



HAL
open science

LA DECLARATION DE POLITIQUE GENERALE DEVANT LE SENAT : UNE RESPONSABILITE MESUREE ?

Jean de Saint Sernin

► **To cite this version:**

Jean de Saint Sernin. LA DECLARATION DE POLITIQUE GENERALE DEVANT LE SENAT : UNE RESPONSABILITE MESUREE ?. Politeia [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2019. hal-03226835

HAL Id: hal-03226835

<https://hal.science/hal-03226835v1>

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.

LA DECLARATION
DE POLITIQUE GENERALE DEVANT LE SENAT :
UNE RESPONSABILITE MESUREE ?

Par Jean DE SAINT SERNIN

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

Politeia n°36, automne 2019, pp.43-61

SOMMAIRE

I. – LA FLEXIBILITE JURIDIQUE ET POLITIQUE DE LA DECLARATION DE POLITIQUE GENERALE DEVANT LE SENAT

A. – *La souplesse formelle de l'engagement de la déclaration de politique générale*

B. – *La latitude constitutionnelle de l'usage de la déclaration de politique générale*

II. – LA REHABILITATION INSTITUTIONNELLE ET CONCEPTUELLE DE LA DECLARATION DE POLITIQUE GENERALE DEVANT LE SENAT

A. – *La déclaration devant le Sénat, palliatif de l'incertitude d'un soutien majoritaire à l'Assemblée nationale*

B. – *Les effets de la déclaration devant le Sénat sur le bicamérisme et le système de gouvernement de la V^e République*

« **M**onsieur le président du Sénat, Mesdames, Messieurs les sénateurs, si j'utilise aujourd'hui l'alinéa 4 de l'article 49 de la Constitution pour vous demander l'approbation de ma déclaration de politique générale, c'est pour exprimer mon respect du bicamérisme qui fonde nos institutions et ma grande considération pour la chambre haute. »¹ Au lendemain de l'engagement de sa responsabilité politique devant l'Assemblée nationale prononcée en application de l'article 49 alinéa 1^{er} de la Constitution approuvée par une large majorité², le Premier ministre Édouard PHILIPPE a subi un revers le 13 juin 2019 devant le Sénat par application de l'article 49 alinéa 4 du même texte. Ce rejet de la déclaration de

¹ *JO débat Sénat*, Séance du 13 juin 2019, Session 2018-2019, p. 9196.

² La déclaration fut approuvée par une majorité de 363 voix contre 163.

politique générale devant le Sénat par 93 voix contre 71 constitue une première sous la V^e République et nécessite d'en tirer juridiquement et politiquement les enseignements.

Si constitutionnellement la responsabilité politique du Gouvernement n'est applicable que devant l'Assemblée nationale, le Premier ministre peut demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Ce procédé, inchangé depuis son institution par le constituant originaire en 1958, constitue une innovation dans l'histoire constitutionnelle française. Précédemment, en effet, le Gouvernement pouvait prononcer un discours devant la seconde chambre devant laquelle il était responsable sous la III^e République alors qu'il n'était pas habilité à effectuer une telle déclaration sous la IV^e République. Le vote sénatorial intéresse néanmoins la responsabilité du Gouvernement, dans la mesure « où il constitue une manifestation d'opinion »³.

En tant que régime parlementaire, la V^e République n'a pas entendu abandonner le principe de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement. Sa mention explicite dans la loi du 3 juin 1958 aurait pu laisser entrevoir une responsabilité politique gouvernementale devant le Parlement considéré dans l'ensemble de ses structures. Cependant, la logique de la rationalisation du parlementarisme ne pouvait conduire le constituant à réinstaurer la responsabilité politique sénatoriale à l'instar des lois constitutionnelles de 1875. En revanche, la logique majoritaire, consistant pour le constituant à rechercher un cadre juridique « propice » à l'émergence d'une majorité, nécessitait de trouver un appui auprès de la seconde chambre par des mécanismes spécifiques mais proches de ceux observables à l'Assemblée nationale.

Cette disposition, introduite tardivement dans le projet de Constitution, n'établit pas « un parallélisme entre la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat »⁴. En forme de compromis, le constituant préféra réserver à l'Assemblée nationale l'exclusivité de la responsabilité politique gouvernementale, conformément à « l'objectif de garantie de la stabilité gouvernementale, tout en prévoyant une procédure permettant, sans obligation politique ni engagement juridique, de solliciter un témoignage de confiance de la seconde chambre »⁵. Ce mécanisme fut créé par le pouvoir constituant originaire pour permettre au Gouvernement « de trouver un appui politique au Sénat »⁶ en cas de difficulté avec sa majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Le Sénat se trouve alors engagé « malgré lui » dans le parlementarisme rationalisé, consistant pour la seconde chambre à fournir au Gouvernement un appui collectif par sa réponse à une question de politique générale.

³ P. AVRIL, J. et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 5^e éd., 2015, p. 335.

⁴ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 123.

⁵ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, 2011, p. 123.

⁶ H. PORTELLI, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 11^e éd., 2015, p. 336. Dans le même sens, « C'est une procédure à sens unique permettant au gouvernement de s'appuyer sur un Sénat favorable pour faire pression sur une Assemblée nationale récalcitrante mais ne laissant aucune possibilité au Sénat de renverser le gouvernement », in J.-P. MARICHY, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Paris, LGDJ, 1969, p. 497.

Cependant, l'usage de l'article 49 alinéa 4 de la Constitution révèle un détournement procédural et fonctionnel par les différents chefs de Gouvernement. Avec la survenue « inédite » d'un fait majoritaire à l'Assemblée nationale en 1962, le dernier alinéa de l'article 49 sera utilisé suivant des finalités régulièrement « étrangères » à celles que le constituant originaire avait fixées. Si juridiquement la stabilité du Gouvernement ne se trouve pas affectée par le suffrage sénatorial, les conséquences politiques n'en sont pas moins nombreuses, ce qui a conduit les différents premiers ministres à une utilisation « conjoncturelle » du procédé. Il convient alors de s'interroger sur l'opportunité comme sur la pertinence de l'utilisation de la déclaration de politique générale devant le Sénat et d'en mesurer les conséquences pour le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée nationale dans le système de Gouvernement de la V^e République.

Le procédé de la déclaration de politique « sénatoriale » obéit à une certaine flexibilité qui s'inscrit dans le cadre du parlementarisme rationalisé de la V^e République, mais son usage par les différents chefs de Gouvernement a comporté certains détournements fonctionnels (I). En revanche et suivant les législatures, la déclaration de politique « sénatoriale » a pu se révéler favorable à l'essor du bicamérisme (II).

I. – LA FLEXIBILITE JURIDIQUE ET POLITIQUE DE LA DECLARATION DE POLITIQUE GENERALE DEVANT LE SENAT

La déclaration de politique générale « sénatoriale » obéit constitutionnellement à une grande souplesse procédurale (A), mais a fait l'objet d'un usage « timoré » voire « détourné » par les différents premiers ministres sceptiques quant aux conséquences d'un tel suffrage par la seconde chambre (B).

