

Introduction

L'efficacité par-delà la distinction des organes et fonctions de l'État

Le propre des régimes libéraux réside dans la multiplicité des organes et fonctions de l'État, ainsi que leur distinction plutôt que leur « séparation » au sens littéral du terme¹. Un tel agencement pluraliste pose inévitablement la question de leur coordination, tout particulièrement entre les assemblées délibérantes d'une part et les organes exécutifs, comme le chef de l'État, le gouvernement et les ministres d'autre part.

Tel est le cas en système de gouvernement parlementaire, et cela dans toutes ses possibilités de configuration, y compris lorsque le fait majoritaire est de mise, parce que le gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement et qu'il importe de guider la majorité, tout en demeurant à son écoute, mais aussi d'organiser le débat ou la confrontation avec l'opposition parlementaire. Ce besoin de concordance se fait *a fortiori* ressentir, lorsque la majorité n'est que relative, le gouvernement devant s'ouvrir par nécessité arithmétique aux propositions de ses adversaires.

À cet égard, le contraste est saisissant entre l'Allemagne et la France : si la première use de députés nommés secrétaires d'État parlementaires pour relier les ministres aux membres du Bundestag et dans une moindre mesure du Bundesrat, le travail des assemblées françaises est (en grande partie) directement organisé par un ministre des relations avec le Parlement. Aussi, la coopération se révèle fondamentalement « décentralisée », morcelée et équilibrée outre-Rhin, tandis qu'elle est « centralisée » et tout à l'avantage de l'exécutif sous la V^e République. Par ce biais, il s'agit de favoriser l'émergence d'une direction ministérielle homogène et unifiée du travail parlementaire et, littéralement, de « gouverner » les assemblées.

Une telle constellation n'allait originellement pas de soi en France, tant les III^e et IV^e Républiques se sont caractérisées par la souveraineté des assemblées avec cette ambiguïté que cette « souveraineté » était entendue par la gauche et les républicains

1 A. Le Divellec, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et migration », *Pouvoirs*, n° 143, 2012, p. 123-140.

avancés comme une hiérarchie. On déniait dans une large mesure la légitimité du gouvernement, même issu des Chambres, à forcer la main à celles-ci². Hormis en de très rares occasions, comme celle de la Délégation des gauches au début du xx^e siècle, la « fusion »³ des pouvoirs – qui s’observe surtout en configuration dite majoritaire – ne s’y est point déployée (section 1). C’est pourquoi le constituant de 1946 a cherché à rationaliser les rapports entre le Parlement et le gouvernement sans y parvenir véritablement (section 2). Après la résurgence du « parlementarisme absolu »⁴, la V^e République a finalement permis au gouvernement d’exercer pleinement le pouvoir à l’aide d’instruments juridiques et politiques (section 3). Mais la verticalité et l’unilatéralité qui en dérivent tendent à marginaliser le Parlement et confinent à une forme d’autisme technocratique (section 4).

La question se pose donc de savoir s’il ne serait pas opportun de s’inspirer de la voie allemande, en démultipliant les voies de coopération entre le gouvernement et les Chambres, afin de rendre cette relation structurellement bilatérale comme c’est le cas outre-Rhin (section 5). Sans révision constitutionnelle, dont l’expérience enseigne qu’il est parfaitement illusoire de trop en attendre, les représentants siégeant au sein du Parlement pourraient recouvrer une certaine marge de manœuvre : la majorité serait probablement moins condamnée à la servitude volontaire dans laquelle elle se complaît traditionnellement et les diverses mouvances de l’opposition parlementaire devraient se départir du « bonheur »⁵ et du confort de la pure imprécation. Ce faisant, ils relaieraient plus efficacement les aspirations citoyennes dans la formation de la volonté générale et les échanges avec les organes exécutifs seraient sans doute plus réciproques et nourris. La capacité d’« intégration » de la V^e République en ressortirait notablement renforcée. Un (relatif) apaisement de la conflictualité régnant classiquement en France pourrait même se dessiner.

