

**XIIe Congrès de l'Association française de droit constitutionnel – Poitiers
2026**

**Contribution pour l'atelier n°8 : Mutations institutionnelles des systèmes
politiques**

**La motion de censure constructive ou la recherche d'un
mécanisme de stabilité à rebours de la Ve République**

Léo DESCAMPS

Doctorant contractuel en droit public, Université de Lille
CRDP-ERDP
ULR n°4487

Thèse sous la direction du Professeur Jean-Philippe Derosier

Coordonnées électroniques : leo.descamps.ld@outlook.fr

« Ah ! si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une assemblée trop envahissante parce que trop divisée ; il ne serait pas besoin de faire régner l'ordre et la stabilité en coupant les liens entre les partis et le Gouvernement ; il ne serait pas utile de consacrer de longs développements à la motion de censure. »

En prononçant ces mots devant le Conseil d'Etat, dans son célèbre discours du 27 août 1958, Michel Debré semblait établir une corrélation entre l'existence d'une majorité, la nature de celle-ci et le fonctionnement efficient des institutions. Cette corrélation paraissant s'être confirmée au regard de l'histoire constitutionnelle, la rationalisation de certains mécanismes du régime parlementaire apparaît nécessaire, précisément afin de prévenir les situations dans lesquelles aucune majorité claire, stable et affirmée ne parviendrait à se dégager.

A cette fin, le constituant originaire a notamment mis en place des mécanismes destinés à concilier la faculté pour l'Assemblée nationale de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, en tant que composante du principe de responsabilité gouvernementale devant le Parlement¹, avec l'impératif de stabilité politique. Cette conciliation repose notamment sur l'instauration d'une procédure de motion de censure plus exigeante que celle prévue par la Constitution du 27 octobre 1946², ainsi que sur la consécration du droit de dissolution comme pouvoir discrétionnaire du président de la République, assorti de très peu de limites³. La combinaison de ces deux mécanismes a particulièrement contribué à assurer à la Ve République une certaine stabilité. Celle-ci semble toutefois remise en cause depuis le début de la XVIIe législature qui ouvre une période d'instabilité ministérielle dont nul ne peut encore prévoir ni l'issue ni la durée.

Cette instabilité trouve son origine dans une Assemblée nationale dépourvue de majorité, dont la coalition la plus importante – le « socle commun » – ne rassemble aujourd'hui que 211 députés, soit moins de 37 % des sièges du Palais Bourbon. Cette faiblesse numérique

¹ Ce principe figure parmi les exigences de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 et trouve sa traduction à l'article 20 de la Constitution. Il convient toutefois de préciser que, la rédaction de cet article pouvant prêter à confusion, le principe de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement ne se limite pas aux seuls mécanismes de mise en cause de cette responsabilité devant l'Assemblée nationale.

² La procédure prévue à l'article 49, alinéa 2, de la Constitution de 1958 est relativement contraignante, ce qui favorise le maintien du Gouvernement. La recevabilité de la motion de censure est d'abord subordonnée à la signature d'un dixième des membres de l'Assemblée nationale, afin d'écarter le mécanisme de l'« interpellation » sous la IIIe République ; le nombre de motions est ensuite limité à trois par session ordinaire et à une par session extraordinaire, afin d'éviter une perturbation excessive de l'ordre du jour ; un délai de quarante-huit heures entre le dépôt et le vote permet la réflexion et exclut les votes *ab irato* ; enfin, l'adoption requiert la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale, l'abstention étant ainsi assimilée à un soutien au Gouvernement, ce qui renforce sa protection.

³ Là où la Constitution du 27 octobre 1946 avait encadré le droit de dissolution dans des conditions telles qu'elles en avaient empêché l'exercice — impossibilité de l'utiliser durant les dix-huit premiers mois de la législature, décision prise en Conseil des ministres et conditionnée par la survenance de deux crises ministérielles dans les conditions des articles 49 et 50, que les députés avaient habilement neutralisées par la technique du « vote calibré » —, la Constitution de 1958 opère un renversement complet. Désormais, en vertu de l'article 12, le droit de dissolution n'est soumis à aucune condition, si ce n'est la simple consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, laquelle demeure purement formelle. La dissolution peut donc être prononcée à tout moment, sauf dans trois situations : dans l'année suivant des élections législatives consécutives à une dissolution, pendant la mise en œuvre de l'article 16, ainsi que durant l'intérim du Président de la République.

expose en permanence les différents Premiers ministres au risque d'adoption d'une motion de censure. Cette exposition est d'autant plus forte que les différents gouvernements de cette législature ne peuvent plus réellement compter sur l'effet dissuasif attaché au droit de dissolution. Du 7 juillet 2024 au 7 juillet 2025 inclus, le président de la République ne disposait en effet plus de la faculté de dissoudre l'Assemblée nationale. Toutefois, depuis le 8 juillet 2025, l'effet dissuasif traditionnellement associé à cette prérogative ne semble pas avoir réapparu, l'hypothèse d'une nouvelle dissolution demeurant politiquement peu probable pour plusieurs raisons. D'une part, la proximité de plusieurs échéances électorales compliquerait fortement, pour des raisons tant politiques qu'organisationnelles, la tenue d'élections législatives anticipées⁴. D'autre part, le chef de l'Etat paraît avoir davantage à perdre qu'à gagner dans une nouvelle dissolution, au cours de laquelle son mouvement politique risquerait de perdre encore davantage de sièges.

Ainsi, l'absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale, combinée à la capacité de celle-ci de censurer le Gouvernement sans craindre une dissolution, accroît le risque de censure et crée un déséquilibre en faveur de la chambre basse. L'Assemblée exerce dès lors une influence déterminante tant sur la nomination du Premier ministre que sur l'orientation de la politique de la Nation, dans des proportions inédites sous la Ve République.

