

Parlementarisme rationalisé : la dénaturation d'un concept doctrinal sous la V^e République

Armel Le Divellec
Professeur à l'Université Paris-Panthéon-Assas
Centre d'études constitutionnelles et politiques

« Mal nommer les choses, c'est ajouter aux malheurs du monde ». La formule, bien connue, d'Albert Camus est fréquemment utilisée. Elle reste malheureusement trop souvent de mise, en droit, que ce soit, parfois, dans les textes à prétention normative, dans les discours des acteurs du droit, souvent, tout comme dans la doctrine juridique. Tel nous paraît être le cas du syntagme parlementarisme rationalisé¹, utilisé abondamment, depuis bientôt un siècle, dans la littérature constitutionnelle et politique française et même, un peu, dans le vocabulaire du personnel politique et des commentateurs de ce pays, du moins pour ceux qui se targuent d'avoir quelques connaissances en droit.

A priori, chacun, en particulier les juristes publicistes, et parmi eux, au premier chef les spécialistes de droit constitutionnel, sait (ou croit savoir) *en gros* à quoi renvoie ce terme, notoirement forgé par Boris Mirkine-Guetzévitch, utilisé par lui une première fois dans un article paru à la *Revue du droit public* en 1928² et qu'il a développé dans ses nombreux écrits jusqu'au milieu des années 1950³. Passés les premiers temps de la découverte, l'expression fut sinon oubliée du moins quelque peu en sommeil, avant de connaître une fortune nouvelle à la faveur de l'adoption puis de la consolidation de la Constitution de 1958, qui serait, selon nombre d'auteurs aujourd'hui, le summum voire un chef d'œuvre de parlementarisme rationalisé.

Pourtant, en dépit des apparences, ce syntagme a connu subrepticement un profond changement de sens, une déformation telle que l'on doit même la qualifier de dénaturation : il désigne, pour la plupart de ceux qui l'emploient aujourd'hui, autre chose que ce pour quoi il avait été élaboré. On pourrait s'en consoler en rappelant deux points élémentaires : d'une part que le langage est affaire de conventions (on aurait très pu, en français, appeler cet animal quadrupède, de petite taille et à poils doux, prompt à ronronner, qui peut être si charmant, « chien » ou « pythécantrope » ; il se trouve qu'on a décidé de l'appeler « chat »⁴) ; d'autre part que dans ce monde particulier qu'est le droit, qui traite d'objets artificiels et non d'êtres réels, il n'existe pas d'essence des concepts ; ceux-ci sont des constructions de l'esprit, sous ce rapport, des artefacts, donc relatifs.

¹ On nous pardonnera de renvoyer à notre notice « Parlementarisme rationalisé » dans le *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, à paraître (sous la direction de Damien Connil et alii).

² « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel -- Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre », *RDP*, 1928, p. 5-53. L'article est repris dans son livre *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Marcel Giard, 1931 (2^e éd. Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1936).

³ S. Pinon, « Boris Mirkine-Guetzévitch et la diffusion du droit constitutionnel », *Droits*, n°46, p. 183-217. La récente thèse de Zakia Mestari, *La pensée constitutionnelle de Boris Mirkine-Guetzévitch*, Toulouse, 2022.

⁴ À partir du bas-latin « cattus » (« felis » s'appliquant uniquement au chat sauvage d'Europe).

Mais pour autant, le vocabulaire d'une communauté se voulant un tant soit peu scientifique (ici : juridique) est soumis ou devrait se soumettre à un impératif de cohérence : un terme, si artificiel soit-il, doit s'appliquer à un objet (ou un groupe d'objets) identifié par la pensée et à celui-là seulement. Il serait illogique et contre-productif de l'employer pour désigner un objet (de pensée) nettement différent. C'est pourtant ce qui se passe depuis un certain temps, à propos du syntagme *parlementarisme rationalisé* ou *rationalisation du parlementarisme*. Et ce glissement traduit, à bien y réfléchir, une dénaturation, qui ne va pas sans inconvénient pour notre compréhension du système parlementaire de gouvernement et donc rien moins que de la démocratie française elle-même.

I. Rationalisation (du parlementarisme) : le concept doctrinal précis de Mirkine-Guetzévitch

A. La définition de Mirkine-Guetzévitch

C'est l'observation des textes constitutionnels des nouvelles républiques d'Europe centrale et orientale (l'Allemagne et sa vingtaine de Länder, l'Autriche, la Tchécoslovaquie, la Pologne, la ville-libre de Dantzig...), adoptés après la défaite des empires centraux en 1918 qui suggéra à Mirkine-Guetzévitch le terme de rationalisation. Celui-ci visait tout d'abord, et de façon très large, le « pouvoir » (politique) en général. Il avait décelé dans les nouveaux textes constitutionnels une manière originale d'aborder celui-ci, estimant qu'était à l'œuvre une tentative de « soumettre au droit tout l'ensemble de la vie collective », d'« englober dans le réseau juridique les nouvelles exigences de la vie »⁵. Et, dans une formule nettement plus précise, la « tendance à remplacer le fait métajuridique du pouvoir par les règles du droit écrit »⁶, à utiliser à cette fin, la « technique juridique ». Il baptisa ce mouvement « rationalisation du pouvoir » puisqu'il lui paraissait (implicitement) « rationnel » que le cadre d'organisation du pouvoir politique se fonde sur un droit formalisé plutôt que sur de fragiles et incertaines règles politiques ou coutumières⁷.

Mais son analyse s'est plus particulièrement concentrée sur le gouvernement parlementaire⁸, qui illustre de la manière la plus nette l'idée générale : il constatait en effet que « le principe du parlementarisme est formulé dans les nouvelles constitutions d'une manière très explicite, ce qui n'existait pas dans les textes antérieurs. (...) [II] est formulé d'une façon nette et circonstanciée, alors qu'on se contentait d'affirmer, auparavant, le principe de la responsabilité ministérielle collective (par exemple, l'article 6 de la Loi française du 25 février 1875) »⁹.

⁵ *Art. précit.*, p. 13.

⁶ Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, *op. cit.*, « Avant-propos ».

⁷ Mirkine avait toutefois du mal à justifier clairement le choix du terme rationalisation, se perdant parfois dans des formules un peu abscones : « Le principe de rationalisation du pouvoir s'identifie (...) au principe de l'Etat de droit. Le raisonnable, le rationnel qui s'appuie sur les données de l'intellect humain qui exclut non seulement tout ce qui est théologique mais aussi tout ce qui est irrationnel, non conscient, voilà les perspectives de l'Etat de droit (...) » (*art. précit.*, p. 52).

⁸ Dans un premier temps tout au moins (*art. précit.*, p. 25 et suiv.), Mirkine-Guetzévitch prétendait pouvoir parler également de rationalisation à propos du fédéralisme, de la réduction du pouvoir des chambres hautes, des mécanismes de votations populaires, de la législation provisoire, du contrôle de constitutionnalité des lois. Mais il est manifeste que cette approche large, sur laquelle il était moins précis, excédait sa propre définition et faisait perdre à celle-ci la rigueur dont il était capable à propos du gouvernement parlementaire.