Une telle évolution paraît d’autant plus nécessaire que l’image donnée par le Parlement français depuis 2022 est très fortement dégradée, au point de remettre en cause le système représentatif lui-même⁶. Qui prête encore attention aux débats parlementaires, si ce n’est pour en dénoncer la lourdeur, voire le blocage lorsque se profile l’usage de l’article 49, alinéa 3 de la Constitution ? Quelle fraction des électeurs se rend encore aux urnes pour les élections de députés ? Comment assurer la cohérence d’un camp présidentiel actuellement minoritaire dans les deux Chambres ?

2 Résultant d’une transposition imparfaite de la souveraineté du *Parliament* britannique.

3 *La Constitution anglaise* (1867), Germer Baillière, 1869, p. 14.

4 Par opposition au parlementarisme « relatif » de la Grande-Bretagne, selon l’expression de R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, Paris, 1931, p. 196.

5 G. Carcassonne, « Le bonheur de l’opposition », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 145-158.

6 J.-F. de Bujadoux, « La réforme des retraites : acmé de la dés-affectio societatis au Palais Bourbon », *Jus Politicum*, 2023, n° 30.

Section 1. La « fusion » des pouvoirs longtemps entravée

Schématiquement, la démocratie parlementaire implique que la majorité, telle qu'elle est issue des urnes, gouverne par le biais de son exécutif. Cela postule une unité de vue et d'action entre un gouvernement et une majorité parlementaire. Dans cette perspective, le gouvernement parlementaire n'est rien d'autre que « le comité directeur de la majorité, la réunion des hommes à qui la majorité, émanation elle-même de la majorité électorale, délègue le droit de diriger les affaires du pays »⁷. Toutefois, conformément à la confiance et au « nœud politique »⁸ reliant une majorité à son gouvernement, les ministres sont en réalité « maîtres des Chambres par le fond, et leurs serviteurs par la forme »⁹. Selon Raymond Poincaré, contempteur de la « déviation du régime parlementaire »¹⁰ sous la III^e République, il importe que le gouvernement « n'abdique pas ses prérogatives et qu'étant responsable de ses actes, il n'incline pas [...], par avance, ses décisions devant ce qu'il suppose ou ce qu'il devine être le sentiment dominant d'une assemblée. Il doit marcher à la tête de sa majorité, éclairer largement les voies dans lesquelles il l'entraîne, mais l'accoutumer elle-même à l'union et à la discipline volontaire »¹¹. Cette solidarité entraîne un renforcement et même une prépotence de l'exécutif, la responsabilité politique s'accompagnant en principe de l'exercice autonome du pouvoir. D'aucuns évoquent en ce sens un « parlementarisme dirigé »¹². Sur ce point, Georges Vedel écrivait qu'« un premier ministre britannique, appuyé sur son parti, exerce sur les députés de son parti un *leadership* constant, un commandement de tous les instants, qui se manifeste par le fait que même dans son lit, même une bouillotte à ses pieds et une tasse de tisane sur sa table de chevet, le député n'est pas sûr que le *whip* ne viendra pas le secouer et l'emmener voter à une séance de la Chambre des Communes »¹³.

Lorsqu'il est soutenu par une majorité parlementaire disciplinée, le gouvernement dispose d'une grande liberté et, dans ce cadre, « gouverner, c'est [tout d'abord] s'organiser

7 A. Ephraïm, « Notes sur le régime parlementaire en Angleterre et en France », *Revue politique et parlementaire*, 1896, t. 7, n° 21, p. 134.

8 E. F. d'Arnauld de Vitrolles, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Dentu, Paris, 1815, p. 49.

9 F.-R. de Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, op. cit., p. 13 et s., puis p. 20 et 44. Cette sémantique a été reprise : v. par ex. C. His, *Des ministres dans la monarchie représentative*, Delaunay, Paris, 1837, p. 50-53.

10 « La déviation du régime parlementaire », discours prononcé le 26 août 1896 à Commercay, rééd. dans *Questions et figures politiques*, Fasquelle, Paris, 1907, p. 79 et s. Il évoque également une « falsification ».

11 « Le progrès dans la liberté », discours prononcé le 31 janvier 1898 à Limoges, *ibid.*, p. 109.

12 N. Roussellier, « Gouvernement et Parlement entre les deux guerres », M.-O. Baruch et V. Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État : une histoire politique de l'administration française (1871-1945)*, La Découverte, Paris, 2000, p. 119.