A. – *La souplesse formelle de l'engagement de la déclaration de politique générale*

L'article 49 alinéa 4 dispose que « le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale », contrairement à l'article 49 alinéa 1er qui fait référence à l'engagement devant l'Assemblée nationale de « la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ». Cette différence consistant dans l'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant la seule Assemblée nationale a pour cause que dans un régime parlementaire le Gouvernement est traditionnellement issu de la majorité à la chambre élue directement par le peuple et responsable devant celle-ci. Si le Gouvernement est nommé par le chef de l'État au titre de l'article 8 de la Constitution, la configuration de la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale ne saurait être ignorée. Cette dernière dispose toujours de la faculté juridique de le renverser et le Gouvernement doit entretenir des rapports de confiance avec celle-ci en présentant notamment les directives politiques qu'il entend appliquer afin d'obtenir sa confiance et son appui législatif.

La majorité de la seconde chambre n'est traditionnellement pas associée à la composition du Gouvernement en régime parlementaire, ce qui peut expliquer l'absence du terme « programme » dans le quatrième alinéa de l'article 49. À cela s'ajoute l'irresponsabilité politique gouvernementale devant le Sénat. Par ailleurs, cette différence sémantique réside dans l'absence d'un « programme » présenté au

Sénat ne révèle pas une inégalité juridique entre les deux assemblées. Tout d'abord, le terme « programme » est tombé en désuétude puisqu'il faut remonter à Raymond BARRE et au 26 avril 1977 pour trouver le dernier engagement de la responsabilité du Gouvernement sur son « programme » devant l'Assemblée nationale. De plus, la jurisprudence constitutionnelle a opéré un rapprochement substantiel entre les deux notions dans sa décision du 12 janvier 1977, *Territoire français des Afars et des Issas*⁷. Cette disparition « *contra legem* »⁸ de la notion de programme a ainsi réalisé une assimilation juridique entre les deux notions de l'article 49 alinéa 1^{er} et ne saurait placer en conséquence le Sénat dans une position d'infériorité juridique et donc institutionnelle face à l'Assemblée nationale. De la même façon, jamais sous la V^e République un Gouvernement ne fut renversé en application de l'article 49 alinéa 1^{er}, ce qui maintient la seconde chambre dans une certaine égalité face à l'Assemblée nationale.

La procédure de l'article 49 alinéa 4 de la Constitution n'est en apparence pas soumise aux exigences formelles des alinéas précédents. La logique de rationalisation opérée par le constituant envers la déclaration de politique générale gouvernementale ne semble s'appliquer à l'encontre de la déclaration de politique générale devant le Sénat. Un tel jugement doit cependant être relativisé.

La délibération en Conseil des ministres n'est pas requise pour la déclaration de politique générale devant le Sénat. Il s'agit en effet d'une décision personnelle, pour ne pas dire discrétionnaire du Premier ministre, lequel peut s'affranchir de l'autorité du chef de l'État qui assure constitutionnellement la présidence du Conseil (article 9). Le suffrage sénatorial étant sans conséquences sur la responsabilité collective, le Premier ministre peut donc logiquement s'affranchir de la réunion des membres du Gouvernement en Conseil, la solidarité et la cohésion ministérielle n'étant juridiquement pas affectées.

La déclaration de politique générale devant le Sénat peut donner lieu à un vote qui n'obéit pas aux exigences des alinéas précédents. Ainsi, l'initiative d'un dixième des signataires n'est pas requise, pas plus que le recensement des seuls votes favorables à la motion. Cette dispense peut trouver plusieurs explications.

Elle peut d'abord se justifier formellement par l'acte voté par le Sénat, qui ne saurait être qualifié de « motion ». Le terme n'est applicable qu'en réponse à l'initiative d'une question de confiance « provoquée » par le Premier ministre sur un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou bien sur un autre projet ou une proposition de loi par session (article 49 alinéa 3 de la Constitution) ou à l'initiative « spontanée » de l'Assemblée nationale (article 49 alinéa 2 de la Constitution). Ne faisant pas appel à la « confiance » des représentants ou au vote

⁷ « *Considérant qu'il y a donc lieu d'exclure toute autre interprétation et notamment celle qui serait tirée d'un rapprochement avec les énonciations de l'alinéa premier de l'article 49 de la Constitution ; que celle-ci, en effet, qui tend à conférer une acception analogue au terme "programme" et à l'expression "déclaration de politique générale" ».*

⁸ P. AVRIL, « Une convention contre legem : la disparition du "programme" de l'article 49 de la Constitution, Constitutions et pouvoirs », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 9.

d'une « motion », la déclaration de politique sénatoriale se trouve alors exemptée des contraintes susvisées.

La deuxième explication réside dans la rationalisation du parlementarisme de la V^e République. Le constituant a entendu faire de la « motion de censure » le seul acte permettant au Parlement de renverser le Gouvernement. Il s'agissait alors de développer un réseau de contraintes juridiques visant à limiter l'engagement systématique de cette responsabilité. Le Sénat ne s'étant pas vu conférer le droit constitutionnel de renverser le Gouvernement (article 50 de la Constitution), de telles limites juridiques n'auraient pas de justifications.

La dernière explication peut enfin être recherchée dans la place institutionnelle conférée au Sénat. La seconde assemblée avait été pressentie comme une chambre soutenant le Gouvernement, et avec lui, le régime de 1958. Son mode de suffrage la plaçait davantage que l'Assemblée dans le giron du chef de l'État. Aussi, ce soutien « naturel » de la seconde chambre a-t-il pu conduire le constituant à dispenser d'encadrements juridiques la déclaration de politique sénatoriale, contrairement à celle de l'Assemblée nationale qu'il fallait discipliner par le droit. La majorité sénatoriale alliée « présumée » du Gouvernement et du chef de l'État n'avait ainsi nul besoin d'être encadrée, à l'inverse de celle de l'Assemblée nationale dont les velléités étaient à craindre.

Contrairement au premier alinéa, le quatrième alinéa de l'article 49 demeure « une faculté » pour le chef du Gouvernement. Cette précision constituante a eu le mérite d'éviter l'interprétation contrastée de l'engagement de l'article 49 alinéa 1^{er}. La rédaction au présent de l'indicatif laissait planer le doute quant à l'obligation ou la faculté pour le Premier ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement lors de sa nomination par le chef de l'État. Si Michel DEBRE s'y plia volontiers par respect de la tradition parlementaire le 15 janvier 1959, tel ne fut pas le cas de Georges POMPIDOU qui n'en fit pas usage le 8 janvier 1966. La pratique parlementaire ultérieure confirmera la liberté d'appréciation pour les premiers ministres d'engager (Édouard PHILIPPE) ou non (Édith CRESSON) la responsabilité de leur Gouvernement au moment de sa formation. Le Sénat comme l'Assemblée nationale se trouvent ainsi placés dans une sorte d'égalité juridique, puisque les chefs du Gouvernement ont la discrétion de prononcer devant chaque chambre un discours de politique générale ayant un contenu identique.

L'article 39 du Règlement du Sénat (RS) permet au Gouvernement de choisir « *la forme qu'il entend donner à son intervention* »⁹ devant la seconde chambre. Si le Gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée nationale au titre de l'article 49 alinéa 1^{er}, sans solliciter l'approbation du Sénat, ledit article dispose que le Gouvernement peut faire une déclaration indépendamment d'un droit de réponse pour ses membres. En revanche, si le Gouvernement sollicite, en application du 49 alinéa 4, l'approbation d'une déclaration de politique générale par la seconde assemblée, l'article 39 alinéa 2 RS prévoit que cette déclaration fait l'objet d'un débat qui s'achève le cas échéant par un scrutin public. Le Premier ministre conserve ainsi un

⁹ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Ve République*, thèse Paris I, Paris, Economica, 2000, p. 237.

certain « pouvoir discrétionnaire » quant à l'usage de la déclaration de politique sénatoriale, cette dernière n'étant pas, en tout état de cause, une obligation juridique.