Le fait que l'Assemblée nationale dispose d'un moyen d'action unilatéral sur le Gouvernement tend à rapprocher la XVIIe législature des IIIe et IVe Républiques. Comme sous ces régimes, l'impossibilité juridique ou politique de dissoudre l'Assemblée est susceptible d'engendrer une instabilité ministérielle chronique. Dans un tel contexte, il appartient davantage au Premier ministre de négocier avec les forces politiques de l'Assemblée pour se maintenir en fonction, qu'à ces forces de bâtir une coalition en vue de le censurer. Il est en effet politiquement plus aisé pour les groupes d'opposition de s'unir contre le Gouvernement que pour celui-ci d'obtenir des garanties de non-censure de leur part. Les différents partis annoncent alors les personnalités qui feraient immédiatement l'objet d'une censure en cas de nomination à Matignon, et posent des « lignes rouges » dans la définition de la politique gouvernementale, dont le franchissement entraînerait le dépôt d'une motion de censure.

La situation traditionnelle — celle d'un gouvernement majoritaire bénéficiant de l'effet dissuasif attaché au droit de dissolution — dispense le Premier ministre de telles tractations. A l'inverse, la configuration politique de la XVIIe législature impose que le Premier ministre obtienne, non pas le soutien d'un groupe de l'opposition, mais la garantie que celui-ci ne le censure pas. Michel Barnier semblait avoir obtenu un tel engagement de la part du groupe Rassemblement national (RN), qui s'est cependant révélé illusoire : tous ses membres ont en effet voté la motion de censure du 4 décembre 2024. François Bayrou semblait, quant à lui, avoir obtenu cette garantie des députés socialistes ainsi que de ceux du RN. Toutefois, les discussions relatives au budget pour 2026 paraissaient particulièrement houleuses, en raison de l'inflexibilité du Premier ministre sur la question de la dette publique. Il choisit alors de recourir à l'article 49, alinéa 1, de la Constitution dans une logique sacrificielle, tant l'issue défavorable du scrutin était prévisible. En effet, le 8 septembre 2025, l'Assemblée nationale désapprouva

⁴ Il convient, en ce sens, de mentionner la tenue des élections municipales des 15 et 22 mars 2026 et, surtout, de l'élection présidentielle de 2027.

son discours de politique générale, le contraignant à présenter la démission de son gouvernement.

L'influence déterminante du Palais Bourbon atteignit son paroxysme quelques jours plus tard, à l'occasion de la démission de Sébastien Lecornu et de son gouvernement, le 6 octobre 2025, quatorze heures seulement après la nomination des membres dudit gouvernement. Cette démission intervint à titre préventif, afin d'éviter l'adoption quasi certaine d'une motion de censure à laquelle les députés du groupe Les Républicains (LR) auraient pris part. Sébastien Lecornu fut finalement renommé le 10 octobre 2025 avec pour mission de doter la France d'un budget. Il y parvint grâce à un usage particulièrement habile des mécanismes constitutionnels, lequel semble avoir permis une forme de stabilisation gouvernementale. En effet, à la date du 15 mai 2026, Sébastien Lecornu n'a été contraint ni politiquement ni juridiquement à la démission.

Il semblait difficile pour le constituant originaire d'anticiper une telle configuration institutionnelle. Afin d'y remédier, l'instauration d'une motion de censure dite « constructive » pourrait constituer une solution pertinente. Il s'agirait alors d'établir une « procédure liant le renversement d'un gouvernement à la désignation de son successeur »⁵. Plus précisément, il s'agit d'introduire, au sein de la procédure de la motion de censure, laquelle permet à une assemblée parlementaire de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, l'obligation de désigner la personnalité appelée à exercer les fonctions de chef du Gouvernement, la terminologie variant selon les régimes, en cas d'adoption de la motion.

Cette idée, issue de la réflexion de la doctrine allemande de la République de Weimar⁶, a d'abord trouvé sa traduction dans l'article 67 de la Loi fondamentale allemande, qui constitue ainsi le modèle de cette procédure. Aujourd'hui, un tel mécanisme existe dans plusieurs autres pays européens, notamment la Belgique⁷, l'Espagne⁸, la Pologne⁹, ou encore la Slovénie¹⁰, ainsi que dans des pays plus éloignés comme l'Arménie¹¹ ou les îles Fidji¹². Il est par ailleurs possible d'identifier, en France, au sein de certaines collectivités territoriales, l'équivalent de ce mécanisme à l'égard de certains exécutifs locaux¹³.

L'idée d'une motion de censure constructive est ancienne. Elle est déjà évoquée dans les écrits de Lucien-Anatole Prévost-Paradol¹⁴ ou de Jean Jaurès¹⁵. Elle ne trouva toutefois pas de traduction juridique sous la III^e République ni sous la IV^e République, alors même qu'elle

⁵ V. AVRIL (P.), et GICQUEL (J.), *Lexique de droit constitutionnel*, PUF, coll. « Quadrige », s.v. « motion de censure constructive ».

⁶ V. notamment SCHMITT (C.), *Théorie de la Constitution (Verfassungslehre)*, trad. fr., Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1993 (éd. orig. : 1928).

⁷ Article 46 de la Constitution belge.

⁸ Article 113 de la Constitution espagnole.

⁹ Article 158 de la Constitution polonaise.

¹⁰ Article 116 de la Constitution slovène.

¹¹ Article 115 de la Constitution arménienne.

¹² Article 94 de la Constitution fidjienne.