13 *Introduction aux études politiques*, Les cours de droit, fascicule I, 1974-1975, p. 141.

car l'exercice de l'État ne s'improvise pas »¹⁴. À cet égard, observe Matthieu Caron, il convient de souligner l'existence d'un « droit gouvernemental », défini comme « le droit spécifiquement produit par le gouvernement pour s'organiser. L'ordre juridique intérieur du gouvernement, continue-t-il, correspond effectivement à "un monde à part" (Louis Favoreu), à "un ordre juridique particulariste" (Jean Rivero) fondé sur une légalité spéciale »¹⁵. Ce « droit gouvernemental » matérialise l'autonomie administrative de l'exécutif parlementaire à travers ses dimensions organique, fonctionnelle et procédurale¹⁶ : avant toute chose, le gouvernement institue et régit la plupart de ses organes ; ensuite, il détermine l'essentiel des fonctions de ses organes ; enfin, il administre les modalités concrètes de leur travail.

Par-delà ces atours administratifs, l'autonomie du gouvernement se révèle politique. Boris Mirkine-Guetzévitch rappelait autrefois que « gouverner, ce n'est pas seulement exécuter des lois ; gouverner, c'est donner l'impulsion à la vie politique du pays, prendre des initiatives, proposer au Parlement de voter des lois, faire des nominations, commencer des poursuites judiciaires, bref, gouverner ne consiste pas du tout à exécuter seulement »¹⁷. À cette fin, « la législation dans un État moderne est l'instrument même du gouvernement. C'est à coups de lois qu'on dirige [...]. Gouverner, ce n'est plus agir dans le cadre des lois existantes, gouverner, en un mot, c'est légiférer »¹⁸. Ainsi, la loi n'est « plus d'essence juridique, elle est d'essence politique, et celui qui la fait gouverne par là même »¹⁹. Certes, il revient au Parlement de discuter, puis éventuellement d'adopter les textes de loi qui sont soumis à son appréciation, mais l'impulsion et plus largement l'initiative politique relèvent principalement de l'exécutif : « les ministres proposent, l'assemblée délibère et résout », affirmait Jeremy Bentham avec une grande clairvoyance dès le début du XIX^e siècle²⁰. Selon Armand Ephraïm, « la séparation des pouvoirs exécutif et législatif est absolument fictive, puisque ce sont les mêmes hommes qui dirigent l'administration et le Parlement »²¹. Il revient à l'exécutif, légitimé directement ou médiatement par l'onction du suffrage universel, de diriger les travaux parlementaires pour convertir en lois ses engagements de campagne. Ainsi,

14 M. Caron, *Droit gouvernemental*, LGDJ, Paris, 2020, p. 16.

15 *Ibid.* Quant à lui, le « droit du gouvernement » correspond à toutes les règles enserrant l'organisation et le pouvoir de l'administration, et cela quelle que soit leur place au sein de la hiérarchie des normes.

16 *Ibid.*, p. 27 et s.

17 *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Sirey, 1937, p. 39 et s.

18 R. Capitant, « La réforme du parlementarisme », *Écrits d'entre-deux-guerres : 1928-1940*, éd. Panthéon-Assas, Paris, 2004, p. 327 et s. ; J. Solal-Céligny, « La séparation des pouvoirs et l'exercice de la fonction législative », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française, Paris, t. 1, 2001, p. 333.

19 L. Blum, *La réforme gouvernementale*, Grasset, Paris, 1936, p. 152.

20 *Tactique des assemblées législatives*, Paschoud, Genève, Paris, 1816, t. 1, p. 78.

21 « Notes sur le régime parlementaire en Angleterre et en France », art. cit., p. 125.

la fonction législative n'est en aucun cas l'apanage des assemblées, et le Parlement n'est pas exclusivement législateur, comme en témoignent la pratique et, depuis la réforme du 23 juillet 2008, la lettre de l'article 24 de la Constitution²².

Section 2. Les équivoques de la rationalisation juridique du parlementarisme

Face à l'absence de fait majoritaire, il a historiquement été question d'encadrer juridiquement le parlementarisme pour faire advenir la stabilité gouvernementale. Telle est la logique initiale de la V^e République, à l'œuvre dans le contrôle obligatoire des règlements des assemblées et des lois organiques par un Conseil constitutionnel rigoureux, dans la perte de l'autonomie organisationnelle des Chambres sur le nombre de leurs commissions permanentes, l'ordre du jour, la navette ou la procédure budgétaire, ainsi que dans les limitations de fond dont l'article 40 de la Constitution est le meilleur exemple²³.

