

TRAVAUX DIRIGES
SEMESTRE 02



LICENCE I
GROUPE II

DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours magistral de M. le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA

année universitaire 2023-2024

équipe pédagogique :

**Mmes Audrey CARRERA,
Amélie GUICHET,
Clarisse VARO--RUEDA
& Louise VIEZZI-PARENT**



Documents de TD version 2.1 – à jour au 07 janvier 2024.

MTD & alii © – disponible sur <http://www.chezfoucart.com> & sur Moodle.



DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours magistral du Pr. TOUZEIL-DIVINA

Equipe pédagogique :

Mmes Audrey **CARRERA**, Amélie **GUICHET**,
Clarisse **VARO--RUEDA** & Louise **VIEZZI-PARENT**.



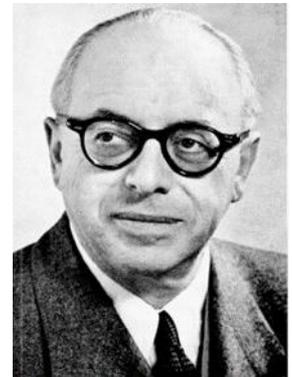
Année universitaire 2023-2024

TD 05 / DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME

VOCABULAIRE :

- Rééquilibrage des pouvoirs
- Droit de dissolution
- Responsabilité politique

PERSONNALITÉ : BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH (1892-1955)



DOCUMENTS :

- 1) « *Des rationalisations du parlementarisme en France* » (2020 ; Presses Universitaires de France)
- 2) *L'instant 49-3* (27 octobre 202 ; Fondation Jean JAURÈS)
- 2) *Le parlement rationalisé* (2023 ; Dalloz Actu Étudiant).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- **MIRKINE-GUETZEVITCH** Boris, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel : les problèmes de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre » ; *RDP* 1928, (janvier) ; p. 05 et s.
- **MACHELON** Jean-Pierre, « Parlementarisme absolu, État de droit relatif : à propos du contrôle de constitutionnalité des lois en France sous la Troisième République » ; *La Revue Administrative*, N°288 (nov. 1995) ; p. 628 et s.
- **BUJADOUX** Jean-Félix (DE), « JAURÈS, aux origines du modèle français de parlementarisme rationalisé », *Jus Politicum : revue de droit politique*, n° 11 : « Mutations du droit public », déc. 2013, p. IV ET S. .

EXERCICE :

À l'aide de vos connaissances et des documents fournis, vous répondrez à la question suivante :

« Dans quelle mesure l'héritage parlementaire français avait-il prédit l'avènement d'une telle rationalisation parlementaire ? ».

PERSONNALITÉ – BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH (1892-1955)



Fils d'un journaliste libéral russe, Boris Mirkine-Guetzévitch est né à Kiev en 1892. Il fut l'un des pionniers de la « soviétologie » qu'il fit connaître en Occident dans les années 1920 à travers plusieurs études critiques comme *La Constitution de l'URSS* (1925), sa chronique constitutionnelle russe à la *Revue de droit public* en 1925 ou la *Théorie générale de l'État soviétique* publiée en 1928 (préface de Gaston Jèze). De même, il tire une grande partie de sa postérité de sa théorisation du parlementarisme rationalisé alors même que son œuvre dépasse ce seul apport et résonne particulièrement dans le droit constitutionnel contemporain.

Il fait ses études de droit à la Faculté de droit de Saint-Pétersbourg, et devient docteur en 1914. Profondément démocrate, le contexte politique de la première moitié du XXe siècle lui impose une vie d'exil qui marque tant sa vie personnelle que sa doctrine. La Russie, la France puis les États-Unis lui donneront le goût de l'ouverture aux systèmes juridiques étrangers. Pour l'auteur, les régimes démocratiques ne s'analysent qu'à l'aune d'une ligne directrice fondamentale, celui d'un pouvoir devant tendre vers un idéal de liberté. A ce titre, il se penchera particulièrement sur la notion de rationalisation parlementaire, en l'étudiant comme un ensemble de règles constitutionnelles destinées à préserver la stabilité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire stable.