⁹ *Art. précit.*, p. 18.

Cette tendance (dont on trouve quelques antécédents, d'ailleurs éphémères, au XIX^e siècle) était en effet d'abord perceptible sur les moments essentiels du parlementarisme que sont la formation du cabinet d'une part et la mise en jeu de sa responsabilité d'autre part¹⁰.

B. Illustrations du concept

Mirkin-Guetzévitch appuie son concept sur quantité d'exemples tirés des textes constitutionnels des nouvelles démocraties d'Europe centrale. A commencer par les dispositions faisant obligation pour le ministère de se retirer si le Parlement adopte un vote exprès de défiance : ainsi de la seconde phrase de l'article 54¹¹ de la Constitution du Reich allemand de 1919 (Constitution dite de Weimar)¹². Et, en effet, cette formulation en termes d'obligation juridique explicite de la conséquence ultime du principe de responsabilité politique représentait une innovation dans l'encadrement du pouvoir, puisque cette obligation de démission n'était auparavant jamais énoncée directement ; elle reposait sur des règles non écrites (le terme de conventions de la constitution est ici plus approprié que celui de coutume). Cet exemple traduisait donc parfaitement le concept de rationalisation tel que formulé par Mirkin-Guetzévitch : « remplacer le fait métajuridique du pouvoir par les règles du droit écrit ».

De même l'autre série d'exemples avancés par lui, qui concernaient la formation du ministère dans les pays ayant renoncé à instituer un chef de l'Etat (essentiellement les Länder allemands) ou l'ayant radicalement neutralisé (cas de l'Autriche en 1920) : la procédure d'élection directe des membres du gouvernement (ou à tout le moins de leur chef) par le parlement représentait bien une codification de la logique institutionnelle d'un système se voulant parlementaire (ce que Mirkin nomme « le sens politique du parlementarisme »)¹³, une « rationalisation » sous ce rapport¹⁴. Et il n'est pas sans importance de relever que cette technique a été reprise, plus tard, dans certains Etats bien que dotés d'un chef de l'Etat distinct du premier ministre (par exemple la R.F.A. en 1949).

C. Les éléments centraux et éléments adventices du concept

Doué d'une certaine capacité à la synthèse, la plume de Mirkin-Guetzévitch n'était néanmoins pas exempte de quelques défauts, dont celui de perdre parfois le fil de son propos en voulant évoquer simultanément trop de sujets. Il a lui-même pu paraître mêler des informations qui, notamment en ce qui concerne le parlementarisme, débordaient son propre

¹⁰ Sur la problématique de l'écriture du système parlementaire, v. notre article « Les types d'écriture (à prétention) normative du système parlementaire de gouvernement », *Spicilegium Juris Politici. Mélanges offerts à Philippe Lauvaux*, Editions Panthéon-Assas, 2021, p. 597-636.

¹¹ Même s'il la cite en tout premier lieu, Mirkin passe un peu rapidement sur la première phrase de l'article 54 : « Le Chancelier du Reich et les ministres du Reich ont besoin, pour l'accomplissement de leurs fonctions, de la confiance du Reichstag ». On pourrait la qualifier de rationalisation littéraire du principe du parlementarisme, dont elle formule le sens général, avant de lui adjoindre un dispositif technique (dans la seconde phrase). Introduite le 28 octobre 1918 dans la Constitution impériale (bismarckienne) de 1871, la formule allait être reprise par un grand nombre de constitutions républicaines allemandes après la révolution de novembre 1918, ainsi que par la Constitution de la Finlande de 1919 (art. 36).

¹² Dans le même sens, parmi bien d'autres, le § 78 de la Constitution de la Tchécoslovaquie, l'article 58 de la Constitution fédérale d'Autriche, et l'art. 57 de la Constitution de la Prusse, toutes trois de 1920.

¹³ « Le choix du ministère par la Chambre, pratiqué dans certaines constitutions nouvelles, n'est en aucune façon une altération du parlementarisme, comme le supposent certains critiques, c'est, au contraire, l'achèvement du processus de rationalisation du parlementarisme. Les constitutions de Prusse ou de Bavière ne font qu'inscrire, par des articles spéciaux, ce qui se passe en fait en Angleterre et en France. Seulement ni en Angleterre, ni en France, ce processus n'est juridiquement rationalisé ; il reste un processus politique, alors que dans certaines constitutions nouvelles, il est devenu un processus juridique (...) » (*art. précit.*, p. 22).

¹⁴ Mirkin continuera à affiner son analyse au fil de ses nombreuses publications ultérieures, la meilleure synthèse étant, selon nous, son rapport à l'Institut international de droit public, publié en brochure : *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Sirey, 1937.

concept de rationalisation. Ce qui peut expliquer que certains de ses lecteurs aient perdu le sens précis qu'il en avait donné.

Au milieu de sa première analyse du phénomène de la rationalisation, Mirkine avait en effet également relevé que certains des textes constitutionnels des années 1919-1920 allaient au-delà de la codification des règles élémentaires du parlementarisme : ils s'efforçaient de préciser ce qu'il appela « la procédure du parlementarisme » (il faudrait plutôt dire : certaines procédures).

Et c'est ici que l'on rencontre quelques éléments de détail qui dénotent une certaine finalité spécifique supplémentaire de la réglementation rationalisatrice, en prolongeant les articles fondamentaux. Mirkine écrit ainsi : « *D'autre part, les membres des diverses assemblées constituantes se sont souvenu des chutes trop fréquentes des ministères, chutes aboutissant à l'affaiblissement du pouvoir et c'est donc pour protéger les nouveaux Etats contre un parlementarisme trop houleux et contre des chutes trop rapides des cabinets, que nous trouvons, dans certains textes, de nouvelles procédures où l'on s'efforce de réglementer le vote de confiance et, sans attenter à la liberté du Parlement, de donner au gouvernement des garanties contre un vote hâtif ou irréfléchi de défiance* »¹⁵.

Mais ces éléments de réglementation ne constituaient pas en soi le cœur du concept de Mirkine-Guetzévitch. Celui-ci l'avoue à demi-mot : « Ces articles représentent une tentative non seulement de régler par la loi le parlementarisme, mais aussi l'inscription dans la loi des formes de la procédure »¹⁶.

Le constitutionnaliste d'origine russe aurait pu davantage marquer que l'on trouvait, en réalité, dans la plupart des nouvelles constitutions formelles, deux types de dispositions procédurales : celles qui prolongeait les règles de principe du gouvernement parlementaire (nomination et démission du cabinet) et d'autres, qui, à bien des égards, les dépassaient.

1) Les premières s'inscrivent véritablement dans l'idée de rationalisation-codification, par exemple dans la Constitution de Saxe (1920, art. 26) : « *Le ministre-président est élu par le Landtag, les deux tiers au moins du nombre légal des députés étant présents. Si les deux tiers du nombre légal des députés ne sont pas présents au moment du vote, il doit être procédé à l'élection au cours de la séance suivante, quel que soit le nombre de présents. Est élu le candidat qui a obtenu plus de la moitié des suffrages exprimés. Le ministre-président nomme et révoque les autres membres du cabinet et désigne un ministre pour le suppléer. Après chaque renouvellement du Landtag, il doit être procédé à un renouvellement du cabinet* ».