L'article 49 alinéa 4 de la Constitution fait donc l'objet d'un formalisme juridique assez souple de la part du constituant. Cette flexibilité tient à la fois au rôle institutionnel conféré à la seconde chambre dans le régime parlementaire de la V^e République, mais plus généralement à la volonté du constituant de réhabiliter le Sénat. Cette malléabilité procédurale de l'article 49 alinéa 4 permettra un détournement procédural conforme à la logique majoritaire de la V^e République.

B. – La latitude constitutionnelle de l'usage de la déclaration de politique générale

Les différents premiers ministres ne sont donc pas dans l'obligation constitutionnelle d'utiliser l'article 49 alinéa 4. Il en résulte une utilisation « conjoncturelle » de la déclaration de politique sénatoriale, laquelle s'inscrit dans le cadre du fonctionnement du système majoritaire de la V^e République.

La déclaration de politique générale devant le Sénat est généralement réalisée parallèlement à un engagement de la responsabilité politique gouvernementale au titre de l'article 49 alinéa 1^{er} à l'Assemblée nationale. Le discours prononcé à la seconde chambre est généralement de la même teneur que celui devant la première. Ce mécanisme fut utilisé pour la première fois par le Gouvernement de Jacques CHIRAC le 10 juin 1975. Le Chef du Gouvernement avait réalisé une déclaration en application de l'article 49 alinéa 1^{er} le 5 juin 1974 qui avait été approuvée par 297 voix contre 181. Le discours fut approuvé par 176 voix contre 96, à une époque où les relations entre le Sénat et l'Assemblée nationale étaient redevenues « cordiales ».

Si le premier usage d'une telle déclaration en 1975 a pu revêtir « *un caractère protocolaire et de bonne manière, le contexte politique montre que le Gouvernement recherche fréquemment le soutien du Sénat* »¹⁰. Il s'agissait à l'époque pour le Premier ministre, avec le concours de la majorité sénatoriale, d'affirmer son autorité vis-à-vis du chef de l'État et également face à une partie de la majorité parlementaire non gaulliste et alliée du Président à l'Assemblée nationale. Ce mécanisme fut réutilisé à l'occasion des deux premières cohabitations. Il constituait pour la majorité sénatoriale un signal politique fort de défiance au chef de l'État, afin de lui démontrer l'unité de tout le Parlement dans le soutien à la politique gouvernementale. Le 15 avril 1986, Jacques CHIRAC demanda ainsi au Sénat d'approuver une déclaration de politique générale qui fut ratifiée par une majorité de 205 voix contre 98, confirmant que « *la majorité sénatoriale redevenait gouvernementale* »¹¹. Cette initiative fut réitérée le 15 avril 1987, le 9 décembre 1987 et le 15 avril 1993 et réunit à chaque fois une majorité significative à la seconde assemblée¹². Dans ces différentes configurations majoritaires, la majorité sénatoriale n'a pas entendu infliger un désaveu à la majorité gouvernementale. Un tel usage semble s'éloigner des intentions initiales du constituant, puisque le recours à l'article 49 alinéa 4 n'a pas été destiné à pallier

¹⁰ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », art. cit. p. 123.

¹¹ P. AVRIL, *La V^e République : histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 1994, p. 107.

¹² Respectivement, 226 voix contre 64, 226 voix contre 68 et 223 contre 15.

une majorité rétive à l'Assemblée nationale, mais au contraire a procédé d'une volonté de renforcer une majorité parlementaire déjà constituée. Les septennats giscardiens et miterrandiens témoignent en ce sens que l'article 49 alinéa 4 a déjà été utilisé par le Premier ministre contre le président de la République et la majorité présidentielle l'ayant à l'époque élu.

Le recours à la procédure de l'article 49 alinéa 4 semble ainsi « *motivé par des considérations d'opportunité politique* »¹³, même si les finalités gouvernementales demeurent variables. La déclaration de Jacques CHIRAC en 1975 concernait la politique étrangère, qui faisait l'objet d'un consensus républicain laissant planer peu de doute quant à l'approbation de la déclaration. En revanche, les programmes gouvernementaux des deux premières cohabitations étaient davantage politisés, notamment par la mise en place des vagues de privatisations, ce qui a conféré à l'emploi de l'article 49 alinéa 4 une finalité beaucoup plus politique, voire partisane. Cette politique rompait en effet avec celle mise en place par la précédente majorité et fut vivement critiquée par la majorité de la seconde chambre et par l'ancienne minorité de l'Assemblée nationale désormais majoritaire.

Le Gouvernement est juge du moment opportun pour demander l'approbation d'une déclaration de politique sénatoriale. Ainsi, en 1975, Jacques Chirac effectua sa demande d'approbation plus d'un an après avoir posé la question de confiance devant l'Assemblée nationale et sur un sujet totalement étranger. En revanche, en 1986, comme en 1993, le Gouvernement effectua sa demande d'approbation dans les quelques jours qui précédèrent l'engagement de la responsabilité politique. Il s'agissait pour le Gouvernement, face à la majorité présidentielle, de rechercher l'appui de la seconde chambre sur son programme soutenu par une majorité hostile au chef de l'État.

La procédure fut quasi systématiquement utilisée par des gouvernements de centre droit dont la majorité coïncidait avec celle de la seconde chambre. Le Gouvernement témoigna ainsi d'une « *attitude de coopération qui peut naturellement trouver ses prolongements sur le plan législatif* »¹⁴. En période de concordance des majorités parlementaires, le Gouvernement a fait régulièrement usage de la demande d'approbation sénatoriale en parallèle de la déclaration de politique générale faite à l'Assemblée nationale¹⁵. Le Gouvernement a bénéficié dans cette configuration de l'association entière des deux chambres à la politique de l'exécutif. Ces relations entre le Gouvernement et la majorité sénatoriale furent accueillies chaleureusement par les organes de direction de la seconde chambre et même encouragées¹⁶.

¹³ P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit., p. 125.

¹⁴ P. AVRIL, *Le régime politique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, p. 433.

¹⁵ Pour Alain JUPPÉ : le 23 mai 1995 et le 24 mai 1995, puis le 15 novembre 1995 et le 16 novembre 1995. Pour Jean-Pierre RAFFARIN : le 3 juillet 2002 et le 4 juillet 2002, puis le 5 avril 2004 et le 7 avril 2004. Pour Dominique DE VILLEPIN : le 8 juin 2005, puis le 9 juin 2005. Pour François FILLON le 3 juillet 2007 et le 4 juillet 2007.

¹⁶ « *Il utile que le Gouvernement sache qu'il peut compter dans les deux assemblées sur le soutien actif de la majorité des élus du pays* » ; Allocution du Président Alain POHER du 29 juin 1978.