¹³ Trois collectivités territoriales sont concernées. Il s'agit de la Corse (article L. 4422-31 du Code général des collectivités territoriales), de la Martinique (article L. 7225-2 du même code) et de la Polynésie française (article 156 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

¹⁴ PREVOST-PARADOL (L.-A.), *La France nouvelle*, Paris, Michel Lévy frères, 1868.

¹⁵ JAURES (J.), « Constitution républicaine », *La Dépêche*, 6 mai 1888.

aurait pu contribuer à atténuer l'instabilité de ces régimes. C'est dans cette perspective qu'elle figure tant dans le « projet Gaillard » que dans le « projet Pflimlin », lesquels entendaient remédier aux dysfonctionnements de la IV^e République¹⁶.

En 1958, cette idée ne fut pas reprise par le constituant originaire, ce mécanisme étant, comme il sera exposé *infra*, incompatible avec la volonté de fonder la légitimité gouvernementale sur celle du président de la République.

L'intégration d'une telle procédure dans la Constitution nécessiterait donc une révision constitutionnelle. Il s'agirait de compléter les conditions de recevabilité de la motion – actuellement fondées sur la signature d'un dixième des membres de l'Assemblée nationale, conformément à l'article 49 alinéa 2 – par l'obligation d'y joindre le nom de la personne proposée comme Premier ministre.

Plusieurs propositions de révision émanant tant de la doctrine¹⁷ que de parlementaires¹⁸ ont été formulées en ce sens, alors même qu'aucune situation particulière d'instabilité n'était nécessairement caractérisée. A l'heure où cette instabilité semble avérée, il apparaît opportun d'engager une réflexion sur ce sujet, afin de déterminer non seulement si un tel mécanisme serait de nature à remédier à l'instabilité ministérielle, mais également comment il pourrait s'articuler avec l'esprit, les institutions et la pratique institutionnelle de la Ve République.

Les outils méthodologiques de la « science constitutionnelle »¹⁹ conduisent à souligner les limites flagrantes de ce mécanisme dans la recherche de stabilité ministérielle (I). Elle met également en évidence les contradictions, voire l'incompatibilité, qu'il entretient avec l'esprit, les institutions et la pratique de la Ve République. Ces tensions appelleraient alors à une évolution de ces derniers et pourraient, en conséquence, être le vecteur d'un changement de paradigme institutionnel (II).

I) La motion de censure constructive comme tentative de remède à l'instabilité ministérielle

La motion de censure constructive est souvent présentée comme un mécanisme étant à même de pouvoir garantir la stabilité ministérielle²⁰. S'il semble possible d'estimer qu'elle puisse

¹⁶ Le Président du Conseil Félix Gaillard présenta le 16 janvier 1958 un projet de révision constitutionnelle, dit « projet Gaillard », prévoyant diverses mesures destinées à renforcer la stabilité gouvernementale, dont l'introduction d'une motion de censure constructive. L'Assemblée nationale l'adopta dans l'ensemble, mais le texte ne put être examiné par le Conseil de la République en raison de la chute du Gouvernement Gaillard. Le Gouvernement de Pierre Pflimlin reprit certaines de ces orientations dans un nouveau projet de révision, également resté sans suite en raison du retour du général de Gaulle aux affaires.

¹⁷ V. dans ce sens, à titre d'illustration, la proposition n° 75 formulée par Jean-Jacques Urvoas dans le cadre des travaux du Groupe de réflexion sur l'évolution de la Constitution et des institutions (GRECI), in DEROSIER (J.-P.) (dir.), *65 ans de la Ve République : une analyse prospective de la Constitution*, LexisNexis, 2024, p. 215-216, ainsi que sur le site : <https://www.legreci.fr/>.

¹⁸ V. à titre d'illustration, la proposition de loi constitutionnelle n° 2914 visant à créer une procédure de motion de censure constructive, déposée à l'initiative de députés écologistes et enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juin 2015.

¹⁹ DEROSIER (J.-P.), Jean-Claude Colliard : précurseur de la science constitutionnelle, Mare & Martin, 2024, 816 p.

²⁰ A titre d'illustration, v. en ce sens DUPAS (M.), « La mise en place d'une motion de censure constructive garantirait la stabilité gouvernementale », *Le Monde*, 20 août 2024.

permettre, dans une certaine mesure, de limiter les risques d'instabilité, probables en l'absence de fait majoritaire (A), il ne semble pas qu'elle soit suffisante pour endiguer durablement l'instabilité ministérielle (B).

A) Un palliatif à l'absence de fait majoritaire

En France, les effets d'une motion de censure constructive trouveraient principalement à se remarquer en l'absence de fait majoritaire. Ce terme renvoie à un phénomène politique qui, selon Jean-Marie Denquin, recouvre en réalité trois dimensions complémentaires²¹.

La première est arithmétique ; la majorité suppose, dans le cas français, qu'une coalition ou une force politique réunisse au moins la majorité absolue des sièges de l'Assemblée nationale. La deuxième dimension peut être qualifiée de fonctionnelle ; cette majorité se manifeste par des votes de soutien à l'action du Gouvernement, permettant l'adoption des textes et la stabilité ministérielle. Enfin, la troisième dimension est qualitative et exogène. Le fait majoritaire désigne en effet la présence d'une majorité qui, à l'inverse des III^e et IV^e Républiques, ne constitue pas une coalition de circonstance formée à l'intérieur de l'Assemblée nationale au gré des textes et des intérêts du moment. Elle procède au contraire d'accords politiques, électoraux ou idéologiques conclus en amont des élections législatives, en dehors de l'enceinte parlementaire, ce qui lui confère en principe cohérence, discipline et stabilité.