De même pour la fin du cabinet. Prenons l'exemple du § 40 de la Constitution du Land d'Oldenbourg (1919), qui l'articule avec la possibilité d'une dissolution : « *Si le Landtag refuse sa confiance à l'ensemble du ministère d'État, celui-ci démissionne ou dissout le Landtag. En cas de dissolution du Landtag, il doit immédiatement faire procéder à de nouvelles élections et convoquer le nouveau Landtag en temps utile pour qu'il se réunisse au plus tard quatre mois après la dissolution de l'ancien Landtag. Si le nouveau Landtag refuse également d'accorder sa confiance au ministère d'État pour la même affaire, celui-ci doit démissionner, sans pour autant avoir le droit de dissoudre le Landtag. La demande de refus d'accorder la confiance au ministère d'État doit être présentée par un tiers au moins des députés et être inscrite à l'ordre du jour au moins trois jours avant la délibération. Les membres sortants du ministère d'État doivent continuer à exercer leurs fonctions jusqu'à l'entrée en fonction de leur successeur* »¹⁷.

¹⁵ « Les nouvelles tendances ... », *art. précit.*, p. 23 (Doublement souligné par nous). Et Mirkine de citer notamment les § 75 à 77 de la Constitution tchécoslovaque de 1920 qui précisent la procédure des motions de défiance et de la question de confiance.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ A contrario, ces précisions manquaient totalement dans la Constitution de Weimar, ce qui n'a pas été sans conséquences dramatiques. C'est bien à tort que l'on a prétendu que celle-ci « possédait, à cet égard, tout le

D'autres dispositions de certains textes des années 1920, en prévoyant des hypothèses rigides du jeu relationnel entre parlement, gouvernement et/ou chef de l'Etat¹⁸, ou bien au contraire plus littéraire¹⁹, se rattachent encore à la tentative de remplacer le fait métajuridique du pouvoir par des règles de droit écrites.

2) Les secondes, lorsqu'elles existent, visent à normer ou encadrer un problème particulier (par exemple les procédures d'initiative populaire et de référendum ou bien le contrôle des règlements de nécessité) et, non spécifiquement liées au système de gouvernement parlementaire, auraient très bien pu être insérée dans une constitution d'un autre type.

Plus loin, Mirkine-Guetzévitch évoque encore la limitation du droit budgétaire du parlement en Pologne (art. 25, tel que révisé en 1926, prodrome des premières tendances de retour à un régime autoritaire), pour ajouter : « elles rappellent un peu ce pseudo-constitutionnalisme qu'ont connu l'Allemagne au début du XIX^e siècle et la Russie au début du XX^e siècle »²⁰. Voilà qui n'a en soi rien à voir avec son concept initial de rationalisation, et qui relève d'objectifs divers. La multiplication des règles constitutionnelles de détail pouvait ainsi servir tantôt à favoriser le contrôle parlementaire, tantôt à favoriser la liberté de mouvement de l'Exécutif.

Mais, en tout état de cause, le concept de rationalisation de Mirkine-Guetzévitch présentait bien une cohérence interne et, en toute rigueur, se limitait à la formulation par des énoncés écrits, des principales règles d'encadrement du gouvernement parlementaire.

Et il importe de comprendre ce sur quoi portait précisément l'innovation des réglementations nouvelles de ces « constitutions de professeurs » : ce que Mirkine-Guetzévitch appelait la rationalisation des années 1920 a pu, d'une constitution à l'autre, varier d'intensité, connaître tout un dégradé de solutions, mais leur point commun était qu'il s'agissait avant tout d'essayer de garantir (on pourrait dire : de sécuriser) l'obtention d'un gouvernement parlementaire au sens plein du terme, c'est-à-dire d'un gouvernement porté au pouvoir exclusivement par la volonté d'une majorité parlementaire elle-même issue du suffrage populaire. Cet objectif était franc pour l'Autriche de 1920²¹ ainsi que les Länder allemands ; il était moins abouti au niveau du Reich weimarien (où la rationalisation n'était pas prolongée sous l'angle procédural, ce qui a d'ailleurs contribué à la déparlementarisation croissante du système à partir de 1930) ; moins net encore pour la Finlande, la Tchécoslovaquie et la Pologne, qui maintenaient plus ou moins délibérément quelques reliquats du dualisme ancien.

Toute réglementation juridique des relations entre Parlement et exécutif ne peut donc être, sans nuance, utilement qualifiée de rationalisation. A ce compte, on trouverait dans plus d'un

confort moderne » — formule attribuée à Jean-Jacques Chevallier par Jean Gicquel (« Parlementarisme rationalisé », in O. Duhamel et Y. Mény [dir.], *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., p. 695).

¹⁸ Comme, par exemple, la dissolution automatique du Reichstag weimarien si le corps électoral repousse sa demande de destitution du Président du Reich (art. 43, al. 2 Const. du Reich de 1919).

¹⁹ Ainsi par exemple, de la limitation de l'usage du droit de dissolution par le Président du Reich allemand, lui interdisant d'utiliser cet instrument deux fois pour le même motif (art. 25, al. 1^{er}), disposition censée codifier l'adage « dissolution sur dissolution ne vaut », mais faute de précision de délai et en l'absence de contrôle (juridictionnel), a facilement pu être contournée en pratique. Formule reprise en Pologne en 1926 (art. 26, al. 2).

²⁰ *Art. précit.*, p. 36.

²¹ Jusqu'à sa profonde révision sur ce point, dans un sens weimarien, en 1929, la Constitution autrichienne de 1920, si elle instituait un Président fédéral, l'excluait entièrement de la formation du gouvernement puisqu'il était spécifié que « Le gouvernement fédéral est élu par le Conseil national au scrutin nominal sur une proposition d'ensemble faite par le comité supérieur » (art. 70, al. 1^{er}) et encore que « Si le conseil national n'est pas réuni, le Gouvernement fédéral est provisoirement nommé par le comité supérieur ; aussitôt que le Conseil national se réunit, l'élection a lieu » (art. 70, al. 3) Ce Comité supérieur (*Hauptausschuss*) était élu en son sein par le Conseil national à la représentation proportionnelle (art. 55).

texte constitutionnel européen d'avant 1918²², ou bien même américain, des dispositions qu'il faudrait qualifier telles, ce qui dissoudrait complètement le concept.

II. Les premières analyses de la doctrine française face au texte de la Constitution formelle de 1958 : Prélôt contre Duverger

Il ne fallait pas s'attendre à ce que les rédacteurs du texte constitutionnel de 1958 emploient un vocabulaire trop technique du droit constitutionnel, notamment vis-à-vis de l'opinion publique et de la presse : Michel Debré tenta en 1958 de justifier le rééquilibrage en parlant de (retour au) « véritable régime parlementaire » ; Raymond Janot, quant à lui, évoqua la volonté d'établir un « parlementarisme assaini »²³. En revanche, la doctrine juridique, quant à elle, était davantage fondée à tenter de qualifier le cadre juridique du système de gouvernement tel qu'il paraissait découler du texte. Or, précisément, le qualificatif de rationalisé ne se trouve (presque) pas dans les analyses des professeurs de droit dans les premières années de la nouvelle République²⁴. Ainsi René Capitant, dans sa préface à l'essai de Léo Hamon²⁵ n'en parle pas.