Découlant de la rationalisation juridique du pouvoir, qui vise à soumettre la politique et le fait au droit en les codifiant plus ou moins strictement, les outils relevant du parlementarisme rationalisé²⁴ s'inscrivent ainsi dans la perspective de la coordination des organes et fonctions de l'État. Cette rationalisation du parlementarisme revêt divers aspects²⁵, puisqu'elle est susceptible d'être « camérale » lorsqu'elle tend à améliorer la délibération au sein des Chambres, tout en plaçant la maîtrise des mécanismes afférents entre les mains des organes parlementaires. Elle peut aussi être dite « gouvernementale » quand les mécanismes ainsi juridicisés ont vocation à renforcer la stabilité du gouvernement et à lui donner la direction des travaux parlementaires.

22 « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat ».

23 « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Sur ce point, voir notre texte : « Éléments pour une théorie parlementaire de la recevabilité financière », *Revue française de finances publiques*, 2019, n° 146, p. 145-172.

24 B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, LGDJ, 1931.

25 En outre, elle se révèle « arbitrale » s'il s'agit d'installer le chef de l'État dans une situation d'arbitre et de « gardien de la Constitution ». Ces trois types de rationalisation du parlementarisme ont pu être mis en œuvre alternativement ou cumulativement suivant les circonstances. Sur ce point, voir la classification dressée par J.-F. de Bujadoux dans sa remarquable thèse de doctorat : *Rationalisations du parlementarisme en France (XIX^e-XXI^e siècles)*, thèse, université Panthéon-Assas, Paris, 2019. S'y ajoutent trois formes de rationalisation secondaire : suivant les finalités poursuivies, la rationalisation est délibérative, majoritaire ou encore ministérielle. Pour un point de vue critique, voir A. Le Divellec, « Parlementarisme rationalisé : la dénatura-tion d'un concept doctrinal sous la V^e République », *Mélanges en l'honneur de Pierre-Henri Prétot* (à paraître).

Malgré tout, il convient de ne pas en surestimer la portée, comme le souligne l'histoire de la IV^e République, au sens où ces rationalisations apportent une réponse macro-juridique formelle à des questions éminemment politiques posant des difficultés institutionnelles concrètes, en quelque sorte « micro-juridiques ». À cet égard, la codification du système parlementaire opérée au niveau constitutionnel en 1946 comportait des « lacunes », puisqu'elle portait exclusivement sur la naissance et la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement, et non pas sur la fonction législative ni plus largement sur la production normative. Cela tendait à susciter un hiatus : sans renverser le conseil des ministres, il était possible de lui refuser les moyens de gouverner²⁶. L'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958 a précisément été conçu comme l'instrument permettant de relier l'existence du gouvernement et la capacité de mener sa politique, en contraignant la majorité à la solidarité face aux projets de loi²⁷.

Une sorte de « rationalisation politique » est parfois susceptible de se manifester par la discipline partisane, c'est-à-dire des automatismes politiques, ou encore par la négociation et la conclusion d'accords de coalition, dont l'Allemagne et les pays de l'Europe du Nord sont coutumiers. Concrètement, ces éléments politiques jouent un rôle bien plus déterminant que les prescriptions juridiques, fussent-elles placées au sommet de l'ordre juridique. D'ailleurs, Boris Mirkine-Guetzévitch lui-même a fini par évoluer dans son appréciation de l'influence des règles de droit écrit sur le fonctionnement des systèmes parlementaires, en observant les pratiques des pays d'Europe durant les années 1920²⁸. Cela l'a conduit à réévaluer significativement l'importance des facteurs politiques.

Section 3. L'avènement de la coordination centralisée entre gouvernement et Parlement sous la V^e République

La concordance de la majorité parlementaire et de « son » gouvernement est capitale, quoiqu'elle puisse être délicate à réaliser. Il convient en effet d'organiser la « fusion

26 Ainsi, selon les mécanismes de la Constitution de 1946, un texte pouvait être rejeté, par une majorité relative, sans que l'existence du gouvernement même soit juridiquement mise en cause, la confiance ne lui ayant pas été refusée, selon les dispositions constitutionnelles exigeant pour cela une majorité absolue de députés (article 49).