L'absence de fait majoritaire est susceptible d'engendrer une instabilité ministérielle, dans la mesure où elle place le Gouvernement soit en situation minoritaire, soit dans une situation de fragilité liée au caractère non exogène de sa majorité. Dans le premier cas, la configuration politique ne permet pas, dès l'origine, la constitution d'une majorité absolue²². Dans le second cas, elle l'autorise, mais cette majorité apparaît comme hétérogène, traversée par des forces politiquement trop éloignées pour garantir sa stabilité²³. Dans les deux hypothèses, le Gouvernement se trouve exposé à une vulnérabilité particulière à l'égard de la censure, dès lors qu'une majorité de députés hostiles, existant *ab initio* ou se constituant *a posteriori* en raison de l'hétérogénéité de la coalition, est susceptible d'adopter une motion de censure.

Les deux motions de censure adoptées en France illustrent cette configuration. La première, en 1962, dirigée contre le gouvernement de Georges Pompidou, a été adoptée de manière spontanée sur le fondement de l'article 49, alinéa 2, de la Constitution, dans un contexte de majorité hétérogène ne pouvant être qualifiée de cohérente ou d'exogène²⁴. En d'autres termes, cette majorité ne constituait pas une force politique unifiée, susceptible de garantir la stabilité du gouvernement. La seconde, en 2024, adoptée à l'encontre du gouvernement de

²¹ DENQUIN (J.-M.), « Constitution politique et fait majoritaire », *Jus Politicum. Revue de droit politique*, 2020, Le droit politique face à la Cinquième République.

²² Il s'agit de la configuration politique des IX^e, XVI^e, et XVII^e législatures.

²³ Il s'agit de la configuration politique de la I^{ère} législature.

²⁴ Le Gouvernement n'était alors soutenu que par les députés gaullistes et ceux du Centre national des indépendants et paysans (CNIP), l'ensemble ne pouvant toutefois être considéré comme une force politique homogène tant leurs divergences étaient importantes, notamment sur la question algérienne.

Michel Barnier à la suite du recours à l'article 49, alinéa 3, s'inscrit dans un contexte d'absence de majorité parlementaire²⁵.

Dans ces deux seuls précédents, les députés ayant soutenu la motion de censure appartenaient à des courants politiques très éloignés. En 1962, se sont notamment retrouvés des députés communistes et des députés du Centre national des indépendants et paysans (CNIP), réunis par leur opposition au général de Gaulle, sans pour autant être en mesure de s'accorder sur le successeur de son Premier ministre, Georges Pompidou²⁶. En 2024, une telle convergence s'est également observée entre des députés du Nouveau Front populaire et du RN, alors même qu'aucune convergence n'était envisageable quant à la désignation du successeur susceptible de remplacer Michel Barnier²⁷.

De telles alliances contre nature se sont également observées à l'occasion de motions de censure visant des gouvernements minoritaires, non adoptées mais ayant échoué de peu. En 1988, il n'a manqué que cinq voix pour que le Gouvernement de Michel Rocard soit censuré²⁸. En 1992, l'écart n'a été que de trois voix pour celui de Pierre Bérégovoy²⁹. Dans ces deux cas, des députés issus notamment du PCF, de l'UDF et du RPR s'étaient joints à la motion. Plus récemment, en 2023, une convergence ponctuelle entre députés de gauche et du RN a failli entraîner la chute du Gouvernement d'Elisabeth Borne, à neuf voix près³⁰.

La présence d'une motion de censure constructive n'aurait pas permis ces alliances des contraires, pourtant particulièrement probables en cas d'absence de fait majoritaire, et paraît de ce fait de nature à assurer le maintien du Gouvernement dans un tel contexte. Toutefois, si ce mécanisme peut être qualifié de palliatif à l'absence de fait majoritaire, en ce qu'il empêche les coalitions circonstanciées susceptibles de conduire à la censure du Gouvernement, il ne saurait être considéré comme un remède complet à l'instabilité ministérielle, dès lors que celle-ci ne résulte pas uniquement de l'adoption de motions de censure.

B) Un traitement loin d'endiguer l'instabilité

Si la motion de censure constitue l'instrument le plus spectaculaire susceptible de provoquer une crise ministérielle, il serait toutefois réducteur, sinon inexact, de considérer que sa seule adoption suffit à expliquer les phénomènes d'instabilité ministérielle. D'autres facteurs peuvent également en être à l'origine. Il est en effet possible d'identifier trois catégories principales de causes.

L'instabilité peut d'abord résulter d'autres mécanismes constitutionnels. En France, en vertu de l'article 50 de la Constitution, la motion de censure n'est pas le seul mécanisme susceptible d'entraîner la démission du Gouvernement. Le rejet d'une déclaration de politique générale engagée sur le fondement de l'article 49, alinéa 1, y conduit également. Si ce

²⁵ Le Gouvernement n'était soutenu que par une coalition ne regroupant que 211 députés.

²⁶ V. compte rendu intégral de la deuxième séance du 4 octobre 1962 à l'AN.

²⁷ V. analyse du scrutin n°519 à l'AN, séance unique du mercredi 4 décembre 2024.

²⁸ V. compte rendu intégral de la deuxième séance du 19 novembre 1990 à l'AN, p. 79.

²⁹ V. dans ce sens le compte rendu intégral de la deuxième séance du 1er juin 1992 à l'AN, pp. 5-8.

