur un engagement* »¹⁵. Cette solennité du message a nécessité pour les Assemblées la mise en œuvre de procédures spécifiques. Le Sénat a mis en place une procédure particulièrement originale en organisant un débat interactif après que les orateurs se furent exprimés. Ce débat a lieu entre un membre du Gouvernement et un parlementaire pendant une durée fixée par la Conférence des présidents. Il en a été ainsi à propos du Grand débat national¹⁶ et sur le plan de déconfinement suite à l'épidémie de Covid-19¹⁷. L'article 50-1 revêt ainsi une singularité particulière parmi les autres procédés du contrôle parlementaire en séance publique.

Les assemblées parlementaires ont également instauré par l'intermédiaire de leur règlement, différents procédés permettant une certaine rationalisation des débats et cela surtout lors de l'organisation du vote. Si le règlement de l'Assemblée nationale limite les explications de vote à cinq minutes, le Sénat est plus catégorique et ne les admet pas du tout¹⁸. À l'Assemblée nationale, le débat qui suit la déclaration du Gouvernement est temporellement corseté : « *Le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Il est ensuite réparti entre les groupes d'opposition d'une part, et les autres groupes d'autre part, en proportion de leur importance numérique* »¹⁹. Au Sénat, la Conférence des présidents est libre de fixer une durée globale pour le débat. Si elle choisit cette hypothèse : « *chaque groupe dispose d'un temps minimal identique qui varie en fonction de la durée du débat et il y a un temps pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Le temps demeurant disponible est ensuite réparti entre les groupes en proportion de leur importance numérique* »²⁰. Si la Conférence des présidents ne fixe pas de durée globale, l'article 39 ter dispose en son alinéa 3 : « *il est attribué (...) un temps d'une heure réparti à la proportionnelle avec un temps minimum*

¹⁴ JO débats Assemblée nationale, séance du 23 avril 2013, session 2013-2014, p. 4854.

¹⁵ « *Je ne me place pas en dehors du cadre constitutionnel. Il s'agit d'un bon article, puisqu'il prévoit un débat général non pas sur un texte mais sur une déclaration, c'est-à-dire sur une prise de position politique, sur un engagement. Je le répète : permettre à chacun non pas simplement d'émettre une opinion mais de prendre position individuellement et de voter sur un tel sujet me paraît opportun. Si j'entends les critiques, j'assume la méthode qui a été retenue, laquelle offre la possibilité de voter* », intervention d'Edouard PHILIPPE, JO débats Assemblée nationale, séance du 28 avril 2020, session 2019-2020, p. 2975.

¹⁶ JO débats Sénat, séance du 10 avril 2020, session 2018-2019, p. 5443.

¹⁷ JO débats Sénat, séance du 4 mai 2020, session 2019-2020, p. 3793.

¹⁸ Article 39 RS.

¹⁹ Article 132 alinéa 2 RAN.

²⁰ Article 19 ter alinéa 2 RS.

identique de cinq minutes pour chaque groupe et un temps de trois minutes pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ». Dans l'organisation des débats qui succèdent à la déclaration gouvernementale, la procédure de l'article 50-1 se révèle plus libérale à la seconde chambre qu'à la première. Cette différence tient à une discipline majoritaire moins affirmée et qui nécessite en conséquence, des procédés de rationalisation moins stricts.

En utilisant l'article 50-1 de la Constitution, le contrôle parlementaire en séance publique obéit en apparence à un cadre juridique moins formalisé qui devrait faciliter et augmenter son usage. En réalité, les contraintes politiques liées à la logique majoritaire de la V^e République demeurent identiques aux procédés de l'article 49, alors même que leurs conséquences juridiques ne sont pas identiques. Le Gouvernement est toujours demeuré circonspect devant l'usage de l'article 50-1 et l'échec du Gouvernement d'Édouard Philippe le 4 mai 2020 ne devrait pas changer le ressenti gouvernemental sur ce procédé. Dans les années à venir comme par le passé, l'on pourrait assister de manière plus régulière à un détournement de l'objet même de l'article 50-1.

B. *L'assouplissement matériel de la déclaration*

À la lecture de l'article 50-1 de la Constitution, la déclaration orale gouvernementale s'inscrirait dans un des mécanismes du contrôle parlementaire « *informatif* » en séance publique. Un tel jugement peut être défendu du moins à l'Assemblée nationale. L'application de cet article au Sénat laisse néanmoins apparaître un détournement fonctionnel de l'article 50-1 par le Gouvernement, en fonction des relations majoritaires entre les Assemblées.

À la lecture des débats parlementaires, l'article 50-1 de la Constitution a été introduit pour « *donner la possibilité aux assemblées parlementaires de débattre et de voter sur une déclaration du Gouvernement, qui, par contraste avec une déclaration de politique générale, pourrait porter sur un thème spécifique ou une politique sectorielle – l'éducation ou une entreprise diplomatique particulière par exemple* »²¹. L'article 50-1 dispose que le Gouvernement peut faire « une déclaration sur un sujet déterminé », tandis que l'article 49 dispose en son alinéa 1^{er} que le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur « *son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale* ». L'objet sur lequel porte la déclaration des articles 49 et 50-1 semble donc manifestement différent. En réalité, la rédaction de l'article 50-1 peut s'entendre dans un double sens, ce qui permet un rapprochement matériel des deux articles. La déclaration de l'article 50-1 peut être entendue dans un sens élargi comme dans un sens restreint. Dans un sens large, le Gouvernement pourrait décider de faire une déclaration sur la politique générale qu'il entend déterminer et conduire. L'objet de l'article 50-1 rejoindrait alors celui de l'article 49. En revanche, la déclaration ne rejoindrait pas sa finalité puisqu'il n'est pas question pour le Gouvernement de demander la

²¹ *Rapport n°892 fait au nom de la commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, Jean-Luc WARSMANN (dir.), Assemblée nationale, XIII^e législature, session 2007-2008, p. 51.

confiance de l'Assemblée et d'engager sa responsabilité politique. Dans un sens plus restreint, le Gouvernement peut faire une déclaration sur un point précis de son programme législatif ou en réaction à une actualité qui appellera par la suite à légiférer. En ce sens, le débat du 4 mai 2020 au Sénat devait venir présenter le cadre législatif du futur projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire qui allait être déposé la semaine même sur le Bureau de la seconde assemblée. Or à l'Assemblée nationale, l'article 49 peut être utilisé sur un projet ou une proposition de loi (alinéa 3) et a déjà donné lieu à une utilisation sur un point précis de la politique gouvernementale (alinéa 1^{er})²². Cette rédaction générale opérée par le constituant va conduire à une utilisation de l'article 50-1 de la Constitution sur des sujets variables mais qui n'est pas sans les rapprocher de l'article 49.

