

UNIVERSITE DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

U.F.R. DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

N° attribué par la bibliothèque

|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|_|

T H E S E

Pour le doctorat nouveau régime en Droit public
(Arrêté ministériel du 30 mars 1992 modifié par l'arrêté du 25 avril 2002)

Présentée et soutenue publiquement
par **Sonia DEVEDEIX-MARGUERITAT**

TITRE

**LA V^E REPUBLIQUE OU LE RENFORCEMENT DE LA
RESPONSABILITE POLITIQUE DU POUVOIR EXECUTIF**

JURY

Madame Anne-Marie LE POURHIET, Professeur de droit public à l'Université de Rennes-I

Monsieur Armel LE DIVELLEC, Professeur de droit public à l'Université du Maine

Monsieur Julien BOUDON, Professeur de droit public à l'Université de Reims

Monsieur Arnaud HAQUET, Maître de conférence en droit public à l'Université de Reims

Monsieur Michel DEGOFFE, Professeur de droit public à l'Université de Reims
–Directeur de recherche–

La Faculté de droit et de science politique de Reims n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Les opinions doivent être considérées comme propres à son auteur.

« C'est au moment où un concept change de sens qu'il a le plus de sens, c'est alors qu'il est, en toute vérité, un événement de la conceptualisation »

Gaston Bachelard

« Le nouvel esprit scientifique », PUF, 1966 p.52

**LA V^E REPUBLIQUE OU LE RENFORCEMENT DE LA
RESPONSABILITE POLITIQUE DU POUVOIR EXECUTIF**

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

Assemblée nationale	A. N.
Collection	Coll.
Comité consultatif constitutionnel	CCC
Conseil constitutionnel	CC
Conseil d'Etat.....	CE
Documents pour servir à l'élaboration de la Constitution.....	DPS
Editions.....	éd.
Journal officiel de la République française	JO
Librairie Générale de droit et de jurisprudence	LGDJ
Presses universitaires de France	PUF
Tome	t.

REVUES CITEES

Les Petites affiches.....	LPA
Revue administrative.....	Revue ad.
Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.....	RDP
Revue française d'administration publique.....	RFAP
Revue française de droit administratif.....	RFDA
Revue française de droit constitutionnel.....	RFDC
Revue française de science politique	RFSP
Revue politique et parlementaire.....	RPP
Revue de la recherche juridique	RRJ

REMERCIEMENTS

Je remercie Monsieur Michel Degoffe pour avoir accepté de diriger ma thèse.

Je remercie Monsieur Arnaud Haquet pour ses conseils éclairés et sa disponibilité.

Je remercie pour leurs conseils ponctuels et judicieux : MM. Franck Durand, Franck Lafaille et Marcel Sinkondo.

Un remerciement au soutien technique apporté de façon continue ou ponctuelle par Héliane, Laurent, Françoise, et Nicole ... sans oublier Christine Minetto.

Un grand remerciement et une pensée particulière pour ma fille, Tatiana, qui a su me laisser travailler au long de ces années. Que cette étude lui soit dédiée !

SOMMAIRE

Introduction générale	- 3 -
1^{ère} partie : Une conception de la responsabilité politique, fruit de l'évolution des régimes politiques	27
Titre 1 – La notion empirique de la responsabilité politique	33
Chapitre 1 – La spécificité de la responsabilité politique	35
Chapitre 2 – Un environnement juridique particulier : un préalable à l'implantation de la responsabilité politique	97
Titre 2 – Le régime de la responsabilité politique en 1958 : une mise en oeuvre circonscrite et rationalisée	162
Chapitre 1 – L'irresponsabilité politique du chef de l'Etat : un préalable traditionnel en régime parlementaire	164
Chapitre 2 – La responsabilité politique des ministres : une formalisation, en termes juridiques, de projets politiques	198
2^{ème} partie : Les transformations de la responsabilité politique	253
Titre 1 – Une extension de la responsabilité politique révélatrice de la départementarisation de la Ve République	257
Chapitre 1 – La construction d'une responsabilité politique du chef de l'Etat par voie électorale	260
Chapitre 2 – Le polymorphisme de la responsabilité politique des ministres	321
Titre 2 – D'une mise en oeuvre contestée de la responsabilité politique à sa nécessaire restructuration par le droit politique	382
Chapitre 1 – Le Président de la République : de la fragilisation du principe d'irresponsabilité politique à sa reformulation	385
Chapitre 2 – La responsabilité ministérielle devant le Parlement : un principe à la fois malmené et en mouvement	435
Conclusion	- 499 -
Bibliographie	- 507 -
Table des matières	- 541 -

INTRODUCTION

Des propos annoncent la fin du régime politique de la Ve République¹ pour la raison suivante : nos gouvernants² ne seraient plus politiquement responsables, voire, plus responsables du tout.