27 « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les 24 heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ».

28 *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, op. cit., note p. 71.

des pouvoirs » impliquée par une majorité absolue, ou encore de ne pas condamner l'exécutif à « l'impuissance »²⁹ en cas de majorité relative. À cet égard, les plus récents développements de la vie politique démontrent qu'un système de partis n'est jamais immuable, mais évolutif. Il peut connaître des « dérèglements » et mutations substantiels. En France, si une majorité parlementaire soutenait de façon efficace le gouvernement depuis 1962 et jusqu'à la présente législature, exception faite des années 1988-1993, une telle configuration n'a rien de mécanique. Elle résulte d'un « construit » plutôt que d'un « donné » ou même d'un « inné ». Cette relation se forge continuellement, elle peut s'altérer profondément en fonction du contexte. Ainsi la France s'est-elle singularisée par une véritable floraison des groupes parlementaires depuis 2017, plus importante encore que celle des partis à audience nationale : les premiers ne sont pas nécessairement les excroissances des seconds³⁰. À un degré moindre, l'arrivée de l'*Alternative für Deutschland* au sein du Parlement fédéral allemand a concouru à étoffer le paysage parlementaire et, par suite, à compliquer notablement les négociations en vue de former un gouvernement en 2017³¹. En 2021, la République fédérale a même dû faire l'expérience plutôt inédite d'une coalition gouvernementale composée de trois formations politiques, contre deux le plus souvent³². Rien n'est donc jamais définitivement acquis s'agissant de la structuration du système partisan.

Pour cette raison, la V^e République a été l'occasion de rationaliser et, même, « gouverner » le travail des assemblées pour mettre un terme au « parlementarisme absolu » caractérisant les régimes précédents et ouvrir une ère nouvelle. Cela s'est traduit par la rupture avec la subordination classique du chef de l'État et du gouvernement par rapport aux assemblées : le pays est passé d'un « absolutisme parlementaire »³³ à une « démocratie exécutive »³⁴, où le Parlement intervient essentiellement pour soutenir les organes exécutifs dirigeant la politique de la Nation. L'initiative politique appartient depuis lors au Président de la République en temps normal et au premier ministre ainsi

29 M. Duverger, *La nostalgie de l'impuissance*, Albin Michel, Paris, 1988.

30 Ce dont les XV^e et XVI^e législatures de l'Assemblée nationale témoignent à l'envi. Sur ce point, voir notre texte : « Un dixième groupe à l'Assemblée : risque d'embolie pour la démocratie parlementaire ? », *Blog Jus Politicum*, 5 juin 2020 (avec J.-F. de Bujadoux et B. Morel).

31 Les élections avaient eu lieu le 24 septembre 2017, puis les négociations s'étaient tenues jusqu'au 7 février 2018.

32 La coalition soutenant le cabinet Adenauer I (1949-1953) comprenait trois formations avec la CDU/CSU, le FDP et le DP (*Deutsche Partei*), c'est-à-dire le Parti allemand. Puis, celle du cabinet Adenauer II (1953-1957) en comptait quatre avec, en plus de la coalition précédente, le Bloc pan-allemand/Fédérations des réfugiés et expulsés (*Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten*, GB/BHE). Néanmoins, ce dernier parti ne fait plus partie de la coalition à la suite du remaniement ministériel du 16 octobre 1956.

33 C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, PUF, Paris, 2008, p. 451.

34 N. Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX^e-XXI^e siècles*, Gallimard, Paris, 2015, p. 567 et s. : la logique du système établi par De Gaulle aboutit à « inhiber le rôle du Parlement et à maximiser le rôle dirigeant du gouvernement », p. 615.

qu'à son gouvernement lors des cohabitations : les Chambres ne sont plus le lieu où se conçoivent les politiques publiques, l'objectif ultime consistant à restaurer le pouvoir d'État et garantir la primauté de l'intérêt général. Les effets d'annonce marquent bien ce passage : le verbe présidentiel est devenu la source essentielle, sinon la seule source identifiée de la décision politique en France. Le rôle de la « Nation assemblée » a reflué, la qualité d'une majorité parlementaire s'appréciant dorénavant à l'aune de sa capacité à adopter promptement les textes de loi préparés par son gouvernement sans les dénaturer.