Lors de la discussion de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 en première lecture, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait souhaité que cette déclaration ne puisse être réalisée que sur « *un caractère thématique* ». Cette rédaction avait le mérite de porter sur un aspect précis de la politique et ainsi de réserver l'article 49 pour des déclarations de politique générale. Le Gouvernement a vu dans cette insertion une aubaine. Plutôt que d'utiliser l'article 49 et d'engager la responsabilité du Gouvernement avec un risque de censure, il pourrait préférer l'utilisation de l'article 50-1 sur un point précis de sa politique, sans aucune incidence pour sa stabilité. C'est lors de la seconde lecture et après la suppression de cet article par le Sénat, que l'Assemblée nationale entreprit de lui donner la rédaction qui allait être entérinée par le Congrès. Au fur et à mesure des déclarations et en particulier à la seconde chambre, cette rédaction laisse craindre une frontière difficilement perceptible entre les deux objets des déclarations des articles 49 et 50-1 de la Constitution.

À l'Assemblée nationale, les huit déclarations ayant donné lieu à un vote au titre de l'article 50-1 ont porté sur un aspect précis de la politique gouvernementale²³. Le Gouvernement a entrepris de réserver le 49 alinéa 1^{er} à la politique générale, et le 50-1 à la politique spéciale. Les statistiques révèlent une parité quantitative entre les deux déclarations²⁴. Le Gouvernement a donc procédé à une lecture *stricto sensu* de la Constitution, en ne procédant pas à un détournement de l'objet de l'article 50-1 qui aurait été destiné à se soustraire à l'engagement de la confiance devant l'Assemblée nationale. Sur les vingt-quatre utilisations qui ont été faites de cet article au Sénat, vingt²⁵ ont porté sur un aspect précis de la politique

²² Lors de la VII^e législature, Pierre MAUROY a engagé la responsabilité de son Gouvernement sur son programme énergétique (6 octobre 1981). Sous la IX^e législature, Michel ROCARD a engagé la responsabilité de son Gouvernement sur la politique au Moyen-Orient (16 janvier 1991) et Pierre BEREGOVY sur les négociations du GATT (25 novembre 1992). Malgré, la révision du 23 juillet 2008 et l'introduction de l'article 50-1, le Gouvernement a continué à utiliser l'article 49 sur un point précis de sa politique, comme François FILLON à propos de la politique étrangère (17 mars 2009).

²³ Programme de stabilité européen (2 mai 2011), programme de stabilité de la France 2013-2017 (24 mars 2013), programme de stabilité pour 2014-2017 (29 avril 2014), accord européen relatif à la Grèce (15 juillet 2015), projet de programme de stabilité pour 2018-2022 (18 avril 2018), fiscalité écologique et ses conséquences sur le pouvoir d'achat (5 décembre 2018), programme de stabilité 2019-2023 (30 avril 2019) et stratégie nationale du plan de déconfinement dans le contexte de la lutte contre l'épidémie de covid-19 (28 avril 2020).

²⁴ Depuis 2008, le Gouvernement a recouru huit fois à l'article 49 alinéa 1^{er} soit autant que l'article 50-1 (avec vote) : 17 mars 2009, 24 novembre 2010, 3 juillet 2017, 8 avril 2014, 16 septembre 2014, 13 décembre 2016, 4 juillet 2017 et 12 juin 2019.

²⁵ Projet de programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne (27 avril 2011), Nouvelles perspectives européennes (10 octobre 2012), Programme de stabilité (24 avril 2013), Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (28 mai 2013), projet de programme de stabilité pour 2014-2017 (29 avril 2014), réforme territoriale (28 octobre 2014), Situation en Grèce et enjeux européens (8

gouvernementale. En revanche, quatre de ces déclarations ont moins donné lieu à un discours « *sur un sujet déterminé* » que sur la politique gouvernementale prise dans sa généralité, une pratique qui n'est pas sans rappeler celle de l'article 49 de la Constitution.

L'article 50-1 de la Constitution a pu être utilisé comme un procédé constitutionnel supplétif de l'article 49 de la Constitution. Il convient de rappeler que le Premier ministre ne peut pas engager devant le Sénat la responsabilité de son Gouvernement sur la politique générale qu'il entend conduire (Article 49 alinéa 1^{er}) ou sur un texte (Article 49 alinéa 3). Le constituant a réservé au Gouvernement la faculté de faire une déclaration de politique générale devant le Sénat assortie d'un vote insusceptible d'engager sa responsabilité politique (Article 49 alinéa 4). Les articles 49 alinéa 4 de la Constitution et 50-1 possèdent en apparence les mêmes finalités, à savoir : d'une part un procédé déclaratif d'une information politique et, d'autre part un procédé sans conséquences sur la stabilité ministérielle. Pour autant le Gouvernement manifeste une nette préférence pour le second procédé. Celle-ci peut s'expliquer pour trois raisons. Premièrement, l'article 49 alinéa 4 de la Constitution comporte un retentissement médiatique plus important aussi bien dans l'opinion populaire que chez les parlementaires. Deuxièmement, le Gouvernement est libre de choisir la teneur du débat, ses modalités et la tenue d'un vote de l'article 50-1 de la Constitution. Troisièmement, en juin 2019, après l'application de l'article 49 alinéa 4 de la Constitution, le Gouvernement a essuyé un désaveu au Sénat. Cet échec a donc conduit le gouvernement à mettre en œuvre un procédé qui jusqu'alors lui avait réussi.