Pourtant Maurice Duverger dans son premier article d'analyse (daté de février 1959²⁶) du texte de 1958, après avoir défendu la thèse d'une « république orléaniste » (comprendre: dualiste), consacre un paragraphe au « parlementarisme rationalisé » (qu'il qualifie d'« expression barbare » !). Il en donne la définition suivante : [une tentative pour] « codifier avec minutie les règles coutumières du régime parlementaire »²⁷, mais en ajoutant : « et d'inventer des mécanismes précis et rigides pour maintenir l'équilibre respectif des assemblées et de l'exécutif ».

Il apporte toutefois cette précision importante : « *Mais le terme est employé dans un sens légèrement différent à propos de la V^e République [ALD : Il faut ici se demander : employé par qui ?, sinon par Duverger lui-même !] : il désigne plutôt les règles concernant l'organisation du travail parlementaire et la procédure législative ; certes, il s'applique aussi à la réglementation de la question de confiance et de la responsabilité gouvernementale (qui était l'essentiel du parlementarisme rationalisé de 1919) : mais celle-ci a beaucoup moins d'importance.* »

L'origine des deux est d'ailleurs différente [ce qui est un nouvel aveu, ALD]. La minutieuse organisation de la procédure parlementaire, qui a fait mettre dans la Constitution des dispositions qui auraient dû normalement figurer dans les règlements des assemblées, est l'œuvre de M. Michel Debré, (...). Beaucoup des règles nouvelles codifient d'ailleurs des pratiques qui se sont imposées en fait dans d'autres régimes parlementaires » [on y reviendra

²² Les Constitutions non- ou pré-parlementaires de la Suède de 1809, de la Norvège de 1814 et de plusieurs monarchies allemandes au XIX^e siècle contenaient déjà des dispositions très minutieuses, notamment pour préciser les droits du Parlement en matière budgétaire.

²³ Dans la séance du 31 juillet 1958 du Comité consultatif constitutionnel (*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française, vol. II, 1988, p. 67).

²⁴ Elle n'était pas non plus très répandue sous la IV^e République, en dépit des dispositions de la nouvelle Constitution qui, clairement, relevaient du principe de la rationalisation. Ainsi, Georges Vedel, dans son manuel (*Droit constitutionnel*, Dalloz, 1949, p. 460-461) se borne-t-il à signaler que la responsabilité ministérielle avait été « inorganisée » sous la III^e République, mais que « l'idée d'organisation était dans l'air » (sic), que diverses constitutions des années 1919-1920 en avaient fait application », si bien qu'elle sera « réglementée » par la loi du 2 novembre 1945 ; puis il évoque la « responsabilité organisée » des articles 49 et 50 de la Constitution de 1946.

²⁵ *De Gaulle dans la République*, Plon, 1958 (préface rééd. in Capitant, *Ecrits constitutionnels*, Ed. CNRS, 1982, p. 355-371).

²⁶ « Les institutions de la Cinquième République », *RFSP*, 1959, p. 101-134 (116-118).

²⁷ Ce qui est correct, sans être parfaitement précis (ALD).

plus loin]. Duverger n'est guère tendre avec le premier volet de la rationalisation : « *Le système du vote de confiance et de la motion de censure est également très critiquable* »²⁸.

Il était difficile de tenter un pronostic à cet égard. Duverger estimera cependant : « *On peut penser que cette partie de la Constitution de 1958 ne s'appliquera guère plus que la partie correspondante de la Constitution de 1946 : elle est trop contraire, semble-t-il, à la logique même du régime parlementaire et trop artificielle pour entrer dans les mœurs. Par contre, il paraît possible que les autres éléments du « parlementarisme rationalisé » aient un avenir durable...* ». Et il qualifie néanmoins ces instruments de « techniquement excellents » (p. 134).

On voit par là qu'un amalgame est fait entre deux types de dispositions, subsumées sous le même syntagme, avec toutefois cette précision qui montre que le célèbre professeur parisien était conscient qu'il s'agissait tout de même de deux choses différentes. Cependant, on peut finalement considérer que Duverger a contribué à légitimer l'usage extensif mais – sur le fond – contestable du syntagme « parlementarisme rationalisé ». On observera au passage qu'il ne développera guère la question dans les différentes éditions de son manuel²⁹.

Mais le pli n'allait pas être pris tout de suite. Il est d'ailleurs très significatif qu'au même moment, son collègue parisien Marcel Prélot (qui connaissait très bien Mirkine et avait collaboré avec lui après guerre et jusqu'à la mort de celui-ci en 1955) n'analyse pas les nouvelles dispositions de la Constitution de 1958 sous l'angle de la rationalisation. C'est particulièrement visible dans son manuel³⁰.

La première occurrence, mineure, que l'on y trouve³¹ concerne uniquement la motion de censure et le quorum de majorité requise pour l'adopter (« majorité qualifiée et même parfois ""positive" à l'instar de la technique de l'art. 67 de la Loi fondamentale allemande de 1949 »³²). En revanche, lorsqu'il évoque les « sources intellectuelles » de la Constitution de 1958, et évoque d'abord « l'héritage révisionniste des projets Gaillard et Pflimlin », Marcel Prélot ne reprend pas le terme « rationalisé » (ou rationalisation). Il renvoie, certes, au § 61 précité son manuel à propos de la technique de la motion de censure ; mais quand il traite des conceptions « réalistes et techniques » de Michel Debré³³, il note que ce dernier « a, en outre, revendiqué pour le gouvernement la direction du travail législatif. Le parlementarisme français a créé ses procédures réglementaires en antagonisme avec le gouvernement ; il convient, par *des dispositions orthopédiques*, de briser sa propension au régime conventionnel. Pour cela, la Constitution pénétrera très avant dans le domaine habituel du règlement des assemblées »³⁴.

²⁸ Il mentionne notamment à cet égard la limitation du nombre de motions de censure qu'un même député peut signer dans une session ; de même que le calcul de la majorité.

²⁹ Le thème de la rationalisation n'est même pas évoqué à propos de l'Allemagne et mentionné seulement de façon très succincte à propos de la V^e République (*Institutions politiques et droit constitutionnel*, P.U.F., « Thémis », par ex. la 11^e éd. 1971, t. II, p. 314-315), qu'il qualifie surtout de « parlementarisme atténué ».

³⁰ *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 2^e éd. 1961.

³¹ *Institutions politiques...*, *op. cit.*, p. 104, § 61 (écrit avec un second "n" intempestif ; la coquille se maintint dans les éditions suivantes, y compris la 11^e de 1990 par son successeur Jean Boulouis).