³⁰ V. compte rendu intégral de la première séance du 20 mars 2023 à l'AN, scrutin n°1240, p. 31.

mécanisme n'est pas, en principe, de nature à provoquer une instabilité ministérielle, son mésusage peut néanmoins y contribuer. A cet égard, le vote du 8 septembre 2025 sollicité par François Bayrou en constitue une illustration. Le Premier ministre, alors soutenu par une coalition très minoritaire à l'Assemblée nationale, avait engagé la responsabilité du Gouvernement sur la question de la maîtrise des finances publiques. Dans un contexte marqué par le caractère non consensuel du sujet et par la nature essentiellement programmatique des annonces gouvernementales, la chute apparaissait fortement probable et s'est effectivement réalisée³¹.

L'instabilité peut également résulter de pratiques institutionnelles dépourvues de fondement textuel, qu'il convient de qualifier de « para-constitutionnelles ». Ce sont ces pratiques qui ont notamment contribué à l'instabilité de la IV^e République. Il convient, dans ce sens, de mentionner celle de la « pseudo-question de confiance », par laquelle le Gouvernement, sur le fondement de l'article 49 de la Constitution du 27 octobre 1946, posait une question de confiance. Il la posait toutefois à l'occasion de l'adoption d'un texte, signifiant ainsi qu'il entendait indiquer à l'Assemblée qu'il considérait ce texte comme indispensable à la poursuite de son action et qu'il liait donc son sort à son adoption. Mais les règles de décompte des voix de l'article 49 pouvaient le placer dans une situation plus que délicate. En effet, dans l'hypothèse où les députés favorables étaient minoritaires par rapport à ceux s'abstenant et à ceux s'opposant, le projet n'était pas adopté, mais le Gouvernement n'était pas renversé pour autant dans l'hypothèse où les opposants ne représentaient pas la majorité absolue. Juridiquement, le Gouvernement n'était pas dans l'obligation de démissionner, mais politiquement il lui était très difficile de se maintenir³².

Sous la V^e République, de telles pratiques n'ont plus cours en raison de l'existence de certains mécanismes, tels que celui prévu à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Toutefois, certaines configurations demeurent susceptibles de produire des effets analogues, notamment lorsqu'un Premier ministre refuse de recourir à ce mécanisme et lie son maintien au vote d'un texte. Tel fut le cas de Lionel Jospin, qui, de manière informelle, aurait menacé de démissionner s'il n'obtenait pas le soutien de certains députés³³. Ce comportement n'était toutefois pas susceptible d'engendrer de l'instabilité, compte tenu de la configuration politique de la XI^e législature³⁴.

Par ailleurs, il est possible d'imaginer des pratiques consistant pour un Premier ministre à lier son sort au résultat d'un scrutin, à l'instar de Matteo Renzi en Italie, lequel avait transformé le référendum constitutionnel du 4 décembre 2016 en véritable vote de confiance

³¹ V. dans ce sens l'analyse du scrutin n°3054 de la séance unique du lundi 8 septembre 2025.

³² V. COLLIARD (C.-A.), « La pratique de la question de confiance sous la IV^e République », RDP, avril-juin, 1948, pp. 226-237).

³³ Il convient, dans ce sens, de mentionner le vote de la partie « recettes » du projet de loi de finances pour 2001. Lionel Jospin aurait téléphoné aux présidents des différents groupes de sa majorité et aurait menacé de démissionner si ces derniers ne votaient pas ledit texte (V. en ce sens CARCASSONNE (G.), *La Constitution*, Seuil, 11^e éd., 2013, p. 248 ; MICOINE (D.), « Quand Lionel Jospin refait le coup de la démission », *Le Parisien*, 30 octobre 2000).

³⁴ Le Gouvernement disposait d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale et, celle-ci étant opposée au Président de la République, il s'agissait d'un contexte de cohabitation.

politique sur son gouvernement. Bien qu'aucune règle constitutionnelle ne l'y contraignît juridiquement, il avait publiquement annoncé qu'un échec du référendum entraînerait son départ. La victoire du « non » a effectivement conduit à sa démission, renforçant ainsi l'instabilité ministérielle italienne. Le fait de lier le maintien du Gouvernement à l'issue d'un scrutin ou à l'adoption d'un texte peut alors apparaître comme une pratique para-constitutionnelle susceptible d'engendrer une instabilité.

L'instabilité peut enfin, et peut-être surtout, trouver sa source dans des causes politiques. La survie d'un gouvernement dépend avant tout du maintien des alliances parlementaires assurant son soutien. Or, même lorsqu'une motion de censure constructive existe, un gouvernement peut perdre l'appui d'une partie significative de sa majorité sans que l'opposition soit en mesure d'adopter une motion de censure constructive. L'érosion d'une coalition parlementaire peut alors conduire à une paralysie politique et, à terme, à la démission du gouvernement. L'exemple espagnol apparaît éclairant à cet égard. Bien qu'il ait été porté au pouvoir à la suite de l'adoption d'une motion de censure constructive contre Mariano Rajoy le 1er juin 2018, Pedro Sánchez n'a pu s'appuyer, dès son entrée en fonction, que sur une majorité relative. Cette faiblesse parlementaire a rendu particulièrement difficile la mise en œuvre de sa politique et a conduit au rejet du projet de loi de finances pour 2019, entraînant la dissolution des Cortes Generales et la convocation d'élections anticipées. Cette situation montre que, si la motion de censure constructive permet de faire émerger ponctuellement une majorité de remplacement, elle ne garantit nullement la stabilité du gouvernement ainsi constitué. Celui-ci demeure dépendant de jeux d'alliances parlementaires fluctuants, susceptibles de se recomposer à tout moment et de conduire à une impasse politique et à la chute du gouvernement.

Il ne ressort donc pas que la motion de censure constructive puisse constituer un remède global à l'instabilité ministérielle, celle-ci trouvant principalement sa source dans des considérations politiques, tenant aux recompositions et aux changements d'alliances parlementaires qui dépassent largement les seules règles encadrant la responsabilité du Gouvernement. Dans ces conditions, les effets stabilisateurs de ce mécanisme apparaissent limités au regard des bouleversements institutionnels qu'il impliquerait.