La datation de ce phénomène relève d'un exercice délicat : Pour certains, il daterait du début de la Ve République en raison du contenu du texte constitutionnel et de l'exercice de la fonction présidentielle par Charles de Gaulle. A moins que ce ne soit depuis le 5 octobre 1962, date de l'adoption de l'unique et tant regrettée motion de censure, présentée à tort comme l'incarnation du principe de responsabilité politique. Pour d'autres, il débiterait le 28 avril 1969, car la démission du dit-président serait la parfaite et ultime³ représentation de ce que devraient être la responsabilité politique et un gouvernant responsable. Pour d'autres encore, il s'amplifierait avec des Affaires impliquant les gouvernants (A titre d'exemples : l'Affaire Carrefour du développement, mais surtout l'Affaire du Sang contaminé à la fin des années 80 et au cours des années 90) : les gouvernants seraient scandaleusement irresponsables et bénéficieraient d'une immunité qui le serait tout autant. La réponse par la criminalisation de la responsabilité des gouvernants est censée sonner le glas de cette crise de la responsabilité politique.

Dans des dictionnaires de droit, le mot crise n'est pas défini. Selon les docteurs en Médecine, la crise est un phénomène survenant au cours d'une maladie et qui peut générer des douleurs ou de la fièvre et bien d'autres choses encore. Selon les docteurs en Lettres, l'étymologie grecque de crise est *krisis* qui signifie jugement, décision, choix. Une décision serait donc à prendre. Au sens figuratif, l'existence d'une crise signifie que « le moment est périlleux et décisif ». Le principe de responsabilité politique serait donc malade et il importe d'évaluer, de juger et de choisir les mesures à adopter pour que la situation s'améliore.

Cependant, tout est question d'appréciation. Qui évalue, selon quels critères, quels repères, quelles valeurs, quelles références juridiques, politiques, historiques ? Mais aussi avec quels instruments, selon quelle logique et dans quel but ? Ce qui peut constituer une situation catastrophique pour l'un ne l'est pas pour un autre. Cela doit conduire à relativiser le jugement négatif porté sur la mise en œuvre du principe de responsabilité politique. Par ailleurs, une crise contribue à l'évolution et la reformulation de la conception de cette responsabilité. En cela, elle est source d'enrichissement. Un regard vers le passé, pour nuancer ses regrets et le souvenir « du bon vieux temps », un regard vers l'avenir pour se projeter et imaginer..... et la perception d'une situation passée et présente évolue inéluctablement.

Un saut dans le passé permet de découvrir quelques techniques de mise en jeu de la responsabilité des gouvernants et d'être saisi, ensuite, par le chemin parcouru.

¹ « Une Constitution définit un régime politique. Elle s'exprime, non seulement dans la lettre des textes écrits, mais dans l'origine et la pratique du pouvoir », explique le professeur Pinto In *La logique juridique des régimes politiques*, Le Monde du 5 juillet 1960.

² Dans le cadre de cette thèse, sont concernés le président de la République et les ministres.

³ Après le recours au référendum et au droit de dissolution en cours de mandat présidentiel entre 1958 et 1969.

Dans l'Antiquité, en 508-507 avant Jésus-Christ, le réformateur grec Clisthène entreprit de remettre en question la structuration clanique de la société pour fonder la démocratie⁴. Cela le conduisit à distinguer les affaires religieuses des affaires publiques. De cette distinction naquit la *res publica*, c'est à dire ce qui relève du tronc commun et appartient à tous, contrairement à la religion. Le pouvoir religieux fut responsable uniquement devant la volonté divine. Dans un système républicain, le pouvoir n'a plus rien de divin ou de magique. Il dépend des Hommes qui le fondent. Sur cette base, ils sont en droit de lui demander des comptes. Pour concrétiser ce projet, Clisthène organisa la désignation régulière d'un bouc émissaire. Chaque année, le peuple, réuni en assemblée, décidait s'il devait effectuer un vote d'ostracisme⁵. Cette procédure permettait à l'Ecclésia (assemblée du peuple) de demander des comptes sur la gestion des deniers publics et de prononcer, par un vote des citoyens, des peines de bannissement pour dix ans. L'ostracisme fut considéré comme une mesure de prévention contre la tyrannie. Néanmoins, ce procédé fut détourné et devint l'instrument de la vengeance contre les tyrans et leur entourage⁶.