En période de concordance des majorités parlementaires, on ne constate pas systématiquement un usage fréquent des articles 49 alinéa 1^{er} et 4, alors même que les relations entre la majorité des deux assemblées auraient pu le laisser légitimement entrevoir. Sous la XIII^e législature (2007-2012), François FILLON engagea la responsabilité de son Gouvernement au regard de la politique étrangère et notamment de la réintégration de la France dans l'OTAN. Devant le Sénat, le Gouvernement se borna à donner lecture de la déclaration, mais n'employa curieusement pas l'article 49 alinéa 4. La perte de la majorité absolue par le groupe UMP lors des élections de 2008 et les positions moins « atlantistes » de la majorité sénatoriale peuvent être une explication de ce choix. La symétrie des majorités ne conduit ainsi pas nécessairement à l'emploi de l'article 49 alinéa 4 par le Gouvernement.

Le chef du Gouvernement peut faire cette déclaration sur n'importe quel sujet susceptible de s'inscrire dans « la déclaration de politique générale » et au moment où personnellement il la juge opportune. Lors de l'alternance de 1981, la majorité absolue socialiste confrontée à une majorité sénatoriale de centre droit n'effectua aucune demande d'approbation entre 1981 et 1986.

Si l'issue du vote par les sénateurs ne comporte aucune conséquence juridique quant à la stabilité du Gouvernement, la désapprobation de la seconde chambre produirait publiquement et médiatiquement « *de mauvais effets* »¹⁷ pour le Gouvernement et fragiliserait son autorité non seulement au sein de ses membres, mais aussi dans ses relations avec la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale. Aussi le Gouvernement n'en fait-il usage que lorsqu'il est certain d'obtenir l'approbation, ce qui corrobore l'affirmation selon laquelle ce mécanisme constitutionnel fut créé « *dans le seul intérêt de l'exécutif* »¹⁸. La discordance des configurations majoritaires semble alors faire obstacle à l'exercice par le Premier ministre de l'article 49 alinéa 4, mais celle-ci doit être précisée.

Entre 1958 et 1969, s'observe une certaine discordance entre les majorités sénatoriales et gouvernementales. Les relations institutionnelles se limitent aux convenances républicaines. L'opposition personnelle entre le général DE GAULLE et Gaston MONNERVILLE, envenimée par la « crise de la forfaiture » lors du référendum constituant de 1962, a crispé les relations entre la seconde chambre et l'Élysée, faisant naturellement obstacle à l'usage de l'article 49 alinéa 4 par les premiers ministres du général DE GAULLE.

On constate que les gouvernements n'ont pas cherché à utiliser ce procédé tant que « *leurs rapports avec le Sénat n'étaient pas normalisés avant 1974 ou quand ils étaient en butte à une hostilité évidente* »¹⁹, comme en 1981. L'alternance de 1981 s'est en effet traduite, non par une opposition personnelle entre François MITTERRAND et Alain POHER, mais par une opposition politique se manifestant par la configuration majoritaire des deux assemblées.

¹⁷ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Le Seuil, 11^e éd., 2013, p. 251.

¹⁸ P. SEGUR, *La responsabilité politique*, Paris, PUF, 1998, p. 24.

¹⁹ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *Pouvoirs*, n^o 44, 1988, p. 124.

Si la discordance des majorités peut constituer un obstacle à l'usage de l'article 49 alinéa 4, il peut en aller de même en période de concordance comme l'a révélé le quinquennat de François HOLLANDE. Lors de l'investiture du Gouvernement de Jean-Marc AYRAULT en juillet 2012 par l'Assemblée nationale au titre de l'article 49 alinéa 1^{er}, le Gouvernement se borna à lire devant la seconde chambre, qui a basculé à gauche de 2011 à 2014, la déclaration de politique générale par l'intermédiaire de Laurent FABIUS. Bien que juridiquement l'article 49 alinéa 4 ne comporte pas d'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Sénat et en dépit de la concordance des majorités parlementaires de 2012 à 2014, le Premier ministre ne fit pas usage de cet article. La raison en fut l'étroitesse de la majorité sénatoriale dont disposait le Gouvernement, malgré la proximité des relations entre Jean-Pierre BEL, président du Sénat, et Matignon. La lecture d'une déclaration a le mérite d'informer la seconde assemblée et de permettre à celle-ci de se prononcer sur la politique générale du Gouvernement. Mais l'usage de l'article 49 alinéa 4 a la caractéristique d'être à la discrétion du Gouvernement suivant la configuration des majorités parlementaires avec pour conséquence le recours à d'autres procédures constitutionnelles lorsque ledit article est estimé ne pouvoir pas être utilisé.

Ainsi, en cas de concordance des majorités parlementaires, le Gouvernement a préféré utiliser l'article 50-1 de la Constitution plutôt que l'article 49 alinéa 4. A l'occasion de la XIV^e législature (2012-2017), Jean-Marc AYRAULT engagea la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale (article 49 alinéa 1^{er}), mais ne fit pas usage du 4^e alinéa de l'article 49 au Sénat. Voulant cependant « *délivrer un message particulier aux membres de la Haute Assemblée et au premier chef à sa majorité* »²⁰, le Premier ministre utilisa, le 4 juillet 2012, l'article 50-1 de la Constitution dont l'emploi ne nécessite pas un vote des parlementaires sauf si le Gouvernement en fait la demande. Sceptique quant à la configuration relative de la majorité sénatoriale, Jean-Marc AYRAULT décida de ne pas donner suite à un vote. On doit alors s'interroger sur l'existence d'un « *détournement constitutionnel* » : comme le remarque Henri JOZEFOWICZ, « *cette déclaration n'est pas obligatoire, mais le deviendrait-elle, si son évitement a pour objet réel d'écarter un vote incertain ?* »²¹. « *On peut émettre l'hypothèse d'une obligation indirecte, dès lors que son usage est évité à cause d'un risque de scrutin négatif. En droit civil, on parlerait de fraude...* »²² La question est donc posée. Une telle situation devait se reproduire avec la nomination de Manuel VALLS EN 2014 et l'avènement d'une nouvelle discordance des majorités ainsi que sous la XV^e législature depuis 2017 avec Édouard PHILIPPE.

Le Gouvernement de Manuel VALLS procéda à la lecture devant le Sénat d'une déclaration de la déclaration de politique générale prononcée devant l'Assemblée nationale en application de l'article 49 alinéa 1^{er}, les 8 avril et 16 septembre 2014. Édouard Philippe se prêta également à l'exercice le 4 juillet 2017, avec la lecture de la déclaration réalisée en application de l'article 49 alinéa 1^{er} et la tenue, le

²⁰ J. BENETTI, « Les premiers pas du Gouvernement devant les assemblées », *Constitutions*, 2012, p. 418.

²¹ « Élections sénatoriales du 25 septembre 2011 : la fin d'une anomalie ? », *Politeia*, n°22, automne 2012, p. 164.

²² *Ibid.*

lendemain, d'une déclaration suivie d'un débat sans vote en application de l'article 50-1 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel ayant jugé que l'engagement de la déclaration du Gouvernement devant l'Assemblée nationale constitue « *un acte de simple information qui (...) ne saurait donner lieu, immédiatement ou à terme, à une réponse d'un membre du Sénat* »²³, il s'ensuivit un débat entre le Gouvernement et l'ensemble des groupes parlementaires de la seconde chambre qui, conformément à l'interprétation du Conseil, ne donna pas lieu à un vote au grand dam de l'opposition. « *L'incertitude du résultat* »²⁴ d'un vote à l'Assemblée, en raison notamment de l'abstention des députés communistes, à l'occasion de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement lors de sa formation à l'Assemblée nationale, laissait présager un vote identique au Sénat, qui aurait été interprété comme un désaveu politique pour la nouvelle majorité gouvernementale.

