Dictionnaire encyclopédique du Parlement (dir. D. Connil et alii)

Parlementarisme rationalisé

Le parlementarisme est dit (en doctrine française — mais guère à l'étranger) rationalisé lorsque les relations institutionnelles entre l'Exécutif (plus particulièrement le gouvernement) et les assemblées parlementaires sont formalisées, font l'objet d'une réglementation juridique (à des degrés divers) précise et contraignante. Autrement dit, la rationalisation se définit comme « une codification visant à transformer en règles juridiquement obligatoires ce qui n'était que des pratiques fondées sur des rapports politiques » (Pierre Avril).
L'expression elle-même fut forgée en 1928 par Boris Mirkine-Guetzévitch à la faveur de son observation des récents textes constitutionnels des nouvelles républiques d'Europe centrale et orientale (l'Allemagne et sa vingtaine de Länder, l'Autriche, la Tchécoslovaquie...), adoptés après la défaite des empires centraux en 1918. Mirkine avait décelé dans ceux-ci, au rebours des textes antérieurs, une tentative de « soumettre au droit tout l'ensemble de la vie collective », plus précisément la « tendance à remplacer le fait métajuridique du pouvoir par les règles du droit écrit », à utiliser la « technique juridique », mouvement qu'il baptisa la « rationalisation du pouvoir » puisqu'il lui paraissait (implicitement) « rationnel » que le cadre d'organisation du pouvoir se fonde sur un droit formalisé plutôt que sur de fragiles et incertaines règles politiques ou coutumières. Son analyse s'est particulièrement concentrée sur le gouvernement parlementaire, qui illustrait plus nettement l'idée générale. 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 part. Elle a parfois (et surtout après 1945) été élargie à d'autres aspects des relations entre gouvernement et parlement.

Raison d'être : la recherche d'une « rationalité » par une écriture à prétention normative explicite

Le système parlementaire de gouvernement est né progressivement à partir du XVIII^{e} siècle (en Angleterre, de façon éphémère en Suède, imitées au XIX^{e} par d'autres pays européens) comme un ensemble de pratiques dans des monarchies censitaires fondées sur le principe de la balance des pouvoirs entre le monarque, ses ministres et les assemblées délibérantes. Initialement, les chambres n'exerçaient qu'un rôle de colégislatrices et un contrôle limité sur les ministres dont la nomination et la révocation relevaient de la libre prérogative du roi, juridiquement irresponsable. Sous le double effet de la volonté des chambres d'étendre leur contrôle politique sur les ministres et de la propension des monarques à choisir des ministres aptes à leur procurer un soutien parlementaire pour faire adopter budget et textes législatifs, est né peu à peu le principe de la responsabilité politique (c'est-à-dire sans faute) du gouvernement devant le parlement. Son aboutissement premier fut l'obligation politique pour le premier de démissionner lorsqu'il estimait avoir perdu la confiance (donc le soutien) d'une majorité au parlement. Son aboutissement ultime fut de contraindre le chef de l'Etat à appeler au ministère les chefs de la majorité parlementaire. Ces glissements considérables furent acquis par la pure pratique, sans changement du droit strict (qu'il s'agisse de la lettre des textes, quand ils existaient, ou bien des coutumes dans le cas britannique) ; ils se fixèrent de manière souple, par des règles non écrites, que l'on a pu qualifier de moralité constitutionnelle ou, mieux, de conventions de la constitution (Dicey). Quand certains pays commencèrent à introduire dans leurs textes constitutionnels des mentions du principe de responsabilité des ministres ou des instruments de contrôle parlementaire, ce fut a minima, de manière allusive (ainsi en France de l'article 6 de la loi du 25 février 1875 ou bien l'évocation des