Un autre exemple est tout à fait intéressant et témoigne de la nécessité de trouver un mode civilisé de résolution des conflits. Dans la Rome Antique sont instituées les Saturnales : « ces fêtes dédiées à Saturne (...) (permettaient) un rétablissement et un renforcement de l'ordre après un relâchement hiérarchique libérateur ». Entre autres, un esclave prenait la place du roi et, à la fin de la fête, il était mis à mort ». Les rapports sociaux étaient inversés⁷. C'est une façon de protéger la personne du roi en transférant sur un bouc émissaire, les rancœurs collectives. Ces fêtes sont surtout une manière de « purifier, (...) renouveler, (...) refonder le pouvoir lui-même »⁸ et ont une vertu cathartique. Elles n'en sont pas moins barbares.

A une autre époque, sur un autre territoire ... Dans l'Empire Ottoman, la modification du mode d'organisation du pays a eu des répercussions sur le régime de responsabilité des décideurs publics. En 1362 la fonction de grand Vizir fut créée. Le grand Vizir était à la fois chef administratif, chef de guerre et chef politique. Il exerçait son pouvoir de façon tempérée par crainte d'une destitution ou d'une condamnation à mort. Les Vizirs comme ses ministres étaient révocables à tout moment. Leur situation

⁴ Philippe Ségur, *Les fonctions de la responsabilité politique*, in, *Gouvernants : quelle responsabilité ?* Paris, Descartes, 1999, p. 244.

Il décide d'opter pour ce mode d'organisation de la société, après le départ d'Athènes du tyran Hippias, second fils de Pisistrate, en — 510.

⁵ Premier recours en 487 avant J.-C. Ont été, entre autres, ostracisés, Aristide en -483, Thémistocle en -471, Cimon en -461, le gendre de Cimon, Thucydide fils de Mélésias, en -443. Neuf personnes ont été ostracisées entre 487 et 417 avant J.C. Au retour d'exil, ils pouvaient de nouveau exercer leur fonction politique.

⁶ Outre l'ostracisme, la *graphé paranomôm* » fut inventée vers 415 av. J.-C. Les Athéniens pouvaient, à l'occasion d'un procès pénal ordinaire « faire annuler des résolutions adoptées par l'Assemblée du peuple » : après un procès instruit devant le tribunal ordinaire, l'accusé, en cas de condamnation, devait acquitter une amende et le texte était annulé. Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité politique*, Dalloz, coll. Connaissance du droit - Droit public, Paris, 1998, p. 7.

⁷ R. Gaullois, *L'homme et le sacré*, Gallimard, 2^{ème} édition, 1988, p. 114 et s.

⁸ Philippe Ségur, *Les fonctions de la responsabilité politique*, op. cit., p. 246.

était très précaire⁹.

L'évolution de la responsabilité des gouvernants en Grande-Bretagne est tout particulièrement éclairante pour saisir l'intérêt de créer et d'adopter un mode apaisé de résolution des conflits politiques.

A l'origine, le régime de la responsabilité des gouvernants institué était de nature pénale. Il s'exerçait selon deux mécanismes juridictionnels dérogatoires au droit commun, même s'ils s'en inspiraient¹⁰ : le *Bill of attainder*¹¹ et l'*impeachment*, procédure criminelle née en 1376, à la fin du règne d'Edouard III¹². Elle prévoyait que la Chambre des communes accuse le ministre et que la Chambre des lords le juge.

Entre 1689-1782, l'*impeachment* était une technique entre les mains du Parlement facilitant l'éviction des ministres. Condamner à mort des hommes politiques devenus indésirables n'était qu'un moyen de les écarter du pouvoir au mépris des procédures¹³. Les parlementaires pouvaient agir ainsi « sans

⁹ Patrice Jean, *La responsabilité politique individuelle des ministres ; contribution à l'histoire constitutionnelle française des origines à 1814*, Université d'Aix-Marseille, 1981, p. 26-38.