Cette notion apparaît au lendemain de la Première Guerre mondiale d'abord dans les États nés de l'effondrement des trois grandes monarchies (la Russie, l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne) avant d'irriguer par la suite les constitutions hellénique et espagnole dès les années 20 et 30. Mirkine-Guetzévitch est le premier à attribuer à l'immixtion de la contrainte juridique dans les rapports Exécutif-Législatif la notion de rationalisation du régime parlementaire. Cette rationalisation n'est chez lui que le sous-produit d'un phénomène beaucoup plus large. Dans un premier temps, Mirkine-Guetzévitch est un apologiste de la rationalisation. Il a la conviction qu'apparaît un standard européen fondé sur le principe de la rationalisation du pouvoir. Il présentera cela de prime abord avec enthousiasme comme un phénomène d'avenir des régimes de libertés. Selon lui, la « rationalisation du pouvoir » a une tendance à « soumettre au droit l'ensemble de la vie collective ».

Pour autant, un basculement doctrinal s'opérera en 1933 lorsque les espoirs d'un triomphe des libertés en Europe centrale et orientale sont ruinés, et il cesse de croire aux vertus de la rationalisation. Plus encore, le constitutionnaliste, n'entretient plus l'illusion d'un texte suprême capable de fixer à lui seul la constitution politique d'un Etat.

- **PICHON S.**, *Boris Mirkine-Guetzévitch et la diffusion du droit constitutionnel* ; in Presses Universitaires de France (2007/2) n°46 ; p. 183 à 212

**DOCUMENT 01 – DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME EN FRANCE,
JEAN-FÉLIX DE BUJADOUX, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE,
N°71, 2020, PAGES 173 À 198**

« Conçu[e] comme une tentative de créer, par des procédures contraignantes, les conditions de l'efficacité et de la stabilité gouvernementales telles que l'histoire les a fait naître en Grande-Bretagne », reposant sur « la croyance en la vertu des dispositions formelles en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions politiques », la rationalisation du parlementarisme, concept dégagé par Boris Mirkine-Guetzévitch en 1928, s'est imposé comme un des principaux concepts de la théorie contemporaine du régime parlementaire.

Pour le définir, la doctrine se réfère traditionnellement, à la fois, à la méthode utilisée et à la finalité donnée à la démarche de rationalisation mise en œuvre. Au point de vue de la méthode utilisée, la rationalisation du parlementarisme correspond à la traduction « par des règles juridiques écrites et des mécanismes formels, [d]es modes de fonctionnement du système parlementaire, [pour] les aménager dans une perspective rationnelle ». Elle renvoie à une entreprise de codification des relations entre l'exécutif et les assemblées, à la « réglementation juridique des rapports politiques », à une « manière de jeu de société ». Pour autant, en elle-même, cette codification est « une formule essentiellement neutre ». Pour en apprécier les pleins effets, il convient d'identifier la « démarche finalisée » au service de laquelle est mise la codification retenue.

Ainsi, depuis un siècle, selon les époques et les régimes en cause, la rationalisation du parlementarisme a pu « viser aussi bien à consolider la position constitutionnelle des assemblées qu'à tempérer leur moyen d'action sur le gouvernement », à consacrer « la suprématie du Parlement » qu'à donner « la priorité au renforcement de l'exécutif ». Rarement concept aura pu être identifié au publiciste en ayant forgé l'expression. Quasi systématiquement, dictionnaires et lexiques constitutionnels, traités, manuels et articles de doctrine inaugurent, en effet, sa présentation de ce concept en renvoyant à Mirkine-Guetzévitch et à son ouvrage sur Les Constitutions de l'Europe nouvelle, publié en 1928, véritable étude comparatiste analysant le contenu des textes constitutionnels adoptés par les pays de l'Europe centrale et orientale au lendemain de la Première Guerre mondiale. Depuis, cette démarche de codification des règles coutumières, des usages et des pratiques du parlementarisme a fait florès – malgré les critiques faites par Mirkine lui-même dès 1931 – en particulier, dans les nouvelles constitutions française et allemande après la Seconde Guerre mondiale.