II) La motion de censure constructive comme vecteur d'un changement de paradigme institutionnel

L'instauration d'une motion de censure constructive ne constituerait pas un simple aménagement technique des mécanismes de responsabilité gouvernementale. En imposant que la majorité parlementaire désigne elle-même l'alternative gouvernementale appelée à succéder au Gouvernement censuré, elle déplacerait le centre de gravité du régime du président de la République vers l'Assemblée nationale. Elle entrerait ainsi en contradiction avec la logique originelle des institutions de 1958 et appellerait, pour fonctionner pleinement, une transformation plus globale de l'architecture institutionnelle française **(A)**. Toutefois, cette transformation supposerait également l'existence d'une culture politique du compromis qui paraît encore étrangère aux pratiques institutionnelles françaises, ce qui pourrait conduire non à la disparition de l'instabilité, mais à des situations de blocage institutionnel **(B)**.

A) Une opposition à la place originelle du chef de l'Etat dans la Ve République appelant à des changements constitutionnels

L'instauration d'une motion de censure constructive semble difficilement conciliable avec la conception de la fonction présidentielle telle qu'elle fut originellement envisagée. Ce mécanisme aurait en effet pour conséquence de renforcer considérablement le rôle de l'Assemblée nationale dans la détermination de l'exécutif, au détriment du chef de l'Etat, alors même que la Constitution de 1958 avait notamment été pensée afin d'éviter qu'un gouvernement ne procède exclusivement des rapports de force parlementaires.

D'abord, il ressort d'une lecture combinée des articles 8 et 49, alinéa 1, un pouvoir discrétionnaire du président de la République dans la nomination du Premier ministre³⁵. Ce dernier, n'ayant pas d'obligation constitutionnelle de solliciter la confiance des députés, tient donc essentiellement sa légitimité du président de la République, lequel tire lui-même la sienne du peuple. Toutefois, l'instauration d'une motion de censure constructive nécessiterait, pour que ce mécanisme soit pleinement effectif, de contraindre le président de la République à nommer la personnalité désignée par ladite motion. Il s'agirait alors de réviser l'article 50 de la Constitution, lequel prévoit une obligation de démission du Premier ministre en cas d'adoption d'une motion de censure ou de désapprobation du programme ou d'une déclaration de politique générale par l'Assemblée nationale, afin d'y ajouter l'obligation pour le président de la République de nommer aux fonctions de Premier ministre la personne proposée par ladite motion³⁶. Une telle évolution conduirait à placer le chef de l'Etat en situation de compétence liée pour la nomination du Premier ministre, ce qui paraît difficilement compatible avec la conception gaullienne selon laquelle le Gouvernement doit procéder du président de la République³⁷, raison pour laquelle ce mécanisme avait été écarté par les rédacteurs de 1958³⁸.

Ainsi, l'adoption d'une motion de censure constructive substituerait à la logique descendante des rapports de légitimité, caractérisée par un Gouvernement soutenu par une majorité parlementaire et tirant sa légitimité du président de la République, une logique ascendante, caractérisée par une majorité de députés plaçant à la tête du Gouvernement une personnalité de leur choix, en dehors de la seule volonté présidentielle. La motion de censure constructive semble dès lors s'inscrire davantage dans un régime dans lequel le chef du Gouvernement tient sa légitimité du seul Parlement, comme c'est le cas dans les pays connaissant ce mécanisme. En effet, en Allemagne, le chancelier est élu par le Bundestag³⁹ ; en Espagne, le candidat proposé par le Roi pour la présidence du Gouvernement doit solliciter la

³⁵ L'article 8 disposant notamment, en son premier alinéa, que « le Président de la République nomme le Premier ministre », et l'article 49, alinéa 1, prévoyant une procédure facultative d'engagement de la responsabilité du Gouvernement à la disposition de ce dernier.

³⁶ Cette évolution figure d'ailleurs dans la proposition n° 75 formulée par Jean-Jacques Urvoas dans le cadre du GRECI, *op. cit.*

³⁷ « C'est donc du chef de l'Etat, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement, mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif ». Le général de Gaulle, 16 juin 1946, Bayeux.

³⁸ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Commentaires sur la Constitution*, La Documentation française, vol. IV, 2001, p. 21.

³⁹ Article 63 de la Loi fondamentale allemande.

confiance du Congrès des députés avant d'être nommé président du Gouvernement par le Roi⁴⁰. L'instauration d'un tel mécanisme en France inviterait donc à la mise en place d'une procédure d'investiture du Premier ministre, laquelle pourrait consister en une révision de l'article 49, alinéa 1, de la Constitution tendant à rendre obligatoire la procédure qui y est prévue⁴¹.

Ensuite, l'instauration d'une motion de censure constructive remettrait également en cause la manière dont le règlement du conflit de légitimité entre le Président de la République et l'Assemblée nationale avait été initialement conçue, en tout cas si l'on s'en tient à la conception gaullienne exposée par le Général dans la célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964. En effet, puisque l'exécutif émane du chef de l'Etat, si l'Assemblée venait à adopter une motion de censure, c'est la légitimité du Président qui serait remise en cause par la chambre. Précisément, le fait que les députés ne fassent plus confiance à un gouvernement procédant du président de la République constituerait une remise en cause de la légitimité de celui-ci, également acquise par le suffrage universel direct. C'est dans ce sens que ce conflit offre à cette rupture « un caractère d'extraordinaire gravité »⁴². Il semble donc que le recours à de nouvelles élections soit une solution inéluctable pour remédier à ce conflit. Ces élections doivent logiquement être les élections législatives concomitantes à la dissolution de l'Assemblée nationale par le président de la République. En effet, il semble que la supériorité de la légitimité du Président de la République exclue l'hypothèse de sa démission et justifie qu'il appelle les électeurs à se prononcer en dissolvant l'Assemblée nationale. Ainsi, les citoyens, par leur vote, confirment ou non leur soutien au chef de l'Etat.