¹⁰ « Tout le système juridique anglais repose sur la règle du « *rule of law* » qui s'est développées au 17^e siècle en réaction contre les tentatives absolutistes de la monarchie. Contre l'arbitraire des Stuart et leurs tribunaux d'exception, la Grande Rébellion puis la Glorieuse Révolution sont parvenues à imposer le principe que gouvernants et gouvernés devaient être déférés aux mêmes tribunaux tant au civil qu'au pénal. Ceci explique pourquoi le constitutionnaliste anglais refuse tout régime spécial de responsabilité pénale des gouvernants. Toutefois le conflit entre la Couronne et le Parlement ont amené les parlementaires à adopter deux dérogations au monopole du juge ordinaire : le *bill of attainder* et l'*impeachment* ». Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité* ...op. cit., p. 23-24.

¹¹ Le *Bill of attainder* a été inventé au XVI^e siècle alors que le Parlement, dont la légitimité reconnue, était encore sous le contrôle de la Couronne. « Le *Bill of attainder* était une sorte de jugement pénal en forme législative. Il s'agissait sur la forme d'une loi ordinaire et sur le fond d'un acte politique qui permettait de punir « une personne particulière ». En même temps, la personne était privée de « toute garantie », le Parlement pouvant, en toute liberté, « agir rétroactivement et (...) requalifier les faits pour mieux (la) sanctionner ». Cette loi était alors considérée comme « le produit de la collaboration du Roi et de son Parlement « *King of Parliament* ». C'est ainsi qu'Henri VIII et Elizabeth I^{er} y ont eu largement recours. L'usage de ce *Bill of attainder* supposait, au préalable un accord entre le roi et le Parlement. En son absence, le recours à cette technique était impossible. Elle tomba en désuétude au cours du XVIII^e et ceci d'autant plus aisément que l'*impeachment* fut de nouveau à l'honneur. Christian Bidégaray, Claude Emeri, op. cit., p.24-25.

Quand à la fin du règne de Charles I^{er}, le Parlement souhaite condamner le grand Strafford, il utilisa le *Bill of attainder* pour le sanctionner faute d'y arriver par l'*impeachment*. Par la suite, les garanties dont bénéficiait l'accusé eut pour conséquence la tombée en désuétude de celle-ci Philippe Lauvaux, *Aspects historiques de la responsabilité politique*, in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p. 31.

¹² Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1906, p. 107 et s. Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 21

Il date du bas Moyen-Age. La Chambre des Lords était l'organe judiciaire suprême. A partir de 1376, après les condamnations de Lord Latimer, de Lord Nevil, membre du Conseil Privé et de Richard Lyons, à la fin du règne d'Edouard III, la Chambre des communes a le droit de mettre en accusation un ministre sous la forme d'une pétition (« *impeachment* » vient du latin « *impetere* » : accuser) devant la Chambre des Lords qui rendait son jugement. Contrairement au *Bill of attainder*, l'*impeachment* » était mise en œuvre par le Parlement selon une procédure judiciaire avec à la base la poursuite d'un délit réel. Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 26.

¹³ Pierre Desmottes, *De la responsabilité des ministres en régime parlementaire français*, LGDJ, Paris, 1968, p. 29 et s.

La procédure étant lancée par la Chambre des Communes, une politisation de celle-ci était à craindre. Ainsi, après une légère éclipse au XVI^e, l'*impeachment* devient une arme entre les mains du Parlement contre les deux premiers Stuart. Ce fut tout d'abord un moyen de « lutter contre le clientélisme royal qui se manifestait par la concession de monopoles », puis de déstabiliser les ministres du Roi. C'était d'autant plus aisé que la puissance royale était déclinante ». Citons quelques victimes : Francis Bacon, le duc de Buckingham, l'archevêque Laud et Wenworth, comte de Strafford. En 1716, la procédure lancée contre les ministres jacobites de la reine Anne (MM. Harley et Strafford) est apparue inadaptée et disproportionnée par rapport aux fautes commises mais aussi après une mise en parallèle des avantages et des inconvénients de la