Alors qu'elle a connu une constitutionnalisation en 2008³⁵, l'opposition parlementaire n'est ordinairement guère prise en compte, hormis en cas de majorité relative puisque l'exécutif se ménage alors des soutiens parmi ses adversaires pour des raisons arithmétiques. Au reste, les limites du calcul politique apparaissent avec netteté, puisqu'au lieu de révolutionner son approche du Parlement dans un sens un plus consensuel et constructif, le gouvernement ne dirige ses efforts que vers certaines tendances de l'opposition parlementaire (comme LR actuellement et le groupe LIOT avant qu'il clame si ostensiblement son hostilité à la réforme des retraites en 2023, en déposant une motion de censure pour contrer l'exécutif), tandis que les autres courants continuent d'être traités avec un certain dédain (ce qui est le cas des forces de gauche par exemple³⁶).

Section 4. Une verticalité confinant à l'autisme technocratique

Visant l'efficacité politique, la V^e République a tendu vers une coordination très centralisée et poussée des organes constitutionnels par le biais notamment d'un ministre des relations avec le Parlement. Il en résulte une verticalité, un autisme technocratique, une inappétence pour la recherche du compromis, ainsi qu'un principe de confiance présumée qui tend à cantonner les assemblées et leurs membres dans une partition foncièrement réactive vis-à-vis des organes exécutifs.

À l'inverse, cette coopération se révèle décentralisée, fragmentée, équilibrée et plus ouverte en Allemagne, où il n'existe pas de tel poste gouvernemental. Ce sont les ministres qui composent par eux-mêmes avec le Parlement, en nommant secrétaires

35 Les groupes d'opposition sont désormais mentionnés aux articles 45, alinéa 3 et 51-1 de la Constitution. Sur ce point, voir notre ouvrage : *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel. Étude comparée : France-Allemagne*, LGDJ, 2019.

36 En témoignent notamment l'obstruction à laquelle s'adonne la majorité pendant les « niches » parlementaires de l'opposition, ainsi que les débats houleux sur le travail effectué par Éric Coquerel (LFI) en tant que président de la commission des finances de l'Assemblée nationale dans le cadre de la jurisprudence rendue au titre de l'article 40 de la Constitution. Sur ce point, voir notre texte : « La tentation de la justice retenue. À propos du contrôle de la condition de recevabilité financière des initiatives parlementaires de l'article 40 », *Blog Jus Politicum*, 23 juin 2023.

d'État parlementaires des députés pour contribuer à accomplir ce travail fondamentalement politique. Cette institution est extrêmement précieuse, en ce qu'elle permet d'intégrer les assemblées à l'exercice des fonctions législatives et de contrôler bien en amont des procédures prévues dans les textes constitutionnels. Les secrétaires d'État parlementaires constituent l'un des piliers de la centralité politique des Parlements allemands et de la « variante positive »³⁷ du parlementarisme.

Section 5. D'une coordination centralisée à une coopération multipolaire ?

La question se pose de savoir si la mise en place d'un système similaire en France pourrait se révéler positive et rehausser la place du Parlement au sein du système de gouvernement de la V^e République, sachant qu'il n'est sans doute pas complètement fortuit que la plupart des démocraties parlementaires comparables pratiquent cette formule des secrétaires d'État parlementaires.

Certes, comme l'observait Montesquieu, le succès d'une greffe juridique est inévitablement « un très grand hasard »³⁸, parce que les cultures et traditions nationales sont susceptibles d'en oblitérer les effets, mais une telle coopération décentralisée permettrait-elle de rapprocher culturellement et politiquement les ministres de leurs troupes et, plus fondamentalement, des parlementaires des deux assemblées ? Conduirait-elle à recoudre le tissu pour partie déchiré entre l'exécutif et les membres du Parlement, en suscitant des échanges bilatéraux entre les organes constitutionnels, l'émergence de ministres et ministrables imprégnés d'une forte culture de la délibération publique, ainsi que par l'instillation d'un mouvement nouveau à ce « parlementarisme empêché » ? Les circonstances nées des élections de 2022, soit la situation de majorité relative du camp présidentiel à l'Assemblée nationale et plus largement de présidentialisme minoritaire, pourraient s'y prêter³⁹.