En France, le concept de rationalisation du parlementarisme a, ainsi, véritablement ordonnancé l'écriture du Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958, après celle d'une large part du Titre VI de la Constitution du 27 octobre 1946. En 1954, toutefois, Mirkine dénonçait l'inefficacité des mécanismes rationalisateurs de la Constitution de la IV^e République, en considérant que le parlementarisme rationalisé n'avait « de racines, ni dans le passé constitutionnel de la France, ni même dans sa doctrine ». À ses yeux, la rationalisation ne serait donc, au fond, pour le parlementarisme français, qu'un produit d'importation, faisant en quelque sorte, du Titre VI de la Constitution de 1946 et du Titre V de la Constitution de 1958, les enfants naturels des Constitutions de l'Europe nouvelle de 1919-1920.

En réalité, l'idée de rationaliser les rapports entre les assemblées et le gouvernement en fonction d'une représentation donnée du régime parlementaire semble avoir des origines bien antérieures en France au mouvement de généralisation de l'ingénierie en 1919 et en 1945. Ces origines remontent, au moins, au XIX^e siècle et trouvent de solides racines dans le « passé », comme dans les « doctrine(s) » constitutionnelles de la France. Ainsi, avant même que Mirkine ait forgé le concept de rationalisation du parlementarisme en 1928, l'essentiel de l'ingénierie mise en œuvre par les Constitutions de l'Europe nouvelle avait déjà

été pensé et proposé par une partie des acteurs politiques et des publicistes des premières décennies de la III^e République en France. En outre, le champ de la rationalisation du parlementarisme dans le constitutionnalisme français dépasse, sans en dénaturer le sens, la rationalisation mirkinienne au point que l'on puisse parler de rationalisations, au pluriel, du parlementarisme en France. Imaginées sous la III^e République, ces rationalisations du parlementarisme ont été expressément mises en œuvre sous la IV^e et la V^e République.

DOCUMENT 02 – L'INSTANT DU 49.3 PAR LE PROFESSEUR JEAN-PHILLIPE DEROSIER, 27 OCTOBRE 2022

Le recours au « 49.3 », en référence à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, est généralement perçu comme une violation des principes démocratiques et une atteinte portée au parlementarisme. Cette perception est à la fois justifiée et erronée : tout dépend de l'instant auquel il est mobilisé, cet instant étant généralement lié à la finalité pour laquelle il est activé.

Rappelons que ce mécanisme puissant de rationalisation du parlementarisme, introduit en 1958 et limité en 2008, peut être actionné à tout instant du débat législatif, à l'initiative du Premier ministre et à la condition que la possibilité d'y recourir ait été préalablement délibérée en Conseil des ministres. Il permet d'interrompre immédiatement tout débat sur le texte en discussion. Le texte est alors considéré comme adopté, sans vote, sauf à ce qu'une motion de censure soit déposée dans les vingt-quatre heures suivant l'activation. Si tel est le cas, la discussion porte alors sur cette motion de censure, dans les conditions prévues à l'article 49, alinéa 2 de la Constitution, à savoir un débat entre les soutiens et les opposants à cette motion, laquelle est mise aux voix au moins quarante-huit heures après son dépôt, seules les voix qui lui sont favorables étant recensées (celles qui sont donc opposées au gouvernement et qui souhaitent son départ). Le gouvernement est renvoyé et, par la même occasion, le texte est rejeté que s'il se présente une majorité absolue des députés (soit 289) pour voter la motion.

Utilisé trop tôt ou trop tard, le 49.3 porte gravement atteinte à notre démocratie parce qu'il permet d'interrompre toute discussion sur le texte, donc l'examen de l'ensemble des amendements qui s'y rapporte, plusieurs gouvernements ont été tentés à plusieurs reprises de le mobiliser afin de contrer l'obstruction, en l'activant au début de la discussion, ou peu après. Ce que fit Édouard Philippe, en février 2020, sur le projet de loi sur les retraites.