L'identité des majorités entre les deux assemblées n'a pas conduit nécessairement le Gouvernement à employer de façon répétée l'article 49 alinéa 4 de la Constitution. Quelques jours après leur nomination, Jean-Marc AYRAULT et Manuel VALLS recoururent à l'article 50-1 de la Constitution devant le Sénat. Après avoir engagé la responsabilité politique de leur Gouvernement devant l'Assemblée nationale²⁶ et voulant « *délivrer un message particulier aux membres de la Haute Assemblée et au premier chef à sa majorité* »²⁷, ces deux Premiers ministres ont utilisé le lendemain l'article 50-1. Sceptiques quant à la configuration relative de la majorité sénatoriale, qui soutenait pourtant le Gouvernement, ils décidèrent de ne pas organiser de vote. « *L'incertitude du résultat* »²⁸ aurait été interprétée comme un désaveu politique pour la majorité gouvernementale nouvellement arrivée au pouvoir.

Un tel usage rend complexes les différences matérielles et formelles entre les articles 49 alinéa 4 et 50-1 de la Constitution. Matériellement, il s'agissait bien d'une « *déclaration de politique générale* »²⁹ aux termes de l'article 49 de la Constitution ; mais formellement il s'agissait d'une déclaration faite par le Gouvernement « *sur un sujet déterminé* » suivant la

juillet 2015), Accord européen relatif à la Grèce (15 juillet 2015), Accueil des réfugiés en France et en Europe (16 septembre 2015), Situation et avenir de l'agriculture (6 octobre 2015), emploi des forces armées sur le territoire national (15 mars 2016), Suite du référendum britannique et préparation du Conseil européen (28 juin 2016), Opérations extérieures en France (19 octobre 2016), Décret du 28 octobre 2016 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité (16 novembre 2016), Avenir de l'Union européenne (11 octobre 2017), Projet de programme de stabilité pour 2018-2022 (18 avril 2018), fiscalité écologique (6 décembre 2018), Grand débat national (10 avril 2019), Politique migratoire de la France et de l'Europe (9 octobre 2019) et Stratégie nationale du plan de déconfinement dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19 (4 mai 2020).

²⁶ 3 juillet 2012 (AYRAULT) et 8 avril 2014 (VALLS).

²⁷ J. BENETTI, « Les premiers pas du Gouvernement devant les assemblées », *Constitutions*, 2012, p. 418.

²⁸ J. BENETTI, art. cit., p. 418

²⁹ Jean-Claude GAUDIN, *JO débats Sénat*, séance du 4 juillet 2012, session 2011-2012, p. 1906.

rédaction de l'article 50-1 de la Constitution. Il en a été de même pour Bernard CAZENEUVE et Édouard PHILIPPE le 14 décembre 2016 et le 5 juillet 2017, à la différence que les majorités parlementaires entre les deux assemblées étaient cette fois discordantes. Ces déclarations venaient se succéder au lendemain de la déclaration de politique générale prononcée à l'Assemblée nationale au titre de l'article 49 alinéa 1^{er}³⁰ et ne furent pas assorties de vote. Pourtant de l'aveu même du Gouvernement³¹, l'objet de l'article 50-1 est dissociable de celui de l'article 49. Cette initiative a obtenu un succès mitigé à la seconde assemblée. Pour certains sénateurs, l'article 50-1 permet de « conforter le bicamérisme »³² en adressant un message personnalisé au Sénat. Pour d'autres, cette déclaration fut « un regret »³³ en ce qu'elle fut préférée à l'article 49 alinéa 4. La configuration des majorités parlementaires et leurs relations avec le Gouvernement peuvent expliquer le choix de recourir ou non à l'article 50-1 de la Constitution, quitte à détourner ce dernier de la fonction constitutionnelle qui lui était assignée.

La proximité entre les déclarations de l'article 49 alinéa 4 de la Constitution et de l'article 50-1 rend délicate toute tentative de différenciation suivant l'usage fait par le Gouvernement. Le sujet est généralement d'une importance certaine et aucune hiérarchie ne semble réellement envisageable entre les deux déclarations hormis le sens et l'importance que le Gouvernement a entendu leur donner. Sur les vingt-quatre déclarations régies par l'article 50-1 de la Constitution qui ont eu lieu au Sénat depuis 2008, l'objet a porté sur un aspect notable de la politique intérieure ou de la politique extérieure, civile ou militaire. L'objet de ces déclarations a pu s'inscrire dans un contexte de « crise » nationale ou internationale. Les déclarations des 29 avril et 4 mai 2020 s'inscrivent tout particulièrement dans l'esprit des utilisations précédentes de l'article 50-1 de la Constitution. Au-delà des motivations qu'avait le Gouvernement de préférer l'article 50-1 à l'article 49 alinéa 4 de la Constitution, la différence entre les deux procédés semble résider dans la période où ils sont utilisés et sur laquelle est arrêtée le sujet.

L'article 50-1 de la Constitution possède un caractère plus conjoncturel et contextuel que l'article 49 alinéa 4. Lorsqu'il n'est pas utilisé aux fins d'une déclaration gouvernementale

³⁰ 13 décembre 2016 (CAZENEUVE) et 4 juillet 2017 (PHILIPPE).

³¹ « *Il ne s'agit pas pour moi de faire une déclaration de politique générale, puisque le ministre des affaires étrangères et du développement international, Jean-Marc Ayrault, vous a lu la déclaration que j'ai faite devant l'Assemblée nationale hier après-midi au moment même où je la prononçais.* », Bernard CAZENEUVE, *JO débats Sénat*, séance du 14 décembre 2016, session 2016-2017, p. 18871.

³² Intervention de Nicole BORVO COHEN-SEAT, *JO débats Sénat*, séance du 4 juillet 2012, session 2011-2012, p. 1903. « *Au lendemain de votre déclaration de politique générale et du vote de confiance que vous ont accordé une large majorité de nos collègues députés, votre présence parmi nous et votre intervention, largement tournée vers les préoccupations des sénateurs, est un geste d'égard et de respect envers la Haute Assemblée* », intervention de Jean-Pierre CAFFET, *JO débats Sénat*, séance du 9 avril 2014, session 2013-2014, p. 2590.