Il n'en demeure pas moins « *qu'aucune disposition de la Constitution n'oblige un Gouvernement nouvellement nommé à solliciter un vote du Sénat, a fortiori lorsque le résultat est incertain* »²⁵. Sur le fond, comme le relève Philippe BACHSCHMIDT, il s'agissait bien d'une déclaration de politique générale aux termes de l'article 49, mais procéduralement il s'agissait d'une déclaration faite par le Gouvernement « *sur un sujet déterminé* »²⁶ suivant la rédaction de l'article 50-1²⁷. Sous la XIV^e comme sous la XV^e législature on observe une latitude constitutionnelle consistant pour les différents chefs de Gouvernement à utiliser le texte constitutionnel convenant le mieux à sa stratégie politique vis-à-vis du Parlement, compte tenu des configurations des majorités dans chaque chambre. Ils ont ainsi préféré éviter le suffrage sénatorial de l'article 49 alinéa 4 soit en ne l'utilisant pas, soit en lui préférant d'autres procédés déclaratoires, alors que la majorité sénatoriale ne leur était pas « certainement » acquise.

L'énoncé de l'article 49 alinéa 4 conforte formellement le caractère inégalitaire du bicamérisme de la V^e République en matière de responsabilité politique. De plus, son usage à la discrétion des Premiers ministres suivant les configurations majoritaires pourrait accréditer une telle thèse. Cependant, son emploi régulier affermit la nature politique de la seconde chambre en dépit des affirmations de Michel DEBRE²⁸. Les alinéas 1^{er} et 4 de l'article 49 semblent donc avoir une fonction identique. On observe ainsi un « parallélisme organique » consistant dans une déclaration de politique générale successivement devant les deux assemblées, « un parallélisme

²³ Cons. const., 6-64 DC, 2 juin 1976.

²⁴ J. BENETTI, *op. cit.*, p. 418.

²⁵ *Idem.*

²⁶ P. BACHSCHMIDT, « *Avril 2014 : une succession de déclarations du gouvernement devant le Parlement* » *Constitutions*, 2014, p.167.

²⁷ On peut émettre les mêmes remarques que pour la déclaration du 4 juillet 2012. Voir les observations formulées par Henri JOZEFOWICZ, *op. cit.*

²⁸ « *Les attributions politiques sont le fait de l'Assemblée nationale, et ce n'est qu'à titre exceptionnel que le Sénat peut, à la demande du Gouvernement, sortir de son rôle normal* », in « *La nouvelle Constitution* », *RFSP*, mars 1959, p. 28, cité par J.-C. COLLIARD, in F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT, (dir.), *La Constitution de la République française : Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3^e éd., 2008, p. 1267.

matériel » avec la désuétude de la notion de « programme », la symétrie substantielle des déclarations de politique générale gouvernementales et sénatoriales, et « un parallélisme finaliste », le recours aux deux articles visant pour le Gouvernement à rechercher le soutien d'une majorité au Parlement dans ses deux structures.

Cependant, la méfiance des chefs de Gouvernement quant à l'emploi de l'article 49 alinéa 4 laisse à penser que le suffrage sénatorial n'est pas sans conséquences sur le système de Gouvernement de la V^e République et comporte des incidences institutionnelles non négligeables.

II. – LA REHABILITATION INSTITUTIONNELLE ET CONCEPTUELLE DE LA DECLARATION DE POLITIQUE GENERALE DEVANT LE SENAT

La déclaration de politique générale devant le Sénat doit être rattachée, conformément à l'interprétation du Conseil constitutionnel²⁹, à la fonction parlementaire de contrôle de l'action du Gouvernement. Les différents usages de l'article 49 alinéa 4 correspondent à la fonction initiale dévolue par le constituant consistant à faire de la déclaration sénatoriale un palliatif de l'incertitude d'un soutien majoritaire à l'Assemblée nationale (A), et emportent des effets non négligeables pour le bicamérisme et le système de Gouvernement de la V^e République (B).

A. – *La déclaration devant le Sénat, palliatif de l'incertitude d'un soutien majoritaire à l'Assemblée nationale*

Depuis 1975, le procédé de l'article 49 alinéa 4 a été utilisé une vingtaine de fois par le gouvernement, avec donc une fréquence de son utilisation permettant d'associer réellement le Sénat à la politique gouvernementale, faute pour celui-ci de pouvoir la sanctionner juridiquement par la censure. La constance de son usage par les premiers ministres « témoigne de la considération du Gouvernement pour la seconde assemblée, qui se trouve ainsi associée à sa politique, dans des conditions qui ne sont pas au fond très différentes de la pratique de l'article 49 »³⁰. Cependant, de manière régulière, les premiers ministres ont été amenés à utiliser l'article 49 alinéa 4 afin de pallier l'indiscipline de leur propre majorité. Un usage qui s'inscrit dans la fonction initialement dévolue par le constituant à cet article.

Lors des V^e (1973-1978) et VI^e législatures (1978-1981) et plus particulièrement entre 1977 et 1978, Raymond BARRE utilisa l'article 49 alinéa 4 dans le prolongement de la formation de son Gouvernement. Cet usage lui permit de renforcer sa position face à l'Assemblée nationale et l'opinion publique. En effet, le second premier ministre de Valéry GISCARD D'ESTAING n'était pas issu du monde parlementaire et était inconnu du grand public. Avec le départ de Jacques CHIRAC en 1976 de Matignon, le Premier ministre dut affronter les guérillas gaullistes du groupe RPR, pourtant associé à la majorité présidentielle. Or, cette majorité correspondait « assez

²⁹ « Les conditions dans lesquelles le Sénat se prononce sur l'action du Gouvernement sont définies par le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution », CC, 25 juin 2009, n° 2009-582 DC.

³⁰ P. AVRIL, J. et J-E. GICQUEL, *op. cit.*, p. 335.

précisément à celle du Sénat »³¹. Raymond BARRE a ainsi pu compter sur un suffrage sénatorial « *plus massif et régulier* »³² qu'à l'Assemblée nationale. Le chef de l'État en profita pour saluer cette attitude et louer le bicamérisme³³.

Avec la VIII^e législature (1986-1988), la première cohabitation de l'histoire de la V^e République donna l'occasion à Jacques CHIRAC d'utiliser régulièrement l'article 49 alinéa 4 pour compenser les velléités de sa majorité à l'Assemblée nationale.

À l'occasion des élections législatives de 1986, la coalition RPR-UDF échoua à obtenir la majorité absolue à l'Assemblée nationale. Le groupe RPR, formation principale de la majorité gouvernementale, ne totalisait que 155 députés. Le groupe dut donc s'allier avec l'UDF et ses 131 sièges. Plus inquiétant encore, l'addition des effectifs des groupes ne conduisait pas à l'obtention d'une majorité absolue. Fixée à 289 sièges, la coalition n'en possédait que 286 et dut donc rechercher des appuis individuels. L'étroitesse de la majorité à l'Assemblée allait transformer le Sénat « *en soutien indispensable du Gouvernement Chirac* »³⁴, non seulement vis-à-vis du chef de l'État, mais également vis-à-vis de la majorité de l'Assemblée nationale³⁵. Les critiques au sein même de la majorité parlementaire furent particulièrement vives contre le Gouvernement, accusé « *de lenteurs et ne défaisant pas assez vite ce qu'avaient fait les socialistes* »³⁶. Le Gouvernement doit à la fois composer avec un chef de l'État qui n'entendait pas que la majorité remette en cause les acquis sociaux du programme présidentiel entre 1981 et 1986 et une majorité parlementaire composite et impatiente. Ainsi, le projet de réforme du code de la nationalité et la réforme de l'enseignement supérieur (loi Devaquet) durent être reportés à cause de fortes dissensions internes au sein de la majorité comme dans l'opinion. En revanche, au Sénat, « *un débat calme et serein* »³⁷ eut lieu lors de l'emploi successif de l'article 49 alinéa 4 les 15 avril 1986 et 1987.