³² « Imaginée par le professeur Hans Nawiasky », prétend-il, ce qui est faux (ce professeur de droit autrichien, associé aux travaux constitutants en Bavière en 1949 et à Bonn en 1949, défendait en réalité l'idée d'un « gouvernement à temps », sorte de gouvernement de législature, et non pas la motion de censure constructive). Sur l'origine allemande de celle-ci, v. A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire*, L.G.D.J., 2004, p. 326-327). Boris Mirkine-Guetzévitch commettra, cette fois, une erreur d'appréciation devant la technique allemande de la motion de censure constructive, estimant qu'elle était « la négation même du régime [parlementaire] » (« Le régime parlementaire dans les récentes constitutions européennes », *RIDC*, 1950, p. 633).

³³ Michel Debré avait développé ses idées dans *La République et son pouvoir*, Paris, Nagel, 1950 et repris la plupart de celles-ci dans un article paru à la *Revue française de science politique* (« Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP*, 1955, p. 21-48), évoquant notamment les commissions, le système de vote, l'ordre du jour, tout cela sans employer le terme de rationalisation...

³⁴ § 379, p. 562 et suiv..

Il ajoute : « la figure présidentielle tracée par le général de Gaulle cadre mal avec la conception de la Constitution de 1946 de la souveraineté populaire, dont l'aboutissement naturel est le gouvernement d'Assemblée. *Pas davantage, elle ne s'accorde à la rationalisation du parlementarisme, legs des derniers projets réformistes*, qui ont pour but de renforcer le pouvoir au niveau, non du chef de l'Etat, mais du chef de gouvernement. Quant aux réformes de M. Michel Debré, elles rompent l'équilibre des pouvoirs fréquemment invoqué par le général de Gaulle, en réduisant à l'extrême les attributions législatives et en privant les Chambres d'une grande partie de leur autonomie fonctionnelle »³⁵.

Autrement dit, M. Prélot parvient, plus subtilement que M. Duverger, à faire la part entre les dispositions qui se rattachent clairement au concept de rationalisation de Mirkine-Guetzévitch et les autres, d'inspiration différente, visant à accorder au gouvernement un surcroît de prérogatives pour maîtriser les opérations parlementaires³⁶.

On peut ajouter que Nicholas Wahl, qui publie une étude dans la même livraison de la *Revue française de science politique* que Duverger (1959) a montré ce que nombre des innovations techniques introduites dans le texte constitutionnel de 1958 devaient à différents courants réformistes, dès avant les années 1930, et en particulier aux premières idées que Michel Debré lui-même avait lancées en 1945 et dans les années 1950³⁷. Le terme rationalisation n'y est jamais employé³⁸.

III. La réinterprétation doctrinale du concept appliqué à la V^e République

L'amalgame conceptuel esquissé par M. Duverger en 1959 allait néanmoins peu à peu se diffuser dans la littérature constitutionnelle dans les décennies suivantes. Sans opérer un relevé exhaustif, qui dépasserait le volume imparti à cette courte étude, signalons tout d'abord que certains auteurs, tout en confirmant l'amalgame, prirent soin de signaler l'origine différente des dispositions.

Ainsi Philippe Ardant³⁹ juge qu'en 1946, « le renforcement de la position du Président du conseil est une manifestation de la volonté de rationalisation du parlementarisme qui apparaît aussi dans d'autres domaines du statut de l'exécutif » ; mais il distingue tout de même les deux phases (1919 et 1946).

Dans leur manuel de droit parlementaire⁴⁰, Pierre Avril et Jean Gicquel précisent que le terme *parlementarisme rationalisé* « a été repris après la Seconde Guerre Mondiale dans un contexte différent, caractérisé par un souci d'efficacité et de stabilité dont témoignent les

³⁵ *Op. cit.*, p. 564. Souligné par nous.

³⁶ M. Prélot maintiendra ce distinguo dans son rapport introductif au débat « Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ? », in AFSP, *Les entretiens du samedi*, n°4, mai 1965, p. 1-7, 8, 29, 35-37.

³⁷ « Aux origines de la nouvelle Constitution », *RFSP*, 1959, p. 30-66. V. également S. Pinon, *Les réformistes constitutionnels des années trente, aux origines de la V^e République*, L.G.D.J., 2003.

³⁸ Dans son premier article (de presse) que lui inspirait l'avant-projet de constitution (« Faux diagnostics et faux remèdes », *Le Monde*, 19 juillet 1958, repris dans : *Documents pour servir à l'histoire de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française, 19..., p. 344), G. Vedel lui-même n'évoque le terme qu'incidemment mais à propos de la IV^e République dont les dirigeants, estimait-il, « s'obstinèrent jusqu'à la fin à croire que le régime périssait faute de "rationalisation" (de *gadgets*, dit Maurice Duverger) et, sous couvert de révisions constitutionnelles, cherchèrent des procédures savantes et inutiles pour faire vivre un parlementarisme impossible. Autant enrubanner les accoudoirs d'une automobile sans moteur ! ». Manifestement, il percevait – loin de l'idée de Mirkine-Guetzévitch – la rationalisation comme un ensemble de techniques artificielles pour corriger un système de gouvernement défaillant. C'est peu dire que le principe ne trouvait pas grâce à ses yeux. Vedel militait à l'époque en faveur de l'adoption du régime « présidentiel » (à l'américaine).

³⁹ *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J., 8^e éd. 1996, § 200, p. 362.

⁴⁰ Montchrestien, 1988 (3^e éd. 2004, § 8, p. 5).

propos de Michel Debré »⁴¹. La logique initiale s'efface quelque peu derrière l'accent mis sur l'objectif spécifique (l'efficacité et la stabilité).

Même assortie de nuances⁴², l'amalgame va peu à peu se répandre⁴³. Outre la plupart des manuels de droit constitutionnel⁴⁴, on peut encore citer l'avocat Michel Guénaire, qui range l'arsenal de réglementation française sous le terme « rationalisation » pour critiquer le fait que « la constitution » enserrerait excessivement la décision politique⁴⁵.

La classe politique elle-même se fera peu à peu l'écho de ce glissement de sens : le syntagme est mentionné dans l'introduction du rapport du comité de réflexion présidé par Edouard Balladur en 2007 et repris dans le rapport parlementaire du président Jean-Luc Warsmann sur le projet de loi constitutionnel qui s'ensuivit en 2008.

Faisons également notre propre autocritique : il nous est nous-mêmes arrivé de nous laisser aller à cet usage « dénaturé » en évoquant sans précaution comme « rationalisés » des mécanismes punitifs envers le Parlement⁴⁶.

Aujourd'hui (depuis les années 1980 ou 1990), l'usage de qualifier de « rationalisées » l'ensemble des techniques d'encadrement, de limitation du Parlement et les prérogatives conférées au gouvernement dans les opérations parlementaires est devenue systématique, sans que l'on s'interroge sur son bien-fondé conceptuel.

Au surplus, il n'est pas impossible qu'il faille y voir un aspect psychologique : les juristes constitutionnalistes, longtemps (et parfois encore) complexés par le sentiment de manque de juridicité de leur matière, croient peut-être ajouter, par un mot savant, une patine supplémentaire de sérieux à leur propos.

IV. Les différenciations nécessaires

Si l'on veut conserver au syntagme *parlementarisme rationalisé* une certaine cohérence, il est pourtant nécessaire de distinguer les types de réglementations de l'on trouve dans le texte de la Constitution de 1958.