interpellations dans les décrets et sénatus-consultes du Second Empire français en 1867-1869).
C'est surtout parce que le personnel politique des jeunes républiques démocratiques était essentiellement inexpérimenté en ce qui concerne le système parlementaire, mais que les constituants désiraient l'adopter instantanément que l'on privilégia alors la voie de la rationalisation, qui comportait de ce fait une dimension pédagogique, plutôt que de faire confiance à un apprentissage progressif dans le cadre d'institutions anciennes. On fit parfois appel à des juristes universitaires pour la rédaction des textes, si bien que l'on parla à l'occasion de « constitutions de professeurs ».
La rationalisation commence lorsqu'un texte constitutionnel prescrit explicitement, en tant que règle juridique impérative, l'obligation pour les ministres de démissionner (collectivement, voire individuellement) lorsque le parlement leur a retiré expressément son soutien (par le vote d'une motion de censure ou le rejet d'une question de confiance). Outre cette forme négative (appréhender la responsabilité politique comme une sanction, celle de la perte de pouvoir), elle peut également prendre une forme positive : c'est en ce sens qu'il faut interpréter les dispositions des textes constitutionnels instituant l'élection directe (ou bien le vote d'investiture ou encore le vote de confiance obligatoire) des membres du gouvernement — au moins de leur chef — par le parlement. Comme l'avaient parfaitement compris Mirkine-Guetzévitch et René Capitant, il s'agissait très exactement de juridiciser ce que Bagehot avait nommé la « fonction élective » de la Chambre des communes (i.e. désigner le Premier ministre), autrement dit la face anticipée de la responsabilité politique, fonction qui existait en Grande-Bretagne depuis le milieu du XIX^{e} siècle mais, précisément, sans être rationalisée.
Ces premières techniques de rationalisation sur la formation et la responsabilité parlementaires du cabinet s'inscrivaient dans une démarche essentiellement neutre en ce qui concerne l'équilibre entre gouvernement et parlement : il ne s'agissait aucunement d'établir juridiquement la suprématie d'un organe sur l'autre mais de tenter de garantir, contre le chef de l'Etat (ou en son absence, dans le cas des Länder allemands), la légitimation strictement parlementaire du cabinet, au stade de sa formation comme de son existence et de sa fin. Parfois cependant, la rationalisation visait en outre, et dans une perspective mécaniste, à favoriser un (hypothétique) équilibre entre l'exécutif et les assemblées (par exemple en assurant l'usage du droit de dissolution en cas de censure : ainsi de l'art. 57 de la Constitution de Prusse de 1920). Ce n'est qu'à titre subsidiaire, si l'on peut dire, que la rationalisation a pu, dans certains pays, s'accompagner d'une démarche visant spécifiquement à favoriser la stabilité gouvernementale, voire même, ultérieurement, être inspirée par la volonté de restreindre l'influence des parlementaires sur l'action gouvernementale (cas particulier de la V^{e} République française).

Exemples de techniques de rationalisation
Les techniques de parlementarisme rationalisé sont très diverses. Les plus fondamentales, ainsi qu'il vient d'être dit, concernent la formation du ministère et la mise en jeu de sa responsabilité politique. Sur le premier point, la rationalisation peut se limiter à établir la compétence élective du parlement (qui est censée limiter voire exclure tout pouvoir d'appréciation du chef de l'Etat, ainsi en Autriche en 1920) ou bien s'accompagner de précisions quant à la procédure elle-même (en détaillant le nombre requis d'initiateurs, les délais, le quorum, le niveau de majorité requis pour l'adoption, éventuellement des procédures alternatives en cas d'échec, etc.). De même sur le second point : la rationalisation peut se limiter à poser le principe de l'obligation de démission (Const. de Weimar, art. 54) ou bien comporter tout un luxe de détails sur la procédure (en distinguant d'ailleurs explicitement motion de censure et question de confiance).