Bien sûr, une telle innovation ne remédierait point au déséquilibre institutionnel de la V^e République, assaillie et même affaiblie par le double défi de la mondialisation

37 A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, LGDJ, Paris, 2004, p. 575-576.

38 Les règles juridiques « doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre » (*De l'esprit des lois*, 1745, livre I, chapitre 3).

39 on observera, à cet égard, que le ministre des finances a reçu nombre de parlementaires durant la période pré-budgétaire, de sorte que la loi de finances soit adoptée (contrairement à la loi de règlement des comptes, rejetée par l'Assemblée nationale durant le mois d'août 2022, puis à la loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027, rejetée par l'Assemblée nationale durant l'automne 2022).

et de la révolution numérique⁴⁰, ni à une forme d'« insatisfaction structurelle d'autant plus profonde qu'elle ne trouve pas d'expression légitime dans le cadre du système politique »⁴¹. Elle n'est naturellement pas la solution devant conduire la V^e République à devenir « la forme enfin trouvée »⁴² que le pays attend depuis 1789, mais elle doit se concevoir dans une appréhension plus large du système de gouvernement avec d'autres mesures comme le rétablissement de la compatibilité permanente du mandat parlementaire avec les fonctions ministérielles notamment, l'objectif consistant à ce que les rapports entre le gouvernement et le Parlement deviennent moins unilatéraux qu'ils ne le sont dans le cadre du « parlementarisme négatif »⁴³ propre à la V^e République. Il s'agit de rendre la relation entre les organes exécutifs et les assemblées structurellement bilatérale, ce qui pourrait probablement aboutir à des accords de coalition visant à « codifier » et régir les relations devant exister entre les diverses composantes d'une majorité durant une législature.

En tout état de cause, l'introduction d'une telle institution serait peut-être de nature à amoindrir le rôle joué par les rapporteurs de la majorité sur les projets de loi examinés au Parlement et singulièrement à l'Assemblée nationale⁴⁴, le Sénat se trouvant régulièrement dans l'opposition au gouvernement. En effet, la mission (certes ponctuelle) des rapporteurs les conduit à travailler, parfois très en amont, avec l'exécutif et ils ont grandement bénéficié de la révision constitutionnelle de 2008. À cet égard, il importe de préciser que les secrétaires d'État parlementaires coexistent outre-Rhin avec les rapporteurs et, que sur un même texte, plusieurs rapporteurs sont généralement désignés depuis la V^e législature (1965-1969), afin que les idées de l'opposition figurent dans le rapport. D'une façon générale, il leur revient de préparer la discussion sur les pommes de discorde et les amendements. À cette fin, ils sont en contact constant avec les groupes de travail des différentes tendances politiques de la Diète, les commissions examinant ledit texte, les ministères et des personnes ou institutions extérieures au Parlement. Des auditions peuvent être organisées. Pour leur part, les secrétaires d'État parlementaires ont des tâches plus amples et durables que l'accompagnement d'un projet de loi au sein d'une seule assemblée, elle-même nichée au cœur d'un système bicaméral, comme c'est le cas en France. Dès lors, leur office paraît moins circonscrit et, par voie de conséquence, leur contribution au système de gouvernement serait probablement sensible.

40 J.-F. Sirinelli, *Vie et survie de la V^e République. Essai de physiologie politique*, Odile Jacob, Paris, 2018, note p. 230.

41 P. Raynaud, *L'esprit de la V^e République*, Perrin, Paris, 2017, note p. 246.

42 *Ibid.*, p. 253.

43 A. Le Divellec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », art. cit.

44 Échanges avec J.-J. Urvoas. Sur ce point, voir son texte : « La lente mais irrépensible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, 2013, n° 146, p. 21-31.

Les pages qui suivent portent sur les pratiques des démocraties parlementaires comparables en matière de coordination des organes constitutionnels (chapitre préliminaire), les modalités de la juridicisation des secrétaires d'État parlementaires allemands (partie I) et l'apport de ces derniers au système de gouvernement allemand (partie II).