³³ « *À cet égard, monsieur le Premier ministre, nous regrettons que vous ayez eu recours hier à l'article 50-1 de la Constitution. Pour notre part, nous aurions préféré voter sur votre déclaration de politique générale. Notre vote à nous, vous le connaissez, il ne vous aurait pas surpris. En revanche, celui de la majorité sénatoriale, parce qu'il se joue à six voix près, aurait pu conduire à un résultat différent de celui que vous avez obtenu à l'Assemblée nationale. D'ailleurs, il ne manquera pas d'être différent à l'avenir, on vient de vous le dire !* », par Jean-Claude GAUDIN, *JO débats Sénat*, séance du 4 juillet 2012, session 2011-2012, p. 1909. Dans le même sens, François ZOCCHETTO déclarait : « *Nous vivons très mal votre refus de faire voter le Sénat sur votre déclaration de politique générale. Qu'un gouvernement manifeste sa défiance à l'égard de ses alliés en écartant le vote de confiance, c'est vraiment original. Depuis 1958, aucun chef de Gouvernement disposant d'une majorité dans les deux chambres ne s'est refusé à prononcer devant le Sénat une véritable déclaration de politique générale, conformément à l'article 49, quatrième alinéa, de la Constitution, suivie d'un vote, ce fameux vote que nous avons réclamé hier après-midi en écoutant votre déclaration* », *JO débats Sénat*, séance du 4 juillet 2012, session 2011-2012, p. 1912.

« *déguisée* » ayant trait à la politique générale, l'article 50-1 est davantage employé à la seconde chambre comme un instrument venant répondre à un problème national ou international d'envergure. Il reprend alors sa finalité juridique première à savoir un procédé du contrôle parlementaire « *informatif* » en séance publique. La déclaration faite par le Premier ministre le 4 mai 2020 au Sénat s'inscrit dans cet usage circonstanciel. Il est vrai qu'en de rares occasions, l'article 49 alinéa 4 a été utilisé à la suite d'événements conjoncturels³⁴. Cependant dans la grande majorité des cas, le Gouvernement utilise l'article 49 alinéa 4 pour des déclarations de politique générale conformes à la rédaction et à l'esprit du pouvoir constituant originaire. Dans un sens contraire, il semble privilégier l'article 50-1 de la Constitution pour des aspects plus ponctuels et déterminés de sa politique liés au contexte les environnant. Un tel usage est davantage conforme aux vœux du pouvoir constituant dérivé. Alors que la déclaration de politique générale constitue l'essence même de l'article 49 alinéa 4, les aspects techniques de cette politique en constituent l'exception ; l'article 50-1 repose quant à lui sur une logique inverse. Toujours est-il que la disposition et l'usage des procédés constitutionnels du contrôle parlementaire résident moins dans l'esprit qu'a entendu leur donner le constituant que dans celui du personnel politique qui les emploie.

Indépendamment des relations majoritaires, les Premiers ministres n'ont pas négligé le soutien du Sénat dans les déclarations gouvernementales, surtout lorsque les circonstances l'exigeaient. Il est vrai que les événements conjoncturels sont propres aux rassemblements républicains et permettent le plus souvent, de lever les oppositions partisans. Cette association des deux structures du Parlement à la fonction de contrôle de l'action gouvernementale tend ainsi à rétablir l'équilibre du bicamérisme de la V^e République. Le procédé de l'article 50-1 de la Constitution comporte en apparence des conséquences juridiques limitées, puisque la stabilité du Gouvernement n'est pas affectée. Pour autant et en dépit des contraintes juridiques favorables au Gouvernement, l'initiative est peu fréquente ; le procédé se conclut rarement par un vote et il s'utilise différemment dans les assemblées parlementaires. Ces éléments dénotent un certain scepticisme du Gouvernement quant à l'emploi de cet article. Le rejet sénatorial du 4 mai 2020 démontre que toute influence politique ne doit pas être exclue et invite à relativiser un jugement souvent défaitiste sur la portée du contrôle parlementaire de la V^e République.

II. L'ARTICLE 50-1 DE LA CONSTITUTION : MODE D'EXPRESSION COLLECTIF ET ALTERNATIF DE LA MAJORITE PARLEMENTAIRE

À l'Assemblée nationale, le vote qui résulte de l'article 50-1 de la Constitution témoigne de l'expression de la majorité parlementaire sur le sujet où elle est invitée à voter (A). L'article 50-1 de la Constitution n'affecte pas la stabilité politique du Gouvernement. Pour autant, le vote qui en résulte comporte des conséquences non négligeables pour le Gouvernement en particulier lorsqu'il traduit un soutien conditionné voire un rejet de la majorité sénatoriale (B).

³⁴ Michel ROCARD utilisa l'article 49 alinéa 4 de la Constitution sur la politique de la France à l'égard des Pays d'Europe Centrale et Orientale, le 20 novembre 1989 et le 16 janvier 1991 sur la politique au Moyen-Orient.

A. Le vote de l'article 50-1 de la Constitution : expression d'un soutien majoritaire attesté de l'Assemblée nationale

Depuis la révision du 23 juillet 2008, le Gouvernement a procédé huit fois à un vote en application de l'article 50-1 de la Constitution à l'Assemblée nationale. Cette pratique s'avère quantitativement plus élevée qu'au Sénat. Plusieurs raisons peuvent expliquer la fréquence de ce scrutin. Il s'agit d'abord pour le Gouvernement de s'assurer du soutien de sa majorité en venant régulièrement se présenter devant elle et faire preuve de pédagogie en lui communiquant les informations politiques nécessaires à l'approbation des choix législatifs qui lui seront demandés ultérieurement. La majorité parlementaire est généralement reconnaissante et n'hésite pas à saluer publiquement l'initiative du Gouvernement³⁵. Ensuite, le Gouvernement est assuré de l'existence de cette majorité par sa configuration et par les différents scrutins qui lui ont déjà permis de vérifier son adhésion. Il peut alors sans aucune espèce de risque se confronter à nouveau à son vote. Enfin, ce scrutin est sans incidence sur la responsabilité politique du Gouvernement. L'exécutif est donc assuré que sa stabilité ne sera pas mise en cause.