A. Les éléments de rationalisation véritable

⁴¹ « Parce qu'en France, la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte au moins ne partie de la réglementation constitutionnelle » (Discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'Etat).

⁴² Ou pas : ainsi Pierre Pactet oppose simplement « le régime parlementaire inorganisé et les régimes rationalisés » (*Droit constitutionnel*, 23^e éd. 2004, avec F. Mélin-Soucramanien, p. 141).

⁴³ Dans l'entrée consacrée au parlementarisme rationalisé du *Dictionnaire constitutionnel* de 1992 (*art. précit.*, p. 695-696), Jean Gicquel ne clarifie que partiellement le sujet : « le régime parlementaire s'y trouve codifié, ses règles systématisées. (...) En somme, cette manière de jeu de société, à la limite (!), est mise à la disposition d'une classe politique qui, pour diverses raisons, en ignorait le fonctionnement et, plus encore, l'esprit. (...) Mais, au-delà, cette modalité renonce à son innocence, en se mettant au service d'une démarche *finalisée*. Sous ce rapport, elle s'analyse comme un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire constante. En d'autres termes, des cribles et des butoirs sont disposés, à la façon du *Kriegspiel*, tout au long de la Constitution, afin d'endiguer le multipartisme indiscipliné. Cette technique, initiée sous la IV^e République, devait être élevée au rang de vertu cardinale en 1958. » Il parle de « panoplie flamboyante » pour caractériser les dispositions permettant au gouvernement de maîtriser le travail législatif.

⁴⁴ De même le politiste Bastien François, qui lui consacre un chapitre entier (« Un parlementarisme rationalisé ») dans son ouvrage synthétique sur la V^e République : (l'expression) « renvoie aux différents mécanismes envisagés pour réduire l'emprise du Parlement sur l'action gouvernementale afin d'aboutir à un fonctionnement plus efficace de l'exécutif » (*Le régime politique de la V^e République*, La Découverte, 5^e éd. 2011, p. 29-62).

⁴⁵ « La constitution ou la fin de la politique », *Le Débat*, n°64, 1991, p. 149-157.

⁴⁶ Par ex. dans : « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 349-362 (354).

- **Donnée élémentaire** : comme dans la Constitution de 1946 pour le président du Conseil (art. 45 et suivants), le fait de mentionner l'institution du Premier ministre (art. 8 et 21 notamment) constitue un élément de rationalisation : on a remplacé par une base juridique explicite la base conventionnelle qui avait cours sous la III^e République pour cette institution⁴⁷.

- **Eléments britanniques ?** : M. Duverger l'avait justement remarqué en 1959 : certaines dispositions nouvelles de la Constitution de 1958 « codifient (...) des pratiques qui se sont imposées en fait dans d'autres régimes parlementaires »⁴⁸. Sous ce rapport, on peut parler pour plusieurs d'entre elles, d'une certaine rationalisation des pratiques du parlementarisme britannique. Mais il convient de noter qu'en instaurant une incompatibilité entre les fonctions de ministre et de parlementaire (laquelle, toutefois, n'empêche aucunement d'établir un gouvernement véritablement issu de la majorité parlementaire, c'est-à-dire composé essentiellement de députés et de sénateurs), la Constitution de 1958 a fait perdre aux ministres les avantages institutionnels que leurs homologues retirent, dans les pays de la culture de Westminster, de leur position au sein des chambres en tant que députés. On a donc choisi, en 1958, de compenser cette extériorité par l'octroi de prérogatives *ex officio* : il faut mentionner en particulier la priorité gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour des séances plénières (art. 48 C, al. 1^{er})⁴⁹ ou encore le droit conféré au gouvernement de proposer lui-même des amendements (art. 44, al. 1^{er} C). La qualification de rationalisation n'est ici pas infondée ; encore s'agit-il, dans le premier cas, d'un élément inhérent à une certaine conception du gouvernement parlementaire, celle qui favorise le *Prime Minister Government*. (recherchée, certes, par Michel Debré en 1958), mais qui n'est pas forcément partagée à l'identique dans tous les autres régimes parlementaires.

En revanche, l'irrecevabilité financière des initiatives parlementaires de l'art. 40 C, si elle s'inspire certes de la pratique britannique très ancienne réservant à la Couronne le droit d'autoriser une proposition de dépenses⁵⁰, ses termes en eux-mêmes sont si généraux qu'ils requéraient une concrétisation ultérieure (par d'autres textes et des pratiques institutionnelles), si bien qu'elle ne peut être classée comme une disposition véritablement rationalisée.

- Une rationalisation semi-perfectionnée : les conditions de censure du gouvernement (art. 49, al. 2 C)

Peuvent à bon droit être qualifiées d'éléments de rationalisation du parlementarisme les dispositions inscrites à l'article 49, alinéa 2 C concernant la motion de censure. En spécifiant la forme juridique que doit prendre la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement par les députés, il s'agit bien d'encadrer techniquement celle-ci⁵¹ par des conditions d'initiative (un minimum d'un dixième de l'effectif de l'Assemblée), de délai (quarante-huit heures au moins entre le dépôt et le vote), de majorité (la majorité absolue des membres de l'Assemblée c'est-à-dire de l'effectif légal, non des seuls suffrages exprimés) et de comptabilisation (les seuls votes favorables à la motion, ce qui neutralise, en faveur du

⁴⁷ Comme l'avaient fait les constitutions des années 1919-1920, alors qu'au XIX^e siècle, il n'était question, dans les textes, que des ministres. (La Constitution de la Confédération d'Allemagne du Nord de 1867 puis de l'Empire de 1871 faisait toutefois exception, en mentionnant le Chancelier du Reich mais il ne s'agissait pas d'un système parlementaire et cette institution était censée simplement diriger les travaux du Bundesrat.)

⁴⁸ « Les institutions... », *art. précit.*, p. 117.

⁴⁹ La mention d'une séance hebdomadaire de questions aux membres du gouvernement étant censé constituer une compensation pour les parlementaires. Gracieux « octroi » d'une prérogative que l'histoire avait fait apparaître comme inhérente aux assemblées délibérantes !

⁵⁰ Fixée par une résolution de la Chambre des communes dont la première version remonte à 1713.

⁵¹ A l'instar de certaines constitutions des années 1920 (v. supra).

gouvernement, les députés qui se seraient abstenus dans un scrutin ordinaire). Il s'agit donc d'un perfectionnement de la procédure instaurée dans la Constitution de 1946 (art. 50).

Tout au plus peut-on faire remarquer que la rédaction de la première phrase de cet alinéa est imparfaite : il aurait été plus logique d'adopter une tournure fermant la porte à toute autre voie : « L'Assemblée nationale *ne peut prendre l'initiative* de mettre en cause la responsabilité du gouvernement *que* par le vote d'une motion de censure ». Car d'une part elle peut mettre en jeu cette responsabilité à l'initiative du Gouvernement lui-même par la question de confiance réglée aux alinéas 1^{er} et 3 de l'article 49. Et, surtout, il est dans la logique même de type de réglementation de la motion de censure que celle-ci soit une voie exclusive. C'est d'ailleurs ce qu'a imposé (de façon néanmoins prétorienne) le Conseil constitutionnel en censurant, dans sa décision DC 59-2 du 24 juin 1959, la possibilité pour l'Assemblée de voter des résolutions, qui auraient été susceptibles de constituer une censure déguisée. Les nouveaux articles 34-1 (al. 2) et 50-1 C, introduits par la révision constitutionnelle de 2008, ont codifié cette solution jurisprudentielle.