Sous la IX^e législature (1988-1993), la majorité parlementaire issue des élections législatives de 1988 présentait un futur législatif incertain « *à géométrie variable* »³⁸ pour le Gouvernement. Avec 275 sièges sur les 289 exigés pour composer une majorité absolue, le groupe socialiste n'était pas numériquement en position de disposer d'une majorité législative pour le vote du programme présidentiel. Michel ROCARD réussit cependant à obtenir le vote favorable du Sénat sur la politique étrangère 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. Dans le second cas, cette déclaration eut lieu le jour même où le Gouvernement demandait la confiance de l'Assemblée nationale sur un discours de politique générale. Le premier chef du

³¹ J-P. MARICHY, *op. cit.*, p. 67.

³² *Ibid.*

³³ « *Il est utile que le gouvernement sache qu'il peut compter sur les deux assemblées, sur le soutien actif de la majorité des élus du pays* » ; discours prononcé en Conseil des ministres le 19 avril 1978.

³⁴ M. SOUSSE, « Le bicamérisme : bilan et perspectives », *RDP*, 1997, p. 1323.

³⁵ A. Teyssier, *Histoire politique de la V^e République 1958-2011*, Paris, Perrin, 2011, p. 452.

³⁶ P. AVRIL, *La V^e République histoire politique et constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 299.

³⁷ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », art-cit p. 123.

³⁸ E. PERRAUDEAU, « Le système des partis sous la Ve République », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 105.

Gouvernement du second septennat de François MITTERRAND privilégia les relations cordiales avec la seconde chambre en raison de la relativité de sa majorité à l'Assemblée nationale. Un tel usage de l'article 49 alinéa 4 par le Gouvernement permet d'en déduire qu'« obtenir un vote du Sénat n'est pas sans importance pour marquer l'unité de la France lors d'une crise exceptionnelle et l'on eut sans doute mal compris que le Sénat ne fût pas associé à la politique alors menée »³⁹. Il s'agit aussi pour le Gouvernement de rechercher l'harmonie institutionnelle et l'apaisement des relations parlementaires, tout particulièrement lorsque les majorités parlementaires ne coïncident pas.

La X^e législature entre 1993 et 1997 a pu être qualifiée de « chambre introuvable »⁴⁰ du fait de l'hétérogénéité interne de celle-ci. La nouvelle configuration de la majorité binaire de l'Assemblée nationale va conduire le Sénat à une nouvelle expérimentation de son rôle institutionnel à travers l'article 49 alinéa 4.

Élue au printemps 1993, la coalition RPR-UDF remporta une nouvelle fois les élections législatives, plaçant pour la seconde fois la majorité présidentielle en situation de minorité au sein de l'Assemblée nationale. Avec 257 sièges sur 577, le groupe RPR de l'Assemblée nationale retrouva sa position majoritaire formant numériquement et politiquement la majorité gouvernementale. Cependant, l'effectif des députés du groupe RPR ne leur permettait une nouvelle fois de ne pas d'obtenir la majorité absolue, ce qui obligeait à une nouvelle association avec l'UDF (215 sièges) en vue de former la majorité gouvernementale. En apparence, il s'agissait d'une majorité extrêmement importante et dotée d'une grande cohésion. En effet, avec 472 sièges sur 577, la majorité absolue (289) était confortablement atteinte. Cependant malgré cette apparente cohésion numérique allaient se succéder différentes dissensions, permettant une nouvelle fois au Sénat de faire office de force d'appoint au Gouvernement d'Édouard BALLADUR. Alors que la situation institutionnelle ne rendait pas indispensable le concours de la seconde chambre, le Gouvernement décida de favoriser le rapprochement avec celle-ci en utilisant le 15 avril 1993 la déclaration de politique générale de l'article 49 alinéa 4 qui fut approuvée par 225 voix contre 15. Conséquemment, le Sénat retrouva son rôle de chambre modératrice en imprimant « son empreinte »⁴¹ sur les textes gouvernementaux relatifs aux libertés des citoyens, tels que les projets de loi relatifs à l'immigration, la bioéthique, la loi d'orientation sur la sécurité, les pensions de retraite ou l'aménagement du territoire⁴².

³⁹ M. LASCOMBE et G. TOULEMONDE, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, L'harmattan, 13^e éd., 2015, p. 122.

⁴⁰ L'expression est relevée par J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *Histoire de la Ve République : 1958-2015*, Paris, Dalloz, 15^e éd., 2015, p. 393.

⁴¹ M.-F. VERDIER, « La III^e cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *RPP*, 1998, p. 83.

⁴² Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Loi n° 94-630 du 25 juillet 1994 modifiant le livre II *bis* du code de la santé publique relatif à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales. Loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale. Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

L'élection présidentielle de 1995 provoqua une scission au sein de la majorité parlementaire. Édouard BALLADUR annonça son intention de présenter sa candidature à l'élection présidentielle. Face à Jacques CHIRAC, la majorité était en proie à « *un climat inaccoutumé de contestation* »⁴³. Vainqueur, Jacques CHIRAC n'entendit pas dissoudre l'Assemblée nationale ni céder à la tentation « *d'utiliser sa victoire présidentielle pour conforter sa position politique et de rechiraquiser* »⁴⁴ sa majorité. Chargé de mettre à exécution le programme présidentiel, Alain JUPPE dut faire face aux embuscades de l'UDF qui ravivèrent les tensions entre chiraquiens et balladuriens lors de la campagne présidentielle. Le 24 mai 1995, Alain JUPPE utilisa l'article 49 alinéa 4 et peut compter sur le soutien de la seconde chambre qui a approuvé par 232 voix contre 78 ladite déclaration. Cet appui se révéla indispensable « *pour permettre au chef de l'État de mettre en œuvre rapidement son programme de réformes, notamment constitutionnelles* »⁴⁵, comme avec le vote des lois constitutionnelles du 4 août 1995 et du 22 février 1996. La déclaration de politique générale devant le Sénat était donc un témoignage de confiance du Premier ministre envers la seconde assemblée, ce dernier pouvant compter sur son soutien dans le vote des textes législatifs pour pallier les indocilités de sa propre majorité.

Sous les XII^e (2002-2007) et XIII^e législatures et malgré la détention d'une majorité absolue par le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, Jean-Pierre RAFFARIN et François FILLON n'hésitèrent pas à utiliser l'article 49 alinéa 4 face aux « réserves » de leur majorité gouvernementale respective.