Sur les huit déclarations formulées et ayant été assorties d'un vote, le Gouvernement a systématiquement obtenu une majorité d'une part, dont l'analyse révèle un soutien sans équivoque pour une large partie d'entre elles d'autre part. Lors de la déclaration du Gouvernement relative à la stratégie nationale du plan de déconfinement dans le contexte de la lutte contre l'épidémie de covid-19 prononcée le 28 avril 2020, le Gouvernement a obtenu 368 voix favorables contre 100. Le soutien de la majorité est donc manifeste et l'adhésion des formations politiques assez large. Un tel scrutin a pu s'observer dans les précédentes déclarations. Le 30 avril 2019, la déclaration sur le projet de programme de stabilité 2019-2023 avait recueilli 334 voix contre 181. La déclaration sur la fiscalité écologique et ses conséquences sur le pouvoir d'achat prononcée le 5 décembre 2018 avait obtenu 358 voix contre 194. Le 18 avril 2018, la déclaration sur le projet de programme de stabilité pour 2018-2022 avait obtenu 368 contre 169. Enfin, le 15 juillet 2015, la déclaration sur l'accord européen relatif à la Grèce avait obtenu 412 voix contre 69.

Ces cinq déclarations peuvent s'analyser d'abord comme un soutien majoritaire largement accordé. Le vote révèle une quasi-unanimité parmi les membres du groupe majoritaire. Ainsi, lors du scrutin du 28 avril 2020, sur les 297 membres du groupe LREM, 289 votèrent favorablement. Il en fut de même pour la déclaration du 5 décembre 2018 avec 304 voix (sur les 309 membres du groupe LREM) et le 18 avril 2018 avec 303 voix (sur les 312 membres du groupe LREM). Le vote révèle une abstention très faible obligeant les groupes politiques à exprimer un choix clair et déterminé³⁶. Par ailleurs, les groupes minoritaires alliés

³⁵ « *Le programme de stabilité bénéficie, étape démocratique importante, d'une légitimité parlementaire* », intervention de Pierre LEQUILLER (LR), *JO débats Assemblée nationale*, séance du 2 mai 2011, session 2010-2011, p. 2663. « *Ce débat voulu par la majorité et le Gouvernement n'a rien d'anodin. Il place l'ensemble de la représentation nationale et tous les acteurs du débat public devant un exercice de vérité et de sincérité totalement inédit, éclairé de surcroît par les chantiers que le Président de la République a lancés* », intervention de Francis CHOUAT (LREM), *JO débats Assemblée nationale*, séance du 28 avril 2020, session 2019-2020, p. 3926.

³⁶ 49 abstentionnistes sur le scrutin du 15 juillet 2015, 17 sur le scrutin du 18 avril 2018, 4 sur le scrutin du 5 décembre 2018, 17 pour le scrutin du 30 avril 2019.

au groupe majoritaire apportent également un soutien déterminé révélant leur participation à la majorité gouvernementale. Lors du scrutin du 28 avril 2020, 45 membres du MODEM ont voté favorablement la déclaration gouvernementale sur les 46 que comprend cette formation. Le même groupe vota la déclaration à 43 voix sur 46 le 5 décembre 2018 et par 45 sur 47 le 18 avril 2018. Enfin, pour les députés de la majorité, l'article 50-1 de la Constitution est synonyme d'une certaine « confiance »³⁷ et d'une responsabilité de celle-ci envers le Gouvernement. Pour les parlementaires de la majorité, l'approbation d'une déclaration au titre de l'article 50-1 peut procéder du même esprit que celui de l'article 49 alinéa 1^{er}³⁸. De l'aveu même de la majorité, ce vote aurait même un caractère « décisionnel »³⁹ non vis-à-vis de la stabilité politique du Gouvernement, mais quant au lien organique qui l'unit à lui.

Le scrutin de l'article 50-1 de la Constitution révèle également la nature et la configuration de l'opposition parlementaire. Le 28 avril 2020, le groupe LFI vota le rejet de la déclaration par 17 voix sur les 17 que comprend son groupe. Il en fut de même pour les membres du groupe GDR dont 14 sur 16 se prononcèrent en faveur du rejet et pour les 20 députés sur les 30 que comprend le groupe socialiste. L'opposition manifeste une certaine unité dans les votations exprimées sur l'article 50-1 de la Constitution, puisque rares sont les députés ayant modifié leur vote au cours d'une même législature. Pour la XV^e législature, les déclarations du 30 avril 2019, du 5 décembre 2018 et du 18 avril 2018 révèlent une opposition solidairement unie contre le Gouvernement. Ainsi, le groupe Nouvelle Gauche (31 membres) rebaptisé groupe Socialiste (29 membres) a voté unanimement contre la déclaration sur le projet de programme de stabilité 2019-2023, contre celle sur la fiscalité écologique et ses conséquences sur le pouvoir d'achat et contre le projet de programme de stabilité pour 2018-2022. Il en a été de même pour les 17 membres du groupe LFI et pour le groupe LR⁴⁰. Dans l'esprit de l'opposition parlementaire, le vote de l'article 50-1 de la Constitution peut être perçu comme un vote purement « indicatif »⁴¹, mais également véritablement « décisif »⁴² et assimilé à la question de

³⁷ « C'est un vote de confiance dans l'action engagée par le Gouvernement ; c'est un vote de confiance, surtout, en l'avenir de notre pays », intervention de Bruno LEROUX (socialiste), JO débats Assemblée nationale, séance du 23 avril 2013, session 2012-2013, p. 4863. « Vous exprimer devant l'Assemblée nationale ne démontre pas uniquement votre attachement à notre démocratie et à ses institutions : en soumettant ce débat à un vote, vous nous demandez, en quelque sorte, notre confiance pour mettre en œuvre votre stratégie de déconfinement et faire en sorte que, partout sur le territoire, elle devienne une réalité. Le groupe La République en marche votera en faveur de la stratégie que vous avez présentée aujourd'hui, vous accordant par là sa confiance », intervention de Stanislas GUERRINI (LREM), JO débats Assemblée nationale, séance du 28 avril 2020, session 2019-2020, p. 2979.

³⁸ « Après un vote de confiance sur votre déclaration de politique générale le 8 avril, le groupe SRC vous renouvellera par son vote sa confiance pour conduire, avec un courage et une détermination dont vous venez de faire preuve et que je veux saluer, les politiques qui donneront un avenir à la France », intervention de Dominique LEFEBVRE (socialiste), JO débats Assemblée nationale, séance du 29 avril 2014, session 2013-2014, p. 2711.