paraître empiéter sur la *Prérogative* (issue du *Bill of Right* (1689) et de l'*Act of Settlement* (1701)) », car ils invoquaient « à leur encontre un motif criminel, ou tout au moins para-pénal. ». Cependant, en même temps, comme à partir de 1689, les chambres pouvaient aussi « exercer un contrôle direct sur les matières de Gouvernement », l'*impeachment* fut moins utilisé. Toutefois, jusqu'en 1711, l'indépendance des pouvoirs, découlant du *Bill of right* et l'*Act of Settlement* excluait la sanction de la responsabilité politique. En 1711, l'idée du principe de responsabilité ministérielle a été débattue: puisque le roi ne peut mal faire, les ministres seront responsables de tout. Ceci était d'autant plus évident que tous les actes de la couronne devaient être soumis à un contrôle. C'est ainsi que le *contreseing*, prévu par l'*Act of Settlement*, est devenu l'instrument de la responsabilité ministérielle¹⁴.

A partir de 1742, « à la suite du précédent ouvert par Sir Horace Walpole » (la procédure d'*impeachment* a été utilisée pour obliger le Premier ministre Lord Walpole à démissionner), la politisation de la procédure pénale n'a plus fait de doute : les ministres démissionnaient devant une menace d'*impeachment* et l'accord de la Chambre des communes de ne pas les poursuivre. En 1782, le Premier ministre Lord North a démissionné après que la Chambre des communes a annoncé qu'il ne bénéficiait plus de sa confiance¹⁵. La responsabilité pénale était dévoyée. Le principe de la responsabilité politique solidaire du gouvernement est le fruit de la démission du cabinet North à la suite de son renversement en 1782 dans des circonstances comparables¹⁶.

Les tentatives de recours à l'*impeachment* ministériel au XVII^e siècle et fin XVIII^e siècle, même pour des fautes politiques graves, ont échoué, car les caractéristiques de la haute trahison (modalités, finalités, faits ou crimes en cause) étaient inadaptées à la responsabilité politique. Le recours à la procédure pénale était fondé sur des motifs politiques et sa capacité à discréditer efficacement ministre et entourage¹⁷. Ceci avait un caractère barbare¹⁸. La mise à l'écart de cette procédure juridictionnelle fut

procédure. Bien que l'Acte d'établissement de 1701 a rappelé le régime juridique de l'*impeachment*, l'impossibilité pour les victimes de bénéficier de la grâce du roi et pour ce dernier de dissoudre le Parlement pour interrompre la procédure, son usage a décliné pour s'éteindre après une ultime utilisation en 1806. Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 26. Philippe Lauvaux, *Aspects historiques de la responsabilité politique*, op. cit., 21-26.

¹⁴ Philippe Lauvaux, *ibidem*.

¹⁵ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 1998, p. 21.

¹⁶ P. Lalumière, A. Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Thémis, PUF, 1966, p.86.

¹⁷ C'est aussi le cas, dans la Constitution suédoise de 1720 de la procédure du *licentiering* qui permettait la mise en oeuvre de sanctions comme la démission voire la révocation. Dans la Constitution de 1720, la Suède avait maintenu un système de représentation des Etats dans la formation du Sénat (le Gouvernement de la Suède composé de 16 membres). Le Sénat disposant de pouvoirs de décisions importants, il était plus indépendant du roi que le cabinet britannique. A l'article 13, il était prévu que « le roi gouvernera avec et non sans, bien moins encore contre l'avis du Sénat ». La responsabilité des ministres était aussi institutionnalisée à l'article 15 : « Sa Majesté embrasse toujours le parti que le plus grand nombre de sénateurs a déclaré le plus avantageux, comme étant selon toute apparence le meilleur, et avec cela d'autant plus de raison que lorsqu'il résulte quelque pernicieux effet d'une pareille résolution, ceux des sénateurs qui en auront été cause par leur mauvais conseils en seront responsables devant les états ». La sanction était la mise en oeuvre de la procédure du *licentiering*. Le *licentiering*, équivalent de l'*impeachment*, a eu pour conséquence en 1738, le départ de Horn, (une sorte de Premier ministre). Toutefois, par la suite, la mise en oeuvre de cette procédure était perçue comme une menace. Il n'était pas nécessaire d'aller au bout de la procédure pour que le membre du Sénat démissionne. S'il ne partait pas de lui même, il était révoqué. La responsabilité était individuelle sur le principe, mais dans les faits, elle revêtait un caractère plus collectif quand,

plus nette à partir de la fin du XVIII^e siècle. La chambre des Lords ne souhaitait pas se transformer en juridiction politique et associer une procédure à la fois politique et pénale : c'est pour cela qu'elle préfère la procédure du *bill of attainder* à celle de *l'impeachment*. De plus, depuis le début du XVIII^e siècle, les garanties attachées la procédure de *l'impeachment* et dont bénéficiait l'accusé « la rendait virtuellement impropre à un usage durablement politique »¹⁹.