Reste néanmoins une autre (petite) imperfection à propos de la rationalisation du principe de la responsabilité politique du gouvernement, celle de l'article 50 C, sur laquelle nous reviendrons plus bas.

B. Les mesures « orthopédiques » au-delà de la rationalisation

Une grande partie du dispositif inscrit dans le texte constitutionnel de 1958 que la doctrine, aujourd'hui, qualifie de rationalisé, relève en revanche d'une autre dimension.

Qu'il agisse du statut du parlement (contrôle automatique de son règlement par le Conseil constitutionnel, art. 61, al. 1^{er} C ; de la limitation du nombre de commissions permanentes⁵²) ; du système des sessions (même après la réforme de 1995) ; des contraintes pesant sur la procédure législative (art. 42 C, art. 44, al. 2 et 3 C, art. 45, art. 47 et 47-1 C) ainsi que du aussi célèbre que désormais honni troisième alinéa de l'article 49, on pourra aisément se convaincre qu'il ne s'agit plus ici de codifier les règles « non écrites » inhérentes au gouvernement parlementaire en général mais bien de mesures spécifiques destinées à l'encadrer dans un sens très particulier, limitant les possibilités d'influence des assemblées et octroyant au gouvernement un grand nombre de prérogatives pour favoriser son rôle dirigeant au sein des opérations parlementaires en général (pas uniquement législatives). Sans compter que certaines d'entre elles sont peu précises et ont nécessité des concrétisations et interprétations qu'a priori, l'idée de rationalisation exclut ou du moins limite⁵³.

Il est permis de formuler à leur endroit une appréciation (subjective) quant à leur opportunité et leur qualité, mais elle relèverait de la politique constitutionnelle. Une fois admis le changement de paradigme psychologique que le présidentialisme gaullien avait réalisé (pour faire court : la rupture avec la « souveraineté parlementaire »), la doctrine a longtemps eu tendance à trouver des qualités à tout cet arsenal à propos duquel la formule précitée de Marcel Prélot reste la meilleure : il s'agit de dispositions « orthopédiques » (cf. supra), destinées à empêcher (et à redresser) les comportements jugés déviants des parlementaires français dans la culture constitutionnelle qui s'était peu à peu forgée depuis 1789. Dans le contexte de défiance croissante de larges couches de la société à l'égard des gouvernants, et des critiques relayées par certaines formations de l'opposition, une partie de la doctrine elle-même se met désormais à les dénoncer.

⁵² Quant au statut et aux pouvoirs des commissions d'enquête, les limitations ont été introduites par l'ordonnance n°1958-1100 du 17 novembre 1958 (la mention, depuis 2008, de ces commissions à l'article 51-2 étant parfaitement superflue).

⁵³ Ainsi de la convocation des sessions extraordinaires (art. 29-30 C), qui fut controversée en 1960. Les règles relatives aux sessions apparaissent d'ailleurs comme une strate typiquement dualiste de type des monarchies du XIX^e siècle. L'idée de strate constitutionnelle est particulièrement défendue par Philippe Lauvaux.

Mais on ne saurait oublier qu'une partie au moins des dispositions nouvelles de 1958 permettaient en quelque sorte une mise à jour des conditions de travail du Parlement français, ont, sous ce rapport, représenté une modernisation pour ne pas dire une normalisation du parlementarisme français⁵⁴.

V. Les inconvénients de la dénaturation du concept

L'usage dénaturé du concept de rationalisation du parlementarisme présente de fâcheux inconvénients. Outre celui, déjà signalé, d'un manque de rigueur, on peut souligner deux aspects à la fois scientifiques et pédagogiques.

A. L'occultation de la face non rationalisée du cadre constitutionnel de la V^e République
Prétendre sans nuance que la V^e République se caractérise par la rationalisation de son parlementarisme occulte un aspect pourtant non négligeable, essentiel même, du système de gouvernement français : à savoir qu'il n'est précisément pas rationalisé sur plusieurs points majeurs.

- **La nomination du gouvernement** : les articles 8, al. 1^{er} et 49, al. 1^{er} sont justement l'exemple d'une rationalisation imparfaite ou plutôt d'une non rationalisation. En reprenant les formes du parlementarisme dualiste ancien (acte de nomination du Premier ministre – qui plus est dispensée de contreseing – par le chef de l'Etat ; absence d'énoncé clair sur la nécessité ou non pour le gouvernement de solliciter un vote de confiance de l'Assemblée nationale⁵⁵), ces articles ont laissé aux organes constitutionnels une large liberté de concrétisation et autorisent divers configurations institutionnelles concrètes, en particulier une compétence en quelque sorte liée ou non du Président de la République quant à la désignation du Premier ministre et la formation du gouvernement. Cette imprécision a été, on le sait, parfaitement voulue par le général de Gaulle, qui entendait bien décider de manière décisive sur ce point.

- **La démission du gouvernement** : là encore, les dispositions du texte de la Constitution de 1958 ne peuvent être qualifiées de rationalisées : si l'on peut considérer que la seconde phrase de l'article 8, al. 1^{er} est claire en ce qu'elle ne peut être interprétée comme conférant juridiquement un droit de révocation (la présentation de la démission du Gouvernement est une condition formelle pour que le président de la République puisse mettre fin aux fonctions du Premier ministre), il n'en va pas de même quant à la marge de manœuvre du chef de l'Etat : est-il obligé ou non de mettre fin aux fonctions du Premier ministre (même pour celle des ministres à l'alinéa 2) si celui-ci présente spontanément sa démission ?⁵⁶.

De même pour l'article 50 : le Premier ministre est juridiquement obligé de « remettre au Président de la République la démission du Gouvernement » dans les cas où l'Assemblée adopte une motion de censure ou rejette le programme ou la déclaration de politique générale, mais il n'est pas explicitement énoncé que le chef de l'Etat doive l'accepter. On se souvient que cela a joué un rôle lors de la crise d'octobre 1962 : victime d'une motion de censure, le gouvernement Pompidou a bien présenté sa démission mais le général de Gaulle l'a refusée, maintenu le gouvernement en place puis fait usage de son droit de dissolution de l'Assemblée nationale, ceci dans la pleine logique dualiste (et avec le succès politique que l'on sait)⁵⁷.

⁵⁴ C'est un point qu'a su montrer Pierre Avril (« L'Assemblée d'aujourd'hui », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 5-12).

⁵⁵ Même si la confrontation entre les formules de l'alinéa 1^{er} (« Le Premier ministre... engage... ») et celles des alinéas 3 (« Le Premier ministre peut...») et 4 (« Le Premier ministre a la faculté...») de l'article 49 C aurait dû conduire à admettre l'obligation du vote de confiance initial.