L'instrument rationalisé le plus original, qui réunit les deux faces de la responsabilité politique est la motion de défiance constructive inventée en Allemagne après 1946 et imitée par quelques pays : elle prévoit que le parlement ne peut juridiquement obtenir la démission du chef de gouvernement en place (et, du coup, de son cabinet) qu'en adoptant une motion contenant simultanément l'expression de la défiance et la désignation de son successeur (art. 67 de la LF allemande de 1949). Un autre mécanisme rationalisé consiste à lier l'usage du droit de dissolution d'une chambre parlementaire au rejet d'une question de confiance officiellement posée (art. 68 LF 1949). En France, la technique rationalisée la plus originale (art. 49, al. 3) consiste à permettre au gouvernement de lier la question de confiance à l'adoption d'un texte et de bénéficier d'une présomption d'acceptation (sans vote, en l'absence de réaction de l'assemblée) ou de conditions favorables de comptabilisation des opposants (en cas de motion de censure déposée).

Extension (française) des techniques de rationalisation et glissement de sens

La Constitution française de 1958 a considérablement étendu l'arsenal des techniques rationalisées, mais dans un sens particulier : l'optique délibérée de compenser par des règles juridiques précises l'absence attendue d'une majorité stable acquise au gouvernement et, plus généralement, de mettre fin à la « souveraineté parlementaire » caractéristique des III^{e} et IV^{e} Républiques. De ce fait, elle a produit un certain glissement de sens originel de la rationalisation : on en vient à désigner par là toute une série de contraintes pesant sur les assemblées, au bénéfice principalement du gouvernement. Ont ainsi fait l'objet d'une réglementation contraignante le statut des chambres (nombre des commissions permanentes, durée des fonctions du président), la priorité du gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour des séances plénières, plus largement la procédure législative (techniques du vote bloqué, etc.), le tout afin de faire du gouvernement le moteur du processus législatif. Quoique en partie inspiré par des praticiens sous la IV^{e} République (Gaillard, Pflimlin, Solal-Céligny), cet arsenal allait cependant bénéficier à un gouvernement dont la légitimation parlementaire était simultanément réduite par la restauration d'un cadre dualiste rapidement mis au service d'un chef de l'Etat dominateur. La rationalisation a donc été mise au service de ce que l'on peut appeler un parlementarisme négatif.

Approches extensives de l'idée de rationalisation en doctrine

Des travaux récents ont suggéré d'autres façons d'envisager la rationalisation du parlementarisme. Céline Vintzel a proposé de distinguer une variante moderne du parlementarisme rationalisé de la variante classique. Selon ces vues, la variante moderne comprendrait l'ensemble des moyens, procéduraux ou non (dont également des moyens politiques informels) permettant à la majorité parlementaire de faciliter l'adoption des projets législatifs du gouvernement qu'elle a porté au pouvoir.

D'autre part, J.-F. de Bujadoux a proposé d'étendre la qualification de la rationalisation à tout dispositif juridique écrit précisant les relations formalisées entre chef d'Etat, gouvernement et assemblées. Il a ainsi pu montrer l'ancienneté des techniques d'ingénierie constitutionnelle (mécanismes « proto-rationalisateurs » qu'il repère dès 1790-91 en France, ainsi que quantité de propositions de réforme sous la III^{e} République). Cette extension l'a amené à proposer une typologie matérielle de tels mécanismes : rationalisation « camérale », « gouvernementale », « arbitrale ».

Mais si elles enrichissent l'analyse de l'histoire et du fonctionnement des systèmes parlementaires, ces deux démarches présentent l'inconvénient de diluer ou même de fausser l'idée originelle de rationalisation, qui était pourtant assez précise : la tentative de remplacer certaines pratiques par des règles formelles. Dans le premier cas, en intégrant les pratiques et la dimension politique du rapport entre gouvernement et parlement, on perd une partie de ce

qui singularisait la rationalisation en la déplaçant sur un autre plan. Dans le second cas, on y amalgame des dispositifs et mécanismes qui lui sont étrangers (ainsi notamment de la saisine du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat). La rationalisation est ainsi entendue dans le sens commun, non point dans le sens relativement précis que lui donnait Mirkine-Guetzévitch, qu'il paraît pourtant préférable de conserver.