En Grande-Bretagne, la structuration d'un exécutif responsable a suivi un cheminement en partie différent celui qu'a connu la France. Les ministres britanniques étaient plus puissants que les ministres français. Suite à un déplacement de la responsabilité sur les conseillers du roi, s'est produit, en leur faveur, un transfert du pouvoir de gouverner, pouvoir précédemment détenu par le roi. Bénéficiaire de la confiance du roi a permis au cabinet d'avoir plus de pouvoir politique. Il y a un lien et un effet d'entraînement réciproque entre pouvoir et responsabilité politiques, entre le pouvoir et la capacité à se sentir responsable et à être considéré comme responsable²⁰. Cependant le roi conservait un pouvoir de décision. Cela signifiait que la responsabilité (était) aussi « la sanction de l'acte de conseiller et non (seulement) de décider »²¹.

Au fil du temps se sont implantés conjointement le contrôle politique de l'exécutif et la solidarité ministérielle c'est-à-dire une responsabilité collective. Le développement du contrôle politique s'est accompagné de l'apparition de procédés exigeant une collaboration : interpellation, défiance, motion de censure et dissolution. De pénale et individuelle, la responsabilité est devenue politique et collective. Le régime anglais repose sur trois principes : irresponsabilité du monarque, détenteur du pouvoir exécutif ; responsabilité des ministres ; intervention d'un ministre pour tous les actes du pouvoir exécutif. C'est donc du jeu des institutions et de leur fonctionnement qu'est née et s'est imposée la responsabilité politique.

En France, la responsabilité des gouvernants s'est construite lentement avec un décalage dans le temps par rapport au régime britannique. Les tentatives menées sous l'Ancien Régime ayant échoué, les Corps intermédiaires n'avaient pas encore l'autorité suffisante pour s'opposer au roi²². Il ne s'effaçait

en 1769, dix sénateurs ont démissionné. Le caractère collectif de la démission atténuait les divisions dues à l'existence de plusieurs états. Philippe Lauvaux, *Aspects historiques de la responsabilité politique*, in ...op. cit., p. 20-23.

¹⁸ Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1999. p.184-188.

¹⁹ Philippe Lauvaux, *Aspects ...*, op. cit., 21/23-24/30-31.

²⁰ « Le contrôle parlementaire se concentre sur les ministres réellement dotés de compétences départementales » : Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1999, p. 89.

²¹ Denis Baranger, *Parlementarisme ...*, op. cit., p. 184-185.

²² Pierre Desmottes, *De la responsabilité des ministres ...*, op. cit., p. 79 et s

pas²³. Les conseillers du roi avaient des fonctions politiques et disposaient d'un certain pouvoir politique : les noms de Richelieu, Sully, Fouquet, Colbert, Turgot, Necker, Calonne sont bien connus de tous et ont laissé le souvenir de conseillers influents. Le rôle des conseillers ne peut être négligé même si le roi souhaitait contrôler strictement le ministère des finances²⁴.

Après 1789, la responsabilité ministérielle relève d'un texte écrit. La révolution française s'est traduite par le passage d'un droit coutumier à un droit écrit. Le système de la *Common Law* valable en Grande-Bretagne ne peut avoir une valeur universelle. Il n'en reste pas moins que la doctrine constitutionnelle française a été influencée par des auteurs tels que Montesquieu²⁵ et de Lolme²⁶ qui ont étudié la procédure anglaise de l'*impeachment*, et plus globalement la pratique constitutionnelle anglaise. L'influence de cette pratique est notable, d'une part, pour le choix du régime de responsabilité (responsabilité différenciée entre le monarque et les ministres responsables de la conduite des affaires publiques), d'autre part, pour le choix du type de responsabilité conçu par les doctrinaires.