Or cet article n'a pas été imaginé à cette fin et il est parfaitement justifié, dans une telle hypothèse, de dénoncer un déni de démocratie : non que l'obstruction soit l'expression même de la démocratie parlementaire, mais il doit exister d'autres moyens de la contrer que l'interruption pure et simple du débat législatif et l'absence de vote sur un texte. Ce détournement de la finalité du mécanisme du 49.3 a conduit à la limitation de son activation, par la révision constitutionnelle de 2008, aux seules lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et à un autre texte par session. Une telle limitation, dont on comprend l'objectif de principe, engendre les difficultés que connaît le gouvernement actuel, soutenu par une majorité seulement relative.

Or ce mécanisme a été justement prévu afin de créer une majorité sur un texte lorsque cette dernière n'existe pas ou qu'elle est incertaine. C'est ce qui explique que les gouvernements qui l'ont le plus mobilisé furent ceux de Michel Rocard, Édith Cresson et Pierre

Bérégovoy, entre 1988 et 1993 lorsque, déjà, la majorité n'était que relative. Le recours à ce mécanisme est alors pleinement justifié, d'abord parce qu'il répond à sa finalité initiale et, ensuite, parce qu'il n'est pas synonyme de déni de démocratie. En effet, ces gouvernements avaient généralement soin de laisser le débat parlementaire se faire, pour ne mobiliser le 49.3 qu'à la toute fin, lors du vote final. Il n'était alors destiné qu'à sécuriser l'adoption du texte, non à empêcher les discussions. C'est la voie dans laquelle s'est engagé le gouvernement jusqu'à présent, renonçant à l'activer immédiatement, en dépit des nombreux amendements déposés. Retarder l'instant de l'usage du 49.3 est sage, dans le respect de la démocratie parlementaire... à la condition toutefois, dans le strict cadre de la loi de finances, que ce retard soit mesuré.

En effet, une stratégie gouvernementale pourrait être, sous couvert de respecter la démocratie parlementaire et de laisser les députés s'exprimer, de laisser traîner l'adoption de la loi de finances, afin d'arriver au terme du délai de soixante-dix jours prévus par l'article 47, alinéa 3 de la Constitution, pour que le Parlement se prononce. En effet, cet alinéa prévoit que, « si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance » : ce mécanisme est destiné à surmonter un éventuel blocage parlementaire qui rendrait impossible l'adoption de la loi de finances avant le 31 décembre. Ce délai expire, cette année, le 5 décembre. Jamais utilisé jusqu'à présent, il porterait une atteinte autrement plus dangereuse à notre démocratie parlementaire : le prélèvement de l'impôt et la ventilation des dépenses publiques, qui sont la justification même de l'existence d'un Parlement – créé pour adopter ces décisions au nom du peuple –, résulteraient de la seule décision de l'exécutif. Activé au bon moment, le 49.3 permet de préserver l'efficacité de notre démocratie. Utilisé trop tôt ou trop tard, il lui porte gravement atteinte.

DOCUMENT 03 – LE PARLEMENT RATIONALISÉ AUJOURD'HUI, THOMAS EHRHARD, DALLOZ ACTU ÉTUDIANT, 28 SEPTEMBRE 2023

« Quels sont les pouvoirs de nos députés et de nos sénateurs sous la V^e République ? » Il nous faut alors parler de parlementarisme rationalisé. Thomas Ehrhard, maître de conférences à l'Université Paris II Panthéon-Assas, coauteur d'un manuel de Droit constitutionnel avec Hugues Portelli, a bien voulu répondre à nos questions sur les institutions nationales.

Pourquoi rationaliser le parlementarisme en 1958 ?