³⁹ « Nous allons voter, non seulement parce que le Gouvernement a souhaité marquer son respect pour le Parlement en mettant en œuvre cette procédure, mais surtout parce que l'enjeu qu'il retranscrit – celui du pacte de responsabilité et de solidarité – exige la mobilisation de la représentation nationale. Oui, nous allons voter, et ce vote ne comptera pas pour rien. Ce vote qui marquera fait l'objet – c'est normal, et même indispensable – de nombreux débats, de réelles interrogations, dans la majorité. Ce vote n'indique donc rien : il décide ! », intervention de Bruno LEROUX, JO débats Assemblée nationale, séance du 29 avril 2014, session 2013-2014, p. 2692.

⁴⁰ 102 voix contre sur les 104 du groupe LR (Projet de programme de stabilité 2019-2023), 103 sur 104 (fiscalité écologique et ses conséquences sur le pouvoir d'achat) et 98 sur 102 (programme de stabilité pour 2018-2022).

⁴¹ « Le groupe UDI, dans sa majorité, s'abstiendra sur ce vote indicatif », intervention de Charles DE COURSON, JO débats Assemblée nationale, séance du 29 avril 2014, session 2013-2014, p. 2708.

⁴² « Ce programme de stabilité ne traduit pas la vérité ; il n'est pas davantage la marque d'un courage ; il ne peut inviter à la confiance », Etienne BLANC (LR), JO débats Assemblée nationale, séance du 29

confiance de l'article 49. L'article 50-1 de la Constitution est donc la manifestation apparemment claire d'une majorité et d'une opposition déterminée et identifiée dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale. Pour autant certains scrutins peuvent conduire à nuancer un tel jugement.

La XIV^e législature illustre l'expression d'une majorité fragilisée en proie à des divisions (frondeurs) à l'occasion du vote d'une déclaration aux termes de l'article 50-1 de la Constitution. Le Gouvernement de Jean-Marc AYRAULT a procédé le 23 avril 2013 à un scrutin sur le programme de stabilité de la France 2013-2017 et obtint une majorité moins nette avec 297 voix favorables contre 220. Il en a été de même pour Manuel VALLS, le 29 avril 2014 sur le programme de stabilité pour 2014-2017 avec une majorité de 265 voix contre 232. Un autre élément doit être noté pour le gouvernement de Manuel VALLS : la quasi identité des votes du groupe majoritaire au titre des articles 50-1 et 49 alinéa 1^{er}. La déclaration de politique générale prononcée le 16 septembre 2014 a recueilli une majorité de 269 voix contre 244. La majorité et l'opposition tendent alors à se rassembler, que l'enjeu porte sur la confiance et donc sur une possible destitution du Gouvernement (article 49 alinéa 1^{er}) ou non (article 50-1).

La majorité a pu également se montrer imprévisible en ralliant plus largement le Gouvernement sur des sujets consensuels. Le Gouvernement de Manuel VALLS a ainsi recueilli le 15 juillet 2015, une majorité de 412 voix contre 69 sur l'accord européen relatif à la Grèce. En réalité ce scrutin a été obtenu grâce au ralliement de 93 députés LR (pourtant groupe d'opposition), alors que ces derniers avaient votés quasi-unanimement contre les deux premiers scrutins⁴³. De manière plus inquiétante, le scrutin du 29 avril 2014 a été caractérisé par une abstention de 41 députés du groupe majoritaire, alors même que cette abstention fut mineure lors des scrutins du 23 avril 2013 (3) et du 15 mai 2015 (9). Une telle abstention ne s'est jamais observée lors d'une déclaration gouvernementale au titre de l'article 50-1 de la Constitution. Cela révèle deux enseignements : - Le premier que, suivant les législatures, les groupes majoritaires et de l'opposition peuvent varier leurs suffrages lors du scrutin. La discipline collective instrumentalisée par la logique majoritaire de la V^e République ne se révèle ainsi pas systématique et uniforme suivant les groupes, suivant le sujet et suivant le Gouvernement - Le second que malgré l'absence d'effets juridiques sur la stabilité gouvernementale, la majorité parlementaire en proie à des dissensions internes ne se désolidarise pas au risque de voter avec l'opposition et de manifester publiquement un rejet. Un tel scrutin serait perçu comme un affront direct au Gouvernement, dont la majorité soutient par principe l'action. La logique majoritaire reprend alors ses droits et maintient son soutien au Gouvernement dans l'emploi des procédés de contrôle de l'action du Gouvernement tendant à le sanctionner comme à informer le Parlement.

avril 2014, session 2013-2014, p. 2712. « *Aucun député du groupe Socialistes et apparentés n'accordera sa confiance* », Marietta KARAMANLI (socialiste), *JO débats Assemblée nationale*, séance du 28 avril 2020, session 2019-2020, p. 2981. « *Vous comprendrez que nous ne pouvons malheureusement pas vous accorder notre confiance* », Bernard PANCHER (Libertés et territoires), *JO débats Assemblée nationale*, séance du 28 avril 2020, session 2019-2020, p. 2951. « *Vous ne voulez même pas d'un avis, vous voulez la confiance. Or cette confiance vous est moins que jamais acquise* », Stéphane PEU (GDR), *JO débats Assemblée nationale*, séance du 28 avril 2020, session 2019-2020, p. 2952.

⁴³ 192 voix négatives sur les 198 membres du groupe (programme de stabilité pour 2014-2017) et 181 sur 196 (programme de stabilité de la France 2013-2017).

À l'Assemblée nationale, l'article 50-1 de la Constitution semble être un moyen pour la majorité comme pour l'opposition de manifester un soutien sans ambages au Gouvernement. La composition numérique des groupes, la discipline collective et l'influence du système politique peuvent expliquer l'obtention systématique d'une majorité, mais non nécessairement sa configuration. Cette crainte peut expliquer la raréfaction de l'emploi du procédé à l'Assemblée nationale devant l'incertitude supplémentaire rencontrée au Sénat. Le refus du Gouvernement de demander un vote peut notamment résulter d'une connaissance de divisions au sein de la majorité : le vote pourrait révéler celles-ci au grand jour, fragilisant ainsi la cohésion de la majorité.