En effet, avec la création de l'UMP en 2002, le groupe majoritaire (365 sièges) était traversé par différents courants internes lors de l'ouverture de la XII^e législature. Nommé chef du gouvernement, Jean-Pierre RAFFARIN rencontra des difficultés avec sa majorité dont les éléments ne voyaient pas en lui le chef de la majorité parlementaire. Les 4 juillet 2002 et 7 avril 2004, le Premier ministre utilisa l'article 49 alinéa 4 en prévision d'un sujet d'importance constitutionnelle pour la seconde chambre à savoir l'acte II de la décentralisation. Les deux déclarations ont été approuvées respectivement par une majorité de 204 voix contre 107 et 204 contre 113. Dans le même sens, l'ancien sénateur put trouver au Sénat un soutien d'envergure notamment sur le projet de loi relatif à la modification du scrutin des élections régionales ou encore sur celui relatif aux libertés locales.

Sous la XIII^e législature, le groupe UMP conserva une avance numérique confortable avec 320 sièges sur 577, mais on observait en revanche un certain « *désordre dans la majorité* »⁴⁶. À l'image de la XII^e législature, le gouvernement de François FILLON dut prendre appui sur la majorité sénatoriale pour compenser l'indiscipline de sa propre majorité. Le choix de Nicolas SARKOZY de nommer François FILLON chef du gouvernement, témoignait d'une volonté de choisir une personnalité respectée de la majorité parlementaire en raison de son long passé de parlementaire au sein des deux chambres. Le Premier ministre fit une déclaration de politique générale le

⁴³ B. CHANTEBOUT, *Brève histoire institutionnelle et politique de la V^e République*, Paris, Armand Collin, 2004, p. 187.

⁴⁴ J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, p. 412.

⁴⁵ M.-F. VERDIER, « La III^e cohabitation ou le retour aux sources du Sénat ? », *art. cit.*, p. 78.

⁴⁶ J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, J. BENETTI, *op. cit.*, p. 562.

4 juillet 2007 devant le Sénat qui fut approuvée par une majorité de 195 voix contre 125. Le tel vote consécutif lui permit de pallier l'absentéisme de sa propre majorité, notamment sur le projet de loi relatif aux OGM et sur celui relatif à la diffusion et la protection de la création sur internet⁴⁷.

Dans le système majoritaire de la V^e République, le procédé de l'article 49 alinéa 4 peut permettre de remédier à la faible cohésion de la majorité à l'Assemblée nationale et cela quelle que soit l'ampleur numérique de celle-ci. Conformément à l'intention des constituants, une majorité rétive et instable « *peut-être mieux dominée par un Gouvernement qui obtient le soutien du Sénat* »⁴⁸. Les différents chefs de gouvernement, indépendamment des relations majoritaires, n'ont pas négligé le soutien du Sénat dans les débats gouvernementaux, ce qui tend à rétablir l'équilibre du bicamérisme de la V^e République.

L'usage par le Gouvernement de l'article 49 alinéa 4 ne doit pas être envisagé comme un simple procédé constitutionnel démagogique à l'égard du Sénat et aux conséquences inexistantes. L'approbation d'une déclaration de politique générale par le Sénat est le signal fort d'un soutien législatif à venir, qui certes est sans incidence sur la stabilité du Gouvernement, mais qui emporte des conséquences juridiques et politiques certaines.

B. – Les effets de la déclaration devant le Sénat sur le bicamérisme et le système de gouvernement de la V^e République

La controverse juridique d'une éventuelle responsabilité du pouvoir exécutif devant le Sénat est aujourd'hui obsolète. La réprobation d'une déclaration gouvernementale par le Sénat « *n'entraîne pas sur le plan constitutionnel la démission du gouvernement* »⁴⁹. Un rejet par le Sénat comporte toujours des conséquences politiques sur l'opinion parlementaire, voire électorale, et explique « *la réserve des chefs de Gouvernement qui ne s'aventurent sur ce terrain qu'en étant assurés d'un soutien suffisamment large pour contrer d'éventuelles dissidences attendues ou imprévisibles* »⁵⁰. Si l'échec du suffrage sénatorial engagé à la demande d'Édouard PHILIPPE le 13 juin 2019 emporte des conséquences juridiques faibles pour le Gouvernement, il n'est pas pour autant dépourvu de tout effet institutionnel. On peut même se demander si, pour le Premier ministre, le recours à cette démarche n'a pas été motivée par la volonté de « compter » les sénateurs pour ou contre la majorité présidentielle ? En effet, Édouard PHILIPPE savait que son gouvernement avait de fortes chances de ne pas voir sa déclaration de politique générale adoptée... Voilà un aspect assez inédit et paradoxal du recours à l'article 49 alinéa 4.

La discordance des majorités gouvernementale et sénatoriale laissait présager le risque d'un rejet de la déclaration de politique devant la seconde chambre. Le

⁴⁷ Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 et loi n° 2009-669 du 12 juin 2009.

⁴⁸ J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t.1, Paris, Economica, 3^e éd. 1993, p. 939.

⁴⁹ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La documentation Française, 2^e éd., 2010, p. 126.

⁵⁰ *Ibid*, p. 127.

Premier ministre exposa dans son discours la volonté d'un « *dépassement* »⁵¹ des clivages partisans qui n'eut pas lieu. Sur les 164 suffrages exprimés, le Sénat repoussa à 93 voix contre 71 la déclaration du Premier ministre. Il convient de noter un record d'abstention avec 181 voix, chiffres jamais atteint dans les précédentes utilisations de l'article 49 alinéa 4. Ces enseignements de ces différents scrutins révèlent l'absence d'une discipline collective et un fort respect des individualités parlementaires. Contrairement aux articles 49 alinéa 1er, 2 et 3, l'abstention dans un scrutin en application de l'article 49 alinéa 4 n'est pas comptabilisée comme un soutien à la déclaration gouvernementale, ce qui a permis à de nombreux sénateurs de faire le choix d'une abstention éclairée et non contrainte à l'instar de l'Assemblée nationale.

Certains groupes du Sénat qui ne trouvaient pas nécessairement correspondances à l'Assemblée nationale affirmèrent par la voix de leur Président, un soutien cohérent et inconditionnel à la déclaration du Premier ministre. Le président du groupe Les Indépendants - République et territoires, Claude MALHURET, déclara ainsi que sa formation approuverait « *très majoritairement la déclaration de politique générale* »⁵², ce qui fut confirmé par 12 voix favorables sur les 13 membres que comporte le groupe. Dans le même sens, le groupe LREM du Sénat déclara par l'intermédiaire de François PATRIAT, le président de son groupe de 23 sénateurs, que sa formation « *votera largement votre déclaration de politique générale* »⁵³, ce qui se traduisit par 22 suffrages favorables sur 23. Un tel scrutin rappelait les 304 suffrages favorables à la confiance du Premier ministre Edouard PHILIPPE pour le groupe LREM à l'Assemblée nationale. L'application des articles 49 alinéa 1^{er} et 4 peut aboutir à des résultats de scrutins différents en dépit de la proximité de leur objet.