La motion de censure constructive ne permettrait pas ce mode de résolution de conflit de légitimité, puisque son adoption aurait pour conséquence de faire émerger directement un nouveau Premier ministre, porté par une majorité de députés, indépendamment de la volonté présidentielle. Une telle logique apparaît difficilement conciliable avec l'élection du président de la République au suffrage universel direct. En effet, dans un système où le chef de l'Etat bénéficie d'une légitimité populaire directe, il paraît délicat d'écarter le peuple de la résolution d'un conflit l'opposant à un autre organe également élu au suffrage universel direct. Il pourrait

⁴⁰ Article 99 de la constitution espagnole.

⁴¹ Le Comité Vedel, en 1993, proposait déjà, dans ses propositions transmises au président de la République, de rendre le recours à l'article 49, alinéa 1, obligatoire dans les quinze jours suivant la nomination du Premier ministre. Cette idée a également fait l'objet d'une proposition du GRECI. Il s'agit de la proposition n° 15, formulée par le professeur Benjamin Lecoq-Pujade. Toutefois, à la différence de celle émise par le Comité Vedel, cette proposition prévoit que le Premier ministre engagerait la responsabilité de son Gouvernement non pas dans un délai de quinze jours, mais dans un délai d'un mois après sa nomination. Par ailleurs, contrairement à la proposition du Comité Vedel, il ne s'agirait pas de modifier l'article 20, mais l'article 49, alinéa 1, selon la formulation suivante : « Dans le délai d'un mois suivant sa nomination par le Président de la République, le Premier ministre, après avoir présenté son programme, sollicite pour son Gouvernement la confiance de l'Assemblée nationale. Il peut à tout moment, après délibération du Conseil des ministres, engager devant l'Assemblée la responsabilité de son Gouvernement sur une déclaration de politique générale. », *op. cit.*, pp. 212-215.

⁴² « Les rapports entre le ministère et le Parlement, tels qu'ils sont réglés par la Constitution, ne prévoient la censure que dans des conditions qui donnent à cette rupture un caractère d'extraordinaire gravité. En ce cas extrême, le Président, qui a la charge d'assurer la continuité de l'Etat, a aussi les moyens de le faire, puisqu'il peut recourir à la Nation pour la faire juge du litige par voie de nouvelles élections, ou par celle du référendum, ou par les deux. Ainsi, y a-t-il toujours une issue démocratique. » Le général de Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964. V. la partie consacrée aux institutions (en ligne) : <https://mjp.univ-perp.fr/textes/degaulle31011964.htm>

alors être envisagé un retour à un mode d'élection du président de la République au suffrage universel indirect.

L'introduction d'une motion de censure constructive conduirait ainsi nécessairement à s'interroger sur la cohérence globale des institutions françaises. Un tel mécanisme semble davantage correspondre à des régimes dans lesquels le Parlement dispose d'une légitimité démocratique supérieure et se situe ainsi au centre de l'architecture institutionnelle. Son instauration pourrait alors conduire à envisager les transformations constitutionnelles mentionnées. De surcroît, il semble que ce mécanisme trouverait davantage d'intérêt s'il était institué conjointement à l'instauration d'un scrutin proportionnel pour les élections législatives, lequel impose des négociations en vue de la formation de coalitions autour d'un programme de gouvernement, susceptible d'être remis en cause par la voie de la motion de censure constructive. Ces changements conduiraient à réduire l'influence présidentielle et instaureraient une logique davantage ascendante, précédemment évoquée. Dans ce sens, la motion de censure constructive, pourtant archétype de la rationalisation parlementaire, pourrait paradoxalement apparaître comme un correctif à l'hyper-rationalisation du régime. Cette évolution suppose toutefois une pratique politique fondée sur le compromis et le dialogue parlementaire.

B) Une redéfinition des rapports entre les pouvoirs publics nécessitant une pratique politique déterminée

Le mécanisme de la motion de censure constructive implique que les forces d'opposition soient capables non seulement de s'accorder pour renverser le Gouvernement, mais également de construire une majorité alternative cohérente autour d'une personnalité. Une telle pratique suppose un dialogue qui transforme la censure en un instrument qui ne serait plus un simple outil de contestation politique, comme cela semble être le cas en France. En effet, même si certaines forces d'opposition, parfois très éloignées les unes des autres, peuvent s'unir autour d'une même motion, chaque groupe tend initialement à déposer sa propre motion afin de se démarquer politiquement⁴³.

Au contraire, la motion de censure constructive suppose un dialogue préalable entre les forces d'opposition. Son adoption nécessite en effet des négociations durables entre groupes parlementaires, l'élaboration d'accords de coalition ainsi qu'une certaine discipline des forces politiques autour d'un contrat de législature. En d'autres termes, cette procédure requiert une véritable culture du compromis au sein de la pratique parlementaire.