Dans les Cahiers de doléances, les demandes de responsabilisation des gouvernants sont fortes. On demande des comptes sur l'utilisation des deniers publics. Avant même l'adoption de la Constitution du 3 septembre 1791, le décret des 27 avril-25 mai 1791 prévoit de procéder pour exiger des ministres des explications sur la gestion de leur ministère²⁷. Quel que soit le mode de séparation des pouvoirs adopté au fil des constitutions, des procédures à caractère pénal de mise en jeu de la responsabilité des ministres sont inscrites dans les textes. Par la suite, les représentants du peuple dans les chambres ont exploré de multiples voies pour contrôler l'action des ministres, les déstabiliser et, au-delà, interpeller le chef de l'Etat : procédure législative, contrôle des finances publiques, réponse au discours du trône, droit de pétition, questions, commissions etc... De plus, la responsabilité pénale des ministres était engagée pour des motifs généralement politiques. Les lancements de procédure étaient le reflet des insuffisances du texte constitutionnel et d'une évolution du régime politique comme du

²³ Pendant neuf siècles, de Charles Martel jusqu'à Richelieu, il semble que le rôle des conseillers proches du roi s'apparente à celui d'un premier ministre. Pour éviter que l'un d'entre eux prenne de l'ascendant, ils avaient recours à plusieurs conseillers. Toutefois, avec Richelieu, il en fut autrement. Il a des pouvoirs considérables. On utilisait couramment l'expression « Principal ministre », mais aussi parfois de premier ministre. On ne lui reconnaît pas pour autant un pouvoir de direction. Dans son testament politique, Louis XIII expliqua que le roi avait besoin de conseillers : « le meilleur (gouvernement) (est celui dont le souverain) qui bien que capable d'agir par soi-même, a tant de modestie et de jugement qu'il ne fait rien sans bon avis, fondé sur ce principe, qu'un œil ne voit pas si clair que plusieurs ». Louis XV en 1722 dans des lettres patentes du 21 août écrivit qu'il a « choisi, nommé et établi » le cardinal Dubois « pour remplir l'emploi de conseiller en tous nos conseils et principal ministre de notre Etat ». Louis XV affirma détenir et exercer seul le pouvoir législatif. Quoi qu'il en soit la monarchie absolue n'était pas compatible avec l'effacement du roi. Patrice Jean, op. cit., p. 50-55.

²⁴ Patrice Jean, op. cit., p. 77 -101.

²⁵ Montesquieu, *Œuvres complètes*, Tome 1 et 2, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1951. (1669 p. et 1801 p.)

²⁶ De Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, 1770

²⁷ En 1792, à la Convention, Condorcet s'exprimait en ces termes : « Le Conseil exécutif ne doit pas être considéré comme un véritable pouvoir. Il ne doit pas vouloir. Il est la main avec laquelle les législateurs agissent, l'œil avec lequel ils observent les détails de l'exécution de leurs décrets ». Fernand Arles, *La responsabilité pénale des ministres dans le droit français des ministres*, thèse pour le doctorat, Roumégous et Déhan, Montpellier, 1920, p. 10.

système politique²⁸. Cependant, avant 1958, les ministres ne disposaient pas réellement des moyens d'exercer la fonction gouvernementale et d'être pleinement responsables. Les gouvernements étaient trop faibles face aux parlementaires et les textes constitutionnels ne pouvaient compenser une difficulté à collaborer avec leur majorité politique et parfois à la canaliser.

Des éléments dans le régime politique des Chartes de 1814 et de 1830 ont ouvert la voie de la parlementarisation : collaboration des pouvoirs dans le domaine de la loi, montée en puissance des ministres dont le rôle devient essentiel et amoindrissement de celui du Roi, droit d'entrée des ministres dans les Chambres, choix des ministres parmi les parlementaires qui appartiennent soit au courant ou au parti majoritaire, soit à la force d'opposition constituée contre le gouvernement précédent. Le rôle d'un ministre comme coordinateur de l'action du cabinet renforce son pouvoir et son rôle au sein des institutions. La nécessité d'être solidaire au sein du cabinet se fait sentir, même si ce n'est pas une ligne de conduite au quotidien. Benjamin Constant, Vitrolles, Guizot, Prévost-Paradol, ..., pour ne citer qu'eux, bouillonnent d'idées et fondent leur conception de la responsabilité des gouvernants sur la confrontation de l'observation des phénomènes politiques et de leurs modèles politiques. Au fil des régimes, les réflexions sur la responsabilité s'affinent, les acteurs