Limites de la rationalisation

La question de l'efficacité du parlementarisme rationalisé a été très tôt posée. Dès l'entre-deux-guerres, il fut manifeste que l'entreprise n'était pas nécessairement fructueuse. Elle n'empêcha pas le basculement rapide de certaines jeunes démocraties vers des régimes autoritaires. En outre, elle ne parvint pas toujours à assurer une parlementarisation véritable et durable du gouvernement, ni à un fonctionnement harmonieux entre les organes ou même simplement à faciliter la stabilité et l'efficacité gouvernementale.

Ainsi dans l'Allemagne weimarienne, la rationalisation de la fonction élective (dans les Länder) ou de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale n'ont pas empêché une véritable déparlementarisation des cabinets. Les garanties procédurales n'ont empêché nulle part les chutes fréquentes de gouvernements en dehors des formes constitutionnelles, par des moyens indirects ou tout simplement par dislocation de la majorité (ainsi tout particulièrement sous la IV^{e} République). L'efficacité de la rationalisation doit donc être nuancée quant à la stabilité gouvernementale (Lauvaux 1988).

D'autre part, certains mécanismes rationalisés ont été parfois détournés de leur logique initiale. En Allemagne, encore, en 1982 et 2005, la question de confiance a été utilisée de manière artificielle pour obtenir la dissolution du Bundestag. En Espagne, en 2018, une motion de censure constructive a été adoptée par la conjonction de toutes les voix des partis d'opposition aucunement disposés à gouverner ensemble. En France, l'article 49, al. 3 a été fréquemment utilisé non point pour forcer une majorité réticente à adopter un texte mais uniquement pour hâter la fin des débats et contrer l'obstruction de députés d'opposition.

Enfin, la rationalisation comme ensemble de techniques de contraintes à l'égard des assemblées a fait l'objet de vives critiques en France, dès lors qu'elle était mobilisée dans un contexte factuel de fait majoritaire : les gouvernements successifs ne se privant pas d'utiliser largement les instruments alors même qu'ils disposaient d'une majorité essentiellement stable et disciplinée. Cette conjonction d'armes juridiques et politiques a contribué à affaiblir l'influence réelle des parlementaires en général, ceux de la majorité en particulier.

Que ce soit dans le sens initial de Mirkine-Guetzévitch ou de la compréhension plus large typique de la V^{e} République, l'effet de la rationalisation reste tributaire de son contexte politique, confirmant ainsi qu'il entre une part d'illusion dans la capacité du droit formalisé à modeler l'exercice concret du pouvoir politique.

ALD

Mots-clés

Droit parlementaire, Droit parlementaire et droit constitutionnel, Fait majoritaire, Interpellation, Investiture, Motion de censure, Obstruction, Ordre du jour, Organisation des débats et de la discussion, Procédure et processus législatifs, Parlementarisme, Sources du droit parlementaire, Travail législatif des commissions et de la séance.

Références :

- P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP,* 1998, p. 1507-1515.
- J.-F. de Bujadoux, « Des rationalisations du parlementarisme en France », *Droits*, n°71, 2020, p. 173-198.

- Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988 ; *Le parlementarisme*, P.U.F., "Que sais-je ?", 1987, 2e éd. 1997.
- A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale,* L.G.D.J., 2004 ; « Vers la fin du "parlementarisme négatif" ? », *Jus Politicum*, vol. hors-série, 2012, p. 15-45 ; « Les types d'écriture (à prétention) normative du système parlementaire de gouvernement », *Mélanges Ph. Lauvaux*, Ed. Panthéon-Assas, 2021, p. 597-636.
- B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle,* Delagrave, 1928 ; « L'échec du parlementarisme rationalisé », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 99-118.
- C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, 2011.