L'absence d'une telle culture pourrait conduire à des situations de blocage institutionnel. Le risque serait en effet de voir apparaître une situation paradoxale dans laquelle la motion de censure constructive ne réduirait pas l'instabilité ministérielle, mais entraînerait un blocage institutionnel. L'incapacité des oppositions à s'accorder sur une majorité alternative pourrait ainsi conduire au maintien de gouvernements très affaiblis politiquement, incapables de faire adopter des textes et plus largement de conduire la politique de la Nation, mais néanmoins non

⁴³ V. dans ce sens DE SAINT SERNIN (J.), « L'été des censures (le cumul des motions de censure : cumul des oppositions ?) », Jus Politicum Blog, 27 septembre 2018 (en ligne) : <https://blog.juspoliticum.com/2018/09/27/lete-des-censures-le-cumul-des-motions-de-censure-cumul-des-oppositions-par-jean-de-saint-ernin>

renversés faute de compromis entre oppositions. Une telle situation pourrait entraîner une forme de paralysie institutionnelle. Le risque ne serait alors plus celui de gouvernements trop facilement renversés, mais celui de gouvernements politiquement épuisés, maintenus artificiellement en l'absence d'alternative majoritaire⁴⁴.

Une certaine pratique déloyale des parlementaires pourrait par ailleurs vider de sa substance le mécanisme de la motion de censure constructive. En effet, celle-ci, si elle vise à faire émerger une majorité de députés en vue d'une alternative politique crédible, suppose que, une fois adoptée, le nouveau Gouvernement en place soit soutenu par la majorité ayant permis son avènement. Si les députés votent la motion de censure sans soutenir ensuite la politique du Gouvernement dirigé par le Premier ministre qu'ils ont contribué à désigner, le mécanisme serait alors vidé de sa substance. D'où la nécessité de mettre en place une forme de contrat de législature en parallèle de la motion de censure constructive, à l'image de la pratique allemande. Il n'est d'ailleurs pas anodin que ce mécanisme soit issu du modèle allemand, lequel, en raison de l'élection des membres du Bundestag au scrutin proportionnel, impose la constitution de coalitions et, partant, la conduite de négociations entre partis, lesquelles requièrent des compromis.

Il convient dès lors de s'interroger sur la compatibilité entre ce mécanisme — et, plus largement, le changement de paradigme institutionnel dont il serait le vecteur — et la pratique politique en France, notamment sur la manière dont les acteurs politiques, en particulier les députés, conçoivent les rapports entre majorité, opposition et Gouvernement. En effet, il ne semble pas que la pratique parlementaire fasse apparaître une véritable logique de recherche de compromis. Au contraire, la vie politique française demeure fortement marquée par une culture de l'affrontement et par une conception verticale du pouvoir. Les oppositions cherchent davantage à se distinguer politiquement en exacerbant les désaccords qu'à participer à la construction de compromis, qu'ils concernent le Gouvernement ou d'autres formations politiques, issues de la majorité comme de l'opposition.

Il pourrait être rétorqué que l'absence de culture du compromis est précisément le produit de nos règles constitutionnelles, lesquelles favoriseraient une structuration verticale du pouvoir. Toutefois, au-delà du fait que ce postulat sur le caractère vertical, voire césariste, des institutions paraît largement exagéré au regard des nombreux mécanismes favorisant le dialogue parlementaire, à l'instar du droit d'amendement, il ne semble pas que les règles constitutionnelles déterminent à elles seules la culture politique. Les institutions, ou plutôt l'absence de certaines contraintes constitutionnelles, n'ont pas permis de faire émerger une culture du compromis sous la IIIe République, comme en témoignent les nombreuses crises

⁴⁴ V. dans ce sens TORRES (J.), « Motion de censure constructive : la France devrait-elle s'inspirer du modèle allemand ? », Le Journal du dimanche, 4 décembre 2024 (en ligne) : <https://www.lejdd.fr/politique/motion-de-censure-constructive-la-france-devrait-elle-sinspirer-du-modele-allemand-152443>

ministérielles⁴⁵. Il n'en a pas été autrement sous la IV^e République, qui ne se caractérise pas par une forte rationalisation du parlementarisme.⁴⁶

L'histoire constitutionnelle française ne semble donc pas démontrer que les règles façonnent directement la culture politique, mais plutôt que les institutions ne fonctionnent durablement que lorsqu'elles correspondent à des dynamiques politiques et culturelles préexistantes. L'instauration de la motion de censure constructive supposerait ainsi une transformation profonde de la manière de concevoir l'opposition parlementaire et, plus largement, les rapports entre les pouvoirs publics. En d'autres termes, elle nécessiterait une culture du compromis préexistante. Celle-ci demeurant encore largement à construire en France, tandis que la polarisation et l'hystérisation du débat politique apparaissent de plus en plus marquées tant dans l'espace public qu'au Parlement⁴⁷, il ne paraît pas souhaitable d'introduire ni la motion de censure constructive, ni les évolutions constitutionnelles qui lui seraient associées.

⁴⁵ 104 gouvernements se sont succédé entre 1870 et 1940, soit, en moyenne, un gouvernement tous les huit mois environ.

⁴⁶ Vingt-quatre gouvernements se sont succédé entre 1947 et 1958, soit, en moyenne, un gouvernement tous les six mois environ.

⁴⁷ V. notamment, en ce sens, MALOUINES (M.-E.), « L'Assemblée nationale instrumentalisée par une "bordélisation" organisée au profit des extrêmes », *La Revue politique et parlementaire*, 11 avril 2025, (en ligne) : <https://www.revuepolitique.fr/lassemblee-nationale-instrumentalisee-par-une-bordelisation-organisee-au-profit-des-extreme/>; ainsi que LAZAR (M.), « Polarisation politique et radicalisation des débats : la balle aux périphéries ? », Institut Montaigne, 8 novembre 2023, (en ligne) : <https://www.institutmontaigne.org/expressions/polarisation-politique-et-radicalisation-des-debats-la-balle-aux-peripheries>