⁵⁶ Le cas n'est pas de pure école : le Président Macron a refusé le 21 juin 2022 la démission du gouvernement de M^{me} Borne.

⁵⁷ C'est peut-être pour avoir mal évalué ce point que la majorité parlementaire d'octobre 1962 a cru pouvoir se contenter d'user de la motion de censure contre le gouvernement, pensant peut-être que le général de Gaulle

- On pourrait citer d'autres dispositions du texte constitutionnel de 1958 qui, faute d'une rédaction suffisamment serrée, laissent une telle marge de manœuvre aux institutions, et en particulier au Président de la République, que l'on ne peut parler de rationalisation au sens de Mirkine-Guetzévitch à leur endroit⁵⁸.

En vain objecterait-on que la rationalisation (au sens déformé), sous la V^e République, ne porterait que sur le parlementarisme entendu de façon restrictive comme concernant uniquement les relations entre le gouvernement et les assemblées, à l'exclusion du Président de la République. Argument absurde car si le système parlementaire n'exige point de chef de l'Etat (il peut très bien, en République, se passer de ce qui est un reliquat monarchique), il n'est pas moins évident que dès lors que l'institution d'un chef de l'Etat distinct du gouvernement est maintenue, celui-ci est juridiquement partie prenante de l'agencement institutionnel global et donc, en l'occurrence, du système parlementaire, dont il est alors un élément, quelle qu'en soit l'intensité juridique et politique.

B. L' « orthopédie » constitutionnelle : une normalisation jusqu'à l'irrationalité ?

La dénaturation du concept de rationalisation présente en outre des inconvénients pour la vision globale que nous – qu'il s'agisse de la doctrine juridique ou bien de la classe politique et des citoyens – pouvons avoir de l'ordre constitutionnel, spécialement du système de gouvernement. Nous avons perdu, en France, toute conception raisonnable d'un gouvernement parlementaire libéral et démocratique.

Habituées depuis plusieurs décennies à assimiler rationalisation et règles favorables à l'Exécutif, le gros des élites dirigeantes, d'ailleurs majoritairement formées à l'extérieur des facultés de droit, se félicitent de l'efficacité du dispositif orthopédique mis en place en 1958 (et à peine allégé depuis). A l'opposé, ceux qui (minoritaires mais dont les rangs semblent grossir chaque année) en contestent l'usage excessif et la légitimité elle-même (songeons ne serait-ce qu'au « Quarante-neuf-trois », à l'égard duquel certains emploient des mots aussi caricaturaux que d'autres à propos du veto royal en 1789-91), trahissent leur méconnaissance de la logique profonde des systèmes parlementaires modernes et défendent une conception parfois archaïque du rôle des assemblées.

A l'adresse des premiers, on ne contestera pas ici que la situation désolante dans laquelle se trouvait la France en 1958 exigeait un changement assez profond du système institutionnel. Ni que la culture parlementaire française, fruit de longues décennies de pratiques erratiques, suite au traumatisme né en 1789 en réaction à l'Ancien régime (en ce qui concerne la conception de ce que devrait être un pouvoir de gouvernement et son articulation avec une représentation moderne), n'exigeait pas des mesures fortes, afin de modifier l'état d'esprit et les comportements des gouvernants. A condition toutefois, comme l'on l'a dit plus haut, que l'on prenne conscience que l'entreprise de 1958 représentait finalement une modernisation, une certaine normalisation du parlementarisme français par rapport à ses principaux voisins occidentaux⁵⁹. Pour autant, il reste étonnant de constater à quel point les élites politiques françaises se sont si facilement accommodées du parlementarisme limité (Marcel Prélot) mis sur les rails par le général de Gaulle et ses soutiens. Et que l'on se soit contenté à ce point de

appellerait immédiatement l'une des personnalités de cette majorité à Matignon et qu'après la probable dissolution, la campagne électorale aurait été menée par un nouveau cabinet. Et s'il s'était agi d'atteindre directement le chef de l'Etat, il eût été plus logique de tenter simultanément sa mise en accusation pour haute-trahison selon l'ancien art. 68 C.

⁵⁸ Pensons, par exemple aux articles 10 (promulgation des lois) ou 13 (signature des ordonnances et décrets, nominations).

⁵⁹ Si du moins on prend pour modèles les grands pays : le Royaume-Uni, l'Allemagne notamment, qui doivent mener un rôle spécialement important sur la scène internationale ; la comparaison avec les pays nordiques ou du Benelux (sans parler de l'Italie) conduirait à relativiser l'idée de normalité et de modernisation.

quelques réformes constitutionnelles finalement mineures, qui ne remettaient pas en question le cap, qu'il faut bien appeler autoritaire, fixé par le fondateur.

A l'adresse des contempteurs de la rationalisation (déformée et incomplète) à la française, il convient de (re)dire que tout ce qui contraint une assemblée délibérante n'est pas en soi un crime de lèse-nation ; et qu'une assemblée, pour bien remplir son rôle, doit être guidée, comme l'ont depuis longtemps compris les meilleurs analystes, de Bentham et Dumont à Bagehot en passant par Chateaubriand ; et qu'en bonne logique parlementariste, ce doit être par un gouvernement émané d'elle.

En tout état de cause, ces deux positions, quoique opposées, semblent avoir perdu de vue ce qu'a de légitime le leadership (formalisé ou non) du gouvernement au sein du Parlement, mais seulement en tant qu'il repose précisément sur une sorte de libre jeu de la confiance, qui est le propre de la responsabilité politique et doit être bilatérale. En revanche, s'il est instauré unilatéralement, d'en haut, par des instruments formels, qui plus est de la part d'un gouvernement politiquement plus présidentiel que parlementaire au sens positif du mot (et, pis encore, lorsqu'il se contente, à la faveur d'une configuration particulière, de rester minoritaire), cela dénature le sens même du gouvernement parlementaire et conduit à toute sorte d'excès. Autrement dit, pour avoir cru bon d'étendre démesurément le concept de rationalisation, la doctrine et les acteurs politiques n'ont pas vu le caractère peu à peu irrationnel qu'ont pris l'encadrement juridique et finalement la pratique du parlementarisme de la V^e République.

Tordre un concept au point de le dénaturer ne va pas sans inconvénients. A la fois d'un triple point de vue scientifique, pédagogique et finalement politique. Ramené à ses justes proportions initiales, le concept de parlementarisme rationalisé reste utile pour distinguer le type d'encadrement du pouvoir, qui demeure varié dans les démocraties parlementaires contemporaines. Mais il ne saurait judicieusement être étendu au-delà de son périmètre⁶⁰, au risque, pour la doctrine juridique en premier lieu, de passer à côté des nombreuses questions qu'elle gagnerait à se poser pour analyser un système de gouvernement.

(Juin 2023)

⁶⁰ C'est le reproche que j'adresse amicalement à la thèse, par ailleurs très riche et passionnante, de Jean-Félix de Bujadoux, *Rationalisations du parlementarisme en France XIX^e-XX^e siècles*, Université Paris-Panthéon-Assas, 2020.