B. Le vote de l'article 50-1 de la Constitution : expression d'un soutien majoritaire réservé du Sénat

À la lecture du rapport de la commission des lois ayant introduit l'article 50-1 de la Constitution, ce mécanisme devait permettre « à chaque assemblée de dire son opinion, de présenter formellement sa position »⁴⁴. Ce vœu louable du constituant ne pouvait se réaliser qu'à la seule condition que cette opinion s'exprime lors d'un scrutin, c'est-à-dire à la discrétion du Gouvernement. Or, au sein des deux assemblées et tout particulièrement à la seconde chambre, le Gouvernement a rarement conclu le procédé par l'organisation d'un vote. Le rejet exprimé par le Sénat le 4 mai 2020 explique pour partie la réticence gouvernementale à l'organiser.

Sur les vingt-quatre utilisations de l'article 50-1 de la Constitution trois seulement firent l'objet d'un débat suivi d'un vote. Ce choix du Gouvernement de ne pas organiser de vote a été souvent incompris pour les sénateurs de l'opposition en particulier lorsque le sujet s'y prêtait⁴⁵. Par la solidarité pouvant l'unir au Gouvernement, la majorité sénatoriale a pu se montrer plus compréhensive sur le refus d'organiser un vote, ne voyant en ce procédé qu'un simple mécanisme d'information⁴⁶. En cas de discordance des majorités parlementaires, le Gouvernement a toujours manifesté une certaine méfiance à propos d'un vote consécutif à la déclaration. Les parlementaires de la seconde chambre critiquent cette attitude qui risque de provoquer « le désintérêt »⁴⁷ à l'encontre du procédé de l'article 50-1. Les critiques sont d'autant plus vives lorsque le Gouvernement n'a pas organisé de vote au Sénat alors qu'il en avait réalisé un à l'Assemblée nationale. Ce fut

⁴⁴ Rapport n°892 fait au nom de la commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, op.cit, p. 51.

⁴⁵ Philippe MARINI (UMP) avait déclaré : « C'est pour cette raison qu'il aurait été bon que le Sénat se prononçât par un vote ! ». Dans le même sens, Jean ARTHUIS (UDI-UC) avait déclaré : « Le programme de stabilité nous engage. Aussi, comme tel, il devrait être légitimé par un vote au Parlement. Je regrette amèrement le dédain manifesté par le Gouvernement à l'encontre du Sénat... », JO débats Sénat, séance du 24 avril 2013, session 2012-2013, pp. 3977 et 3986.

⁴⁶ « Je tiens à remercier le Gouvernement d'avoir provoqué ce débat au Parlement. Ce débat, mes chers collègues, a pour vocation d'éclairer ; il n'a pas besoin d'être sanctionné par un vote », in Didier GUILLAUME (socialiste), JO débats Sénat, séance du 8 juillet 2015, session 2014-2015, p. 7353.

⁴⁷ Intervention de Philippe MARINI, JO débat Sénat, séance du 24 avril 2013, session 2012-2013, p. 3998.

par exemple le cas sur le projet de programme de stabilité pour 2014-2017, alors même que le Gouvernement disposait de la majorité dans les deux chambres⁴⁸...

Cette méfiance de l'exécutif peut s'expliquer par l'absence d'une concordance systématique entre la majorité sénatoriale et gouvernementale. Il en fut ainsi pour Manuel VALLS à l'occasion de la réforme territoriale le 28 octobre 2014. Elle peut aussi s'expliquer par une coïncidence d'apparence, dont le résultat peut être aléatoire en raison de l'absence d'une discipline stricte au sein de la majorité sénatoriale. Il n'en demeure pas moins « *qu'aucune disposition de la Constitution n'oblige un Gouvernement (...) à solliciter un vote du Sénat, a fortiori lorsque le résultat est incertain* »⁴⁹. La rareté des scrutins demandés par le Gouvernement pourrait s'expliquer par l'état des relations majoritaires au sein du Parlement bicaméral ; un tel point de vue peut être défendu du moins à l'Assemblée nationale.

Entre 2008 et 2012, le Gouvernement possédait une majorité à la fois à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cependant, la procédure de l'article 50-1 de la Constitution ne fut utilisée qu'une (seule) fois sur le projet de programme de stabilité européen. Cette rareté peut s'expliquer par l'usage timoré des nouveaux procédés issus de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. L'efficacité et l'efficience d'une nouvelle disposition constitutionnelle ne sont réellement perceptibles qu'après au moins une législature et une alternance. Entre 2012 et 2014, alors même que le Gouvernement était majoritaire au sein des deux assemblées, six déclarations eurent lieu au Sénat aux termes de l'article 50-1 de la Constitution ; mais aucune ne fut suivie d'un vote⁵⁰. Entre 2014 et 2020, alors même que le Gouvernement n'était plus majoritaire au Sénat, le Premier ministre eut recours par dix-sept fois à la procédure de l'article 50-1 de la Constitution⁵¹ et deux de ces déclarations furent suivies d'un vote, – une initiative saluée par la majorité sénatoriale pourtant dans l'opposition gouvernementale⁵². Le choix de recourir ou non à un vote relève de la libre discrétion du Gouvernement et les finalités sont difficilement perceptibles puisqu'elles ne tiennent pas vraiment au rapport politique ou à l'objet des déclarations, mais plutôt à l'importance que le Gouvernement accorde à ces déclarations et à la certitude de leur approbation.

Les résultats du scrutin de l'article 50-1 de la Constitution n'illustrent pas toujours l'état et le contour des rapports majoritaires entre l'Assemblée et le Gouvernement d'une part, et

⁴⁸ « *Je vous salue, monsieur le Premier ministre, de la solennité qui marque notre débat. Je regrette toutefois que vous renonciez à solliciter le vote du Sénat* », intervention de Jean ARTHUIS, *JO débats Sénat*, séance du 29 avril 2014, session 2013-2014, p. 3589.

⁴⁹ J. BENETTI, art. cit., p. 418.

⁵⁰ *JO débats Sénat*, séance du 4 juillet 2012, session 2011-2012, p. 1893 ; *JO débats Sénat*, séance du 10 octobre 2012, session 2012-2013, p. 3635 et *JO débats Sénat*, séance du 24 avril 2013, session 2012-2013, p. 3974.