D'autres groupes au Sénat ont exprimé un rejet majoritaire de la déclaration du Premier ministre dans la lignée de leurs collègues de l'Assemblée nationale. Les 29 députés du groupe socialistes s'opposèrent unanimement au rejet de la confiance. Parmi les 72 sénateurs du groupe socialiste et républicain, 62 votèrent contre la déclaration et 10 choisirent l'abstention. Son Président Patrick KANNER ayant condamné publiquement le détournement fonctionnel de l'article 49 alinéa 4. Les 16 sénateurs du groupe communiste, républicain et citoyen choisirent unanimement le rejet, le discours de sa présidente étant sans ambiguïté⁵⁵. De même, 17 voix contre

⁵¹ « *En vous demandant d'approuver cette déclaration de politique générale, je ne vous demande ni un blanc-seing pour la politique de mon gouvernement ni évidemment un quelconque ralliement à la majorité. Je vous demande de dépasser des clivages et des différences que je respecte, mais qui ne me semblent plus aujourd'hui les plus importants.* » JO débat Sénat, Séance du 13 juin 2019, Session 2018-2019, p. 9202.

⁵² Ibid., p. 9206.

⁵³ Ibid., p. 9209.

⁵⁴ « *Nous n'approuverons pas votre déclaration de politique générale, que vous nous demandez de voter en application de l'article 49, alinéa 4, de la Constitution. Cette déclaration est manifestement utilisée aujourd'hui au Sénat comme une trappe à soutiens et, surtout, comme une machine électorale à stigmatiser pour les échéances à venir.* » Ibid., p. 9213.

⁵⁵ « *Nous ne voterons pas votre déclaration de politique générale.* » Ibid., p. 9210.

des députés de la France insoumise s'exprimèrent contre, ainsi que 16 députés de la Gauche démocrate et républicaine.

Contrairement à l'Assemblée nationale, les groupes constituant le « *fer de lance* » de la majorité sénatoriale n'ont opéré aucune concertation majoritaire en vue d'approuver ou de rejeter la déclaration du Premier ministre. Le groupe Union centriste du Sénat avait indiqué par l'intermédiaire de son Président Hervé MARSEILLE : « *de nombreux sénateurs de mon groupe répondront favorablement à votre proposition ; les autres exprimeront par leur abstention une retenue bienveillante* »⁵⁶. Il faut interpréter cette abstention massive comme la volonté moins un soutien, qu'une volonté du groupe centriste de préserver la liberté de scrutin qui s'inscrit dans la tradition de cette formation. Sur les 51 membres du groupe, 23 votèrent favorablement et 28 choisirent l'abstention, dont le président Hervé MARSEILLE. Un tel groupe ne trouvait pas d'équivalent à l'Assemblée nationale. En revanche, il convient de relever que les 46 députés du Mouvement démocrate approuvèrent unanimement la confiance en application de l'article 49 alinéa 1^{er}. Un tel soutien s'expliquait par l'appartenance du groupe à la majorité gouvernementale.

La formation LR du Sénat, groupe majoritaire avait déclaré par la voix de Dominique ESTROSI SASSONE qu'il n'y aurait « *ni opposition systématique ni adhésion automatique : telle est notre ligne de conduite* »⁵⁷. Le scrutin demeurera relativement homogène puisque sur les 144 sénateurs, 132 choisirent l'abstention et 10 votèrent contre, un sénateur se prononça même pour en la personne de Jean-Pierre GRAND, tandis que le Président du Sénat, Gérard LARCHER, ne prit pas part au vote. La position du groupe LR peut vraisemblablement se comprendre à la lumière du scrutin européen du 26 mai 2019, peu favorable aux Républicains⁵⁸. Son homologue de l'Assemblée nationale, groupe d'opposition, n'obtint pas un résultat aussi neutre puisque, sur les 104 députés seuls 81 choisirent l'opposition et 22 l'abstention.

Jean-Claude REQUIER, président du Rassemblement Démocratique et Social Européen, avait prévenu le Premier ministre de la diversité des suffrages des 23 membres composant sa formation : « *Certains, la majorité des membres du groupe, approuveront votre déclaration de politique générale. Mais n'y voyez pas un blanc-seing. D'autres s'abstiendront, car ils attendent avec vigilance que les engagements se transforment en actes. Les derniers, enfin, voteront contre, car ils ne se retrouvent pas dans votre ligne politique.* »⁵⁹ Le scrutin comptabilisa 12 voix pour, 3 contre et 8 abstentions. Cette formation doyenne des groupes parlementaires du Sénat cultive aux termes de sa déclaration politique : « *son rejet de tout dogmatisme, et (...) assure à tous ses membres une totale liberté d'expression, de décision et de vote* ».

⁵⁶ *Ibid.*, p. 9204.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 9208.

⁵⁸ En raison du faible résultat aux élections européennes de la liste conduite par le candidat des Républicain François-Xavier BELLAMY (8,48% des suffrages exprimés), les sénateurs du groupe LR ont cherché à ne pas fragiliser l'implantation de la droite dans leur département en vue des prochaines municipales (mars 2020) ou des prochaines sénatoriales (septembre 2020) en raison d'une étiquette démonétisée... D'où une attitude moins agressive à l'égard d'Emmanuel MACRON et du gouvernement d'Édouard PHILIPPE.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 9214.

Par ce scrutin du 13 juin 2019, la seconde chambre a rappelé avec éclat que sa majorité ne soutenait pas le Gouvernement et le chef de l'État. Cette désapprobation du discours de politique générale par le Sénat pourra conduire dans un futur proche à des rejets ou plus exactement dans l'esprit de la seconde chambre, à un vote sous condition des textes législatifs. En effet, cette déclaration a été présentée comme l'acte II du quinquennat d'Emmanuel MACRON, et le rejet de l'article 49 alinéa 4 démontre que le Gouvernement devra tenir compte des réserves manifestées par les sénateurs lors de ce scrutin, bien que le Premier ministre ait articulé son discours sur des thèmes chers aux sénateurs tels que la décentralisation ou le futur projet de révision constitutionnelle. Le Gouvernement devra donc composer avec une majorité sénatoriale loin de lui être acquise.

**

*

Le scrutin sénatorial en application de l'article 49 alinéa 4 a fait l'objet d'un faible écho médiatique. Il ne faut pas y voir un désintérêt de l'opinion pour la seconde chambre et corrélativement pour le bicamérisme, mais davantage une indifférence plus inquiétante pour la responsabilité politique gouvernementale dans un contexte où l'opposition se manifestant en dehors du Parlement, la seconde chambre continue d'apparaître plus discrètement comme une institution non inféodée au pouvoir exécutif. Si le rejet par le Sénat de la déclaration de politique générale en application de l'article 49 alinéa 4 a témoigné d'une opposition qui s'exprime de manière moins aisée qu'à l'Assemblée nationale, le bicamérisme demeure encore aujourd'hui, une structure parlementaire dans laquelle les oppositions peuvent s'exprimer. Une politique ayant le soutien des assemblées est une politique plus consensuelle pour l'opinion et demeure mieux acceptée. Finalement le système majoritaire de la V^e République peut donner l'illusion au pouvoir exécutif que la majorité d'une assemblée élue à une période donnée continue de refléter un soutien populaire naguère ou jadis exprimé. Mais, l'article 49 alinéa 4 présente dans ce contexte l'avantage de permettre au Premier ministre d'obtenir un double appui parlementaire, reposant sur des bases distinctes, quant à la politique qu'il entend constitutionnellement déterminer et conduire. La légitimité de l'action gouvernementale nécessite ainsi pour le Premier ministre d'être à l'écoute d'une majorité à l'Assemblée nationale, devant laquelle il est juridiquement responsable, et d'une autre au sein de laquelle s'expriment les courants de la Nation non représentés à la première chambre.