Au printemps 1958, le fragile régime de la IV^e République, caractérisé par la suprématie du parlement, affronte une crise (« putsch d'Alger »), qu'il ne peut maîtriser. Le président de la République René Coty fait alors appel au général de Gaulle pour constituer un gouvernement. Le général est investi par l'Assemblée nationale et les pleins pouvoirs sont accordés au gouvernement pour six mois. Surtout, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution concernant la révision, va permettre l'élaboration d'une nouvelle Constitution (qui deviendra la Constitution du 4 octobre 1958).

La Constitution de la V^e République, comme presque toutes ses devancières, est donc le fruit d'une grave crise politique, à laquelle elle cherche à apporter des solutions. Celles-ci se trouvent dans les idées constitutionnelles du général De Gaulle, connues depuis le discours de Bayeux du 16 juin 1946, en lien avec les thèses de Michel Debré, le garde des Sceaux, lui aussi favorable à une « monarchie républicaine ». Ce dernier va définir concrètement le « parlementarisme rationalisé », où un gouvernement fort serait capable de brider les chambres grâce à la maîtrise de la procédure législative et budgétaire et à une limitation drastique de l'engagement de responsabilité du cabinet devant le parlement.

Quels sont les mécanismes en relevant dans la Constitution ?

Le parlementarisme rationalisé correspond à l'évolution du régime parlementaire, par des dispositions constitutionnelles spécifiques, par des mesures juridiques ou par la pratique politique, qui s'opère à la faveur du pouvoir exécutif (Premier ministre et gouvernement). La rationalisation porte principalement sur le travail législatif et la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement.

D'un côté, elle concerne le domaine de la loi, avec la diminution des prérogatives parlementaires dans la gestion de la procédure législative, de même que la limitation de l'initiative législative, soit en matière financière et budgétaire, soit en matière d'amendement. De l'autre, elle consiste en la mise en place de procédures visant à rendre plus difficile le renversement des gouvernements, dans le but de limiter les risques d'instabilité gouvernementale. La Constitution comporte plusieurs articles qui précisent ces mécanismes, comme l'article 40 ou l'article 49 alinéa 3.

Quels sont les écueils aujourd'hui de cette rationalisation ?

La rationalisation du parlementarisme est critiquée aujourd'hui lorsque des projets de loi sont adoptés au Parlement grâce aux mécanismes de la rationalisation, en dépit des oppositions (sociales et parlementaires). Ces critiques sont d'autant plus fortes dans le contexte actuel de majorité parlementaire relative car le gouvernement a plus besoin de ces mécanismes pour faire adopter ses réformes clivantes qu'en situation de majorité absolue. Toutefois, il ne faut pas oublier que les parlementaires des oppositions ont utilisé les mécanismes de la Constitution pour entraver le gouvernement, en pratiquant une obstruction par le dépôt massif d'amendements ou en déposant des motions de censure. Depuis la nomination d'Élisabeth Borne, la plupart des 17 motions de censure déposées en un an ont ainsi été des réponses à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

La dénonciation des pratiques et de la Constitution dépend en réalité surtout de la position politique des acteurs (majorité ou opposition). Plus qu'un écueil de la rationalisation, qui est utilisée conformément aux règles fixées et aux objectifs qui lui sont assignés, les critiques sont donc surtout des critiques du gouvernement et du président de la République, dans une Assemblée nationale qui connaît depuis 2022 une polarisation politique plus forte, avec près de 30 % des députés qui sont issus de LFI ou du RN.

Comment y remédier, selon vous ?

La Constitution n'a pas vocation à être modifiée à chaque épisode politique tumultueux. La simple dénonciation de la Constitution est une solution de facilité qui n'apporte pas de solution. De plus, il ne faut pas oublier, dans un passé encore récent, que l'article 49 alinéa 3 n'a, par exemple, pas été utilisé pendant près de dix ans, entre 2006 et 2015, ni que la révision constitutionnelle de 2008 a déjà cherché à revaloriser le Parlement en limitant, par exemple, l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale et à un seul autre projet ou proposition de loi par session. Ces exemples démontrent que la situation est aujourd'hui conjoncturelle et le problème de nature plus politique que constitutionnelle.