⁵¹ *JO débats Sénat*, séance du 9 avril 2014, session 2013-2014, p. 2573 ; *JO débats Sénat*, séance du 28 octobre 2014, session 2014-2015, p. 7372 ; *JO débats Sénat*, séance du 8 juillet 2015, session 2014-2015, p. 7347 ; *JO débats Sénat*, séance du 15 juillet 2015, session 2014-2015, p. 7693 ; *JO débats Sénat*, séance du 15 mars 2016, session 2015-2016, p. 4130 ; *JO débats Sénat*, séance du 19 octobre 2016, session 2016-2017, p. 16105 ; *JO débats Sénat*, séance du 5 juillet 2017, session 2016-2017, p. 1923 ; *JO débats Sénat*, séance du 4 mai 2020, session 2019-2020, p. 7372.

⁵² « *Je remercie le Gouvernement d'avoir pris l'initiative de ce débat, qui sera suivi d'un vote. Il était essentiel que le Sénat puisse se prononcer. Il y a dans ce dossier un enjeu financier important* », intervention de Jean-Paul EMORINE (LR), *JO débats Sénat*, séance du 15 juillet 2015, session 2014-2015, p. 7708.

entre les deux assemblées d'autre part. Au Sénat, la configuration de la majorité a été constamment incertaine et difficilement identifiable.

Le scrutin du 27 avril 2011 s'est traduit par 186 voix contre 151 et a pu révéler les contours de la majorité sénatoriale soutenant le gouvernement par l'addition de l'effectif des membres du groupe UMP (147) et UC (29). Ce scrutin a révélé une union des composants de la majorité sénatoriale dont les groupes ont voté unanimement en faveur de la déclaration. Il en fut de même pour le groupe socialiste, formation d'opposition avec ses 115 voix en défaveur, et le groupe communiste, formation minoritaire alliée à l'opposition et ses 23 voix. Les contours d'une majorité nette et cohérente semblent alors se dessiner aussi bien à l'Assemblée nationale qu'à la seconde chambre dans l'approbation d'une déclaration en application de l'article 50-1 de la Constitution.

Le scrutin du 15 juillet 2015 s'est révélé plus complexe avec une approbation par 260 voix contre 23 alors même que les majorités étaient discordantes suivant les chambres. Le total des suffrages a d'abord dépassé l'effectif numérique de la majorité sénatoriale composée des groupes LR (143 sièges) et UC (43 sièges). Cependant, le groupe majoritaire (LR) a voté favorablement à 48 voix et s'est abstenu à 90. Il en résulte que cette abstention massive ne traduit pas pleinement une adhésion du groupe majoritaire à la politique gouvernementale et révèle l'absence de symétrie entre les majorités parlementaires. Pour autant, on remarque une absence de symétrie entre les groupes d'opposition. En effet, le groupe LR de l'Assemblée nationale (groupe d'opposition) a voté favorablement la déclaration par 93 de ses membres, 35 se sont abstenus et 41 se sont opposés. Tandis qu'au Sénat, seuls 5 sénateurs du groupe LR ont voté contre. Du point de vue de l'Assemblée et du Gouvernement, il s'agit d'un groupe d'opposition, mais du point de l'hémicycle du Sénat, il s'agit du groupe majoritaire. Le scrutin en application de l'article 50-1 de la Constitution témoigne de la difficulté constante de définir et d'appréhender juridiquement la majorité parlementaire.

Depuis septembre 2019, la majorité sénatoriale est composée du groupe LR (144) et UC (51). Le scrutin du 4 mai 2020 s'est traduit par un rejet de la déclaration du Premier ministre, les circonstances sanitaires n'ayant pas suffi à constituer un soutien au Gouvernement. Le groupe socialiste (71 sièges) et le groupe communiste (16 sièges) se sont massivement prononcés contre le projet en votant respectivement à 68 voix et à 16 en défaveur de la déclaration. Le groupe socialiste a vu en cette déclaration une question de confiance, qu'il a expressément⁵³ refusé de voter. Le groupe majoritaire (LR) et son allié minoritaire (UC) se sont abstenus massivement. L'abstention est bien plus élevée au Sénat qu'à l'Assemblée nationale avec 143 abstentionnistes contre 103. Une fois encore, l'analyse du scrutin au sein du groupe LR a révélé une absence de cohésion entre les deux assemblées. À l'Assemblée nationale, 11 députés LR se sont exprimés en faveur, 24 en défaveur et 67 se sont abstenus. Au Sénat seuls 7 sénateurs LR se sont prononcés en faveur et 135 se sont abstenus. La configuration hétérogène de la majorité sénatoriale laissait entrevoir la crainte d'une opposition risquant de faire apparaître publiquement la division du Parlement dans la gestion de la crise sanitaire liée au Covid-19. Cette opposition s'est trouvée confirmée à la seconde chambre.

⁵³ « Mais, aujourd'hui encore, il ne s'agit pas d'enrichir votre plan : vous nous demandez de le voter tel quel, comme vous l'avez élaboré. Et même si vous avez organisé, entre-temps, des visioconférences avec les associations d'élus et les partenaires sociaux, vous nous demandez en réalité un vote de confiance. Ce n'est pas notre conception de la démocratie ! La confiance ne se décrète pas, elle se mérite », Laurence COHEN (socialiste), *JO débats Sénat*, séance du 4 mai 2020, session 2019-2020, p. 3782.

L'utilisation du 50-1 de la Constitution et la crainte d'un rejet, qui a eu lieu le 4 mai 2020 au Sénat, ont pu conduire à une application différenciée de cet article selon les chambres. Ces différences ne s'expliquent pas nécessairement par des raisons objectives tenant à la substance ou à la procédure des moyens de contrôle de l'action gouvernementale, mais davantage par des raisons subjectives propres au Gouvernement, que le constitutionnaliste peine à saisir. L'acceptation du produit du contrôle parlementaire par l'exécutif dépend « *de la nature des rapports entre le Gouvernement et les assemblées, entre la majorité et l'opposition, voire entre le Gouvernement et sa majorité et du retentissement du sujet dans l'opinion publique* »⁵⁴.

⁵⁴ X. PRETOT, *La Constitution de la V^e République : analyses et commentaire*, in Gérard CONAC, François LUCHAIRE et Xavier PRETOT (dir.), *Economica*, 2009, p. 1276.