

*Armel Le Divellec*  
*Professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas*  
*Centre d'études constitutionnelles et politiques*  
*armel.le-divellec@u-paris2.fr*  
*a-ledivellec.net*

## **Les mécanismes de formation du gouvernement (Les cas de la France et de l'Allemagne)**

### **Note pour la commission de la Constitution et du Renouveau institutionnel de la Chambre des représentants de Belgique (Mercredi 15 mars 2023, 14h)**

- France et Allemagne : deux systèmes bien différents de formation du gouvernement
- Le cas allemand est bien plus instructif pour la Belgique
- Difficulté : ne pas trop attendre d'une juridicisation trop poussée du processus de formation du gouvernement, qui obéit fondamentalement à des logiques politiques (partisanes) ; un excès de contrainte par des règles juridiques peut être contre-productif.
- Se demander quel(s) objectif(s) raisonnable(s) principal(aux) on souhaite atteindre ?

#### **1. Le cas de la France est relativement simple et sans doute peu éclairant pour la Belgique**

- Durée habituelle de formation des gouvernements : habituellement très courte (8 jours en 2017)

- Cas particulier en 2022 :

Ce n'est qu'exceptionnellement que la durée de formation du gouvernement fut longue en 2022 : 26 jours entre la réélection du Président Macron le 24 avril et la nomination de M<sup>me</sup> Borne au poste de Premier ministre le 20 mai ; puis, suite aux élections à l'Assemblée nationale le 19 juin, qui virent la coalition soutenant le Président devenue minoritaire, démission de M<sup>me</sup> Borne refusée par le Président, remaniement du gouvernement le 4 juillet (soit, tout de même, 14 jours après l'élection de l'Assemblée.)

- Après l'expérience jugée négative du parlementarisme de la IV<sup>e</sup> République, entre 1946 et 1958, qui se traduisait par un multipartisme éclaté, une longueur importante de la durée de formation des gouvernements, et finalement néanmoins des gouvernements très instables -- et ce, alors même que la Constitution de 1946 avait précisément essayé de corriger les défauts de celui de la III<sup>e</sup> République (1875-1940) par l'adoption de règles apparemment contraignantes, notamment pour la formation du gouvernement -- la France a adopté à partir de 1958 un

système assez radicalement différent, étant précisé que ce sont surtout la conception ainsi que les pratiques institutionnelles et politiques plutôt que les règles juridiques stricto sensu qui ont suscité ce changement : sous la V<sup>e</sup> République, on considère que le gouvernement doit "procéder" essentiellement du président de la République, élu (depuis 1965) au suffrage universel direct, et que la légitimation parlementaire est secondaire (pas d'investiture parlementaire requise pour le gouvernement, en vertu d'une interprétation de l'article 49, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution ; la sollicitation ou non de la confiance par un vote étant à la discrétion du gouvernement).

(Mais l'Assemblée nationale peut à tout moment adopter une motion de censure contre le gouvernement en place et celui-ci serait alors obligé de démissionner, sauf à ce que le président décide de recourir à des élections anticipées (dissolution). En ce sens, la V<sup>e</sup> République demeure bien un système parlementaire.)

C'est donc un système de légitimation parlementaire seulement indirecte, système de confiance présumée.

- Jusqu'en 2022, les conditions politiques ont facilité la rapidité du processus de formation du gouvernement : une majorité cohérente s'est, depuis 1962, toujours dégagée à l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, le président peut aisément constituer, en quelques jours, un gouvernement à sa main ; les partis de sa majorité ne prétendent plus exercer de "chantage", ils admettent sa prérogative pratiquement assez discrétionnaire.

(Cas particulier des cohabitations en 1986, 1993 et 1997 : la durée de formation des gouvernements n'a pas été plus longue, dès lors qu'une majorité de coalition sortait des urnes.)

- La situation a été différente en 2022, ce qui a entraîné une longueur inhabituelle du processus, mais a finalement abouti à un gouvernement minoritaire.

- En tout état de cause, l'idéologie présidentialisante de la V<sup>e</sup> République fait que le parlement et les partis abandonnent au Président le rôle majeur dans la formation du gouvernement. J'ai proposé d'appeler cela un parlementarisme négatif à captation présidentielle (le gouvernement se conçoit avant tout comme l'auxiliaire du Président, l'Assemblée nationale se contentant d'exercer un rôle passif et négatif).

- Quoi qu'on pense d'un tel modèle, il est évidemment inapplicable dans la Belgique d'aujourd'hui.

## **2. Le cas de l'Allemagne est plus instructif pour la Belgique**

- Précision n°1 : L'Allemagne étant un Etat fédéral, la question se pose tant au niveau fédéral (celui du Bund) qu'au niveau des Etats fédérés (Länder). Mais si les règles juridiques varient quelque peu entre le Bund et les Länder, la conception d'ensemble et les pratiques institutionnelles et politiques sont très proches.

- L'Allemagne se présente comme un type de système parlementaire plus répandu aujourd'hui, plus "classique" pourrait-on dire : moniste, en ce sens que l'existence et le maintien du gouvernement ne dépendent que du soutien du Parlement élu (Bundestag ou Landtag) et non point d'un chef de l'Etat (le président fédéral ne jouant qu'un rôle très secondaire pour ne pas dire complètement marginal, sauf hypothèses exceptionnelles ; quant aux Länder, il ne se sont pas dotés d'un chef de l'Etat distinct du chef du gouvernement).

Contrairement à la France, ce parlementarisme peut être dit positif, en ce sens que le gouvernement (ou, du moins, son chef) a besoin d'un vote exprès du parlement pour entrer en

fonction ; sa légitimation est donc directe (et, la confiance n'est, en ce sens, pas présumée : elle doit être explicitée par l'élection et/ou l'investiture parlementaire)<sup>1</sup>.

- Cette légitimation peut formellement se concentrer sur le seul chef du gouvernement, seul élu par le parlement et théoriquement libre de nommer ses ministres (cas du Bund, au profit du chancelier fédéral, imité par 8 Länder<sup>2</sup>) ou bien être exigée pour l'ensemble des membres du gouvernement (8 Länder)<sup>3</sup>. En pratique, toutefois, ce distinguo est de peu de poids car la liste des ministres est en général négociée et fixée en amont, si bien que le chef du gouvernement dans le "modèle du chancelier" est politiquement lié.

- Précision n°2 : les parlements des Länder sont monocaméraux ; celui du Bund également (le Conseil fédéral / Bundesrat ne joue aucun rôle dans la formation du cabinet).

- Durée moyenne de formation des gouvernements : longue, à mesure de la fragmentation croissante du système de partis (depuis 2005)

\*Cas non problématiques (lorsqu'une coalition à 2 partis émerge immédiatement des élections) : ainsi de 1961 à 1998 (1 mois à 1 mois et demi), SPD-Verts en 1998 et 2002, CDU/CSU-FDP en 2009 (durée : 1 mois).

\*Cas problématiques récents : 2005 (65 jours), 2013 (près de 3 mois), 2017/18 (près de 6 mois), 2022 (près de 2 mois et demi : 73 jours)

- 1<sup>ère</sup> idée majeure : les Allemands privilégient les gouvernements majoritaires (c'est-à-dire appuyés par une majorité absolue de sièges au Parlement), afin d'éviter les risques d'instabilité et d'incertitude. (C'est une disposition d'esprit en réaction à l'instabilité du parlementarisme sous la République de Weimar, entre 1919 et 1933. Aucun gouvernement minoritaire ne fut formé au niveau fédéral depuis 1949, et ils demeurent rares dans les Länder)

Les parlements étant élus à la représentation proportionnelle, les Allemands sont habitués aux gouvernements de coalition, qui sont la règle. Au besoin entre les 2 partis principaux (CDU/CSU et SPD, formule dite de la "grande coalition").

### **a) Aspects concrets de la formation des gouvernements : la phase officieuse**

- Mais après plusieurs décennies de coalitions à 2 partis, qui se sont avérées plutôt très stables, efficaces et ouvertes à l'alternance, l'Allemagne connaît depuis 20/30 ans une fragmentation croissante de son système de partis et une moindre flexibilité (présence de partis aux franges ou en dehors de "l'arc démocratique" : le PDS puis Die Linke à gauche, l'Alternative pour l'Allemagne / AfD depuis les années 2010, à droite). Il devient rare de pouvoir constituer une coalition à 2 partis : ces dernières années, les coalitions à 3 partis sont de plus en plus fréquentes.

---

<sup>1</sup> Avec une nuance pour le Land de Berlin (depuis 2006) : contrairement à la règle prévalant dans les autres constitutions (Bund et Länder), les fonctions du gouvernement régional ne prennent pas formellement fin avec la réunion d'un nouveau Parlement. Le gouvernement continue d'exister tant qu'il n'a pas démissionné (ce qu'il fait néanmoins au début d'une nouvelle législature, mais seulement une fois l'accord politique sur son successeur établi).

<sup>2</sup> Berlin, Brandebourg, Mecklembourg, Rhénanie-du-Nord/Westphalie, Saxe, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thuringe.

<sup>3</sup> En un seul temps comme à Brême, ou bien successivement : élection du chef du gouvernement, qui désigne les ministres lesquels doivent être ensuite approuvés par le parlement (Bade-Wurtemberg, Bavière, Hambourg, Hesse, Basse-Saxe, Rhénanie-Palatinat, Sarre).

Les coalitions nécessitent souvent de longues négociations, qui obéissent à un déroulé assez minutieux en Allemagne :

- la phase dite exploratoire : les partis se consultent (plus ou moins sérieusement) en réunions bilatérales pour savoir si un accord peut être trouvé entre eux. En cas d'accord, la tendance récente est de faire entériner le principe de négociations par la base du parti (cas du SPD en 2013 et 2018).

- la phase de négociations : des délégués des partis négocient le contenu d'un accord de gouvernement et la répartition des postes ministériels.

En cas de succès, elle se conclue par la signature d'un contrat de coalition, document écrit, pouvant être assez long et, depuis les années 1990, rendu public.

Ce contrat de coalition est soumis aux instances du parti (congrès ou consultation de tous les membres dans la période récente, surtout au SPD et chez les Verts) pour approbation.

- Ce n'est qu'une fois cet accord conclu que s'engage la phase officielle, la seule encadrée par le texte de la constitution.

L'une des questions essentielles est celle de savoir si un délai doit être juridiquement imposé au parlement pour la formation du gouvernement.

## **b) L'encadrement du processus de formation du gouvernement par des règles constitutionnelles formelles**

- L'expérience négative de la République de Weimar (1919-1933), marquée par le multipartisme non structuré et l'instabilité gouvernementale, l'incapacité des partis aux compromis puis la déparlementarisation autoritaire de la Constitution (déstabilisation du système par le Président du Reich à partir de 1930) a conduit les constituants allemands à imaginer des mécanismes d'encadrement relativement précis pour la formation du gouvernement.

- On peut, en simplifiant, identifier 3 principaux modèles d'encadrement juridique de la formation des gouvernements en Allemagne :

### **1) Le système sans contrainte temporelle initiale mais avec issues alternatives précises (au niveau fédéral imité par deux Länder<sup>4</sup>)**

- Aucun calendrier n'est imposé au Bundestag à partir de l'ouverture d'une nouvelle législature (la réunion d'un nouveau parlement après des élections générales) ou de la vacance du poste de chef du gouvernement.

- A la date qu'il choisit (en pratique, il attend que les partis soient prêts), le président fédéral a un droit de 1<sup>ère</sup> proposition : il soumet un nom au Bundestag pour le poste de chancelier fédéral. Cela enclenche le processus officiel.

Le parlement peut élire le chef du gouvernement à la majorité de ses membres (majorité de l'effectif légal).

S'il échoue, le Bundestag a 14 jours pour élire de son propre mouvement un chancelier à la majorité absolue de ses membres<sup>5</sup>. S'il n'y parvient pas, un nouveau tour de scrutin est organisé à l'issue des 14 jours.

Si aucun candidat n'obtient la majorité des membres du Bundestag, le président fédéral a le choix entre nommer celui qui a recueilli le plus de voix mais est un chancelier minoritaire, ou bien dissoudre le Bundestag.

---

<sup>4</sup> Schleswig-Holstein et Thuringe.

<sup>5</sup> Tout candidat doit être proposé par un quart des députés (§ 4 du règlement du Bundestag).

- Au Schleswig-Holstein et en Thuringe, puisqu'il n'y a pas de chef d'Etat, c'est finalement le parlement qui décide si, à défaut d'accord majoritaire, l'on peut se contenter d'un gouvernement minoritaire ou bien s'il faut préférer une auto-dissolution (mais une majorité des deux tiers de l'effectif légal est exigée dans ces deux Länder, ce qui suppose un consensus relativement large entre plusieurs partis).

--> **Pour la Belgique**, cette variante n'est sans doute pas recommandable si l'on souhaite raccourcir la durée de formation du gouvernement et réduire la période de gouvernement chargé des affaires courantes.

## **2) Le système de la double contrainte : chef de gouvernement majoritaire rapidement élu ou dissolution automatique**

5 Länder ont adopté un encadrement différent de celui de la Loi fondamentale. En substance, il se ramène à ceci :

- le parlement est contraint d'élire un chef du gouvernement à la majorité de ses membres dans un délai déterminé à partir de la première réunion d'un parlement nouvellement élu<sup>6</sup> ou d'une vacance du poste de chef du gouvernement (Ce délai varie considérablement : de 4 semaines en Bavière, à 3 mois en Bade-Wurtemberg, Brandebourg et Sarre, et même à 4 mois en Saxe).

A défaut d'une telle élection, le parlement est automatiquement dissous.

- Ce système présente les contraintes formelles maximales ; il ne permet pas la formation de cabinets minoritaires.

- Mais on peut avancer qu'il présente l'avantage d'inciter les partis à prendre leurs responsabilités et à négocier pour trouver un accord de gouvernement.

- A noter que, pour les pays ayant adopté un mode de scrutin proportionnel (comme l'Allemagne ou la Belgique), des élections anticipées proches dans le temps de la précédente élection générale ont peu de chance d'aboutir à des résultats nettement différents.

- **Pour la Belgique**, il peut paraître trop contraignant.

## **3) Variante intermédiaire : contrainte initiale de délai, dissolution facultative ou un gouvernement minoritaire à discrétion du parlement**

3 Länder<sup>7</sup> optent pour une variante intermédiaire : un délai est imposé au parlement pour élire le chef du gouvernement (de 14 jours en Saxe-Anhalt à 21 jours en Basse-Saxe et 4 semaines en Mecklembourg) à la majorité des membres, à défaut de quoi le parlement dispose d'un délai pour voter sa propre dissolution (14 jours en Basse-Saxe et Mecklembourg, 7 jours en Saxe-Anhalt) à la majorité simple (Basse-Saxe) ou à la majorité des membres (Mecklembourg, Saxe-Anhalt).

Si cette auto-dissolution n'est pas votée non plus, le parlement doit voter "sans délai" (Basse-Saxe) ou le jour même (Mecklembourg) sur le poste de chef du gouvernement. Est alors élu celui qui obtient le plus de voix et est donc installé comme chef du gouvernement minoritaire. L'avantage de ce système est de ne pas permettre la prolongation excessive d'un gouvernement démissionnaire ou gérant les affaires courantes : à défaut de choisir la voie de la dissolution, un chef du gouvernement doit être élu, fût-il minoritaire.

---

<sup>6</sup> Etant précisé que toutes les constitutions allemandes imposent au parlement de tenir sa réunion constitutive dans un certain délai après l'élection, en générale 30 jours (par ex. art. 39, alinéa 2 de la Loi fondamentale).

<sup>7</sup> Basse-Saxe, Mecklembourg, Saxe-Anhalt.

(On négligera l'hypothèse abstraite d'un Landtag prolongeant indéfiniment le blocage en préférant réitérer plusieurs fois de suite l'auto-dissolution plutôt qu'un gouvernement minoritaire.)

**Pour la Belgique**, ce pourrait être une manière de résoudre le problème de la durée très longue sans gouvernement de plein exercice. Mais son inconvénient est de ne pas favoriser la constitution de coalition majoritaire.

#### **4) Les systèmes sans aucune contrainte (Berlin, Brême, Hambourg, Hesse, Rhénanie-Palatinat, Rhénanie-du-Nord/Westphalie)**

- Exemple de la Rhénanie-du-Nord/Westphalie :

Aucun délai n'est imposé au Landtag pour élire le chef du gouvernement. La Constitution précise seulement que si aucun candidat n'obtient la majorité absolue de l'effectif légal au premier tour, un 2<sup>e</sup> et éventuellement un 3<sup>e</sup> tour doit être organisé dans les 14 jours suivants ce premier scrutin, est qu'est alors élu le candidat qui obtient la majorité des suffrages exprimés. Qu'à défaut, un 4<sup>e</sup> tour se déroule qui ne met en présence que les deux candidats ayant obtenu le plus de suffrages et qu'est élu (à la majorité simple) celui qui est en tête.

Par ailleurs, le Landtag peut s'autodissoudre à tout moment à la majorité de son effectif légal<sup>8</sup>.

- Pour la Belgique, ce système est peut-être insuffisant.

#### **Conclusions :**

- Première idée majeure à retenir : le processus officiel (juridiquement normé) s'accompagne toujours d'un processus informel ou officieux, dont les partis politiques sont maîtres. Donc, il convient de rester modeste dans les possibilités offertes par les règles juridiques formelles à conditionner les comportements. Et garder à l'esprit qu'une règle formelle peut toujours être contournée.

Exemple : pour les systèmes de contrainte maximale (2<sup>e</sup> variante), à défaut d'accord majoritaire possible, l'issue serait de constituer un cabinet de techniciens ou d'affaires, formellement majoritaire, pour éviter la dissolution automatique. Mais un tel cabinet ne détiendrait pas une véritable majorité de soutien et serait sans doute politiquement fragile.

- La fixation de contraintes de temps pour le processus de formation du gouvernement est une question d'opportunité, un choix de politique constitutionnelle. Il présente des avantages et des inconvénients.

- En tout état de cause, il paraît préférable :

\*d'éviter des délais trop serrés (comme la Bavière) : trop contraignantes, ces règles seraient tournées (par la formation d'un cabinet technique qui ne fait que repousser le problème)

\*d'imposer la date de première réunion du parlement nouvellement élu

\*d'éviter la dissolution automatique (on ne sait jamais dans quel contexte celle-ci se déroulerait ; en cas de conflit international, par exemple, il peut être opportun d'y renoncer)

\*de conserver la faculté d'auto-dissolution du parlement (qui existe en Belgique), en privilégiant la majorité simple (question à débattre).

\*de ménager l'hypothèse de la formation de cabinets minoritaires : sans être la panacée, elle peut être la solution utile dans un contexte de multipartisme important.

---

<sup>8</sup> Par ailleurs, le gouvernement peut dissoudre le Landtag si le corps électoral a accepté par référendum un projet de loi (d'origine gouvernementale, donc) repoussé par le Landtag.

\*de conserver le mécanisme de la censure constructive, exerçable à tout moment ; mais de revoir sa formulation (préférer la solution de la simultanéité de la censure et de l'élection, comme le fait l'art. 67 de la Loi fondamentale allemande, plutôt que la formule de l'article 46 de la Constitution belge). Ce mécanisme, quoique impuissant à lui seul à garantir la stabilité gouvernementale, peut faciliter le passage d'un cabinet d'attente à un cabinet majoritaire.

- Les choix de politique constitutionnelle relativement à la procédure de formation du gouvernement (imposer des contraintes ou non) dépend aussi de la façon dont on conçoit les pouvoirs d'un cabinet chargé d'expédier les affaires courantes.

- Une question de détail :

Les scrutins sur l'élection du chef du gouvernement se font, en Allemagne, à bulletins secrets (au niveau fédéral, la règle est posée par le règlement du Bundestag, pas par la Constitution formelle), ce qui est, à mon avis, un grand défaut : les principes de transparence et de responsabilité politique exigent clarté en la matière ; on ne désigne pas seulement une personne à un poste quelconque : il s'agit d'une décision constitutionnelle d'une importance démocratique majeure. Les scrutins de ce genre devrait être publics (nominatifs).

- Propos conclusif :

L'une des leçons de l'expérience allemande est que des règles plus contraignantes ont incité les partis à prendre leurs responsabilités, à ne pas fuir celles-ci, comme sous la République de Weimar. Mais, en dernière analyse, c'est certainement davantage le changement d'état d'esprit que les règles juridiques formelles qui ont amené les partis allemands à savoir faire œuvre de compromis, fût-ce au prix de grandes coalitions ou de coalitions tripartites (1949, 1953, 2011).

Il faut ajouter que l'Allemagne n'est pas traversée comme la Belgique par le clivage linguistique qui s'ajoute aux clivages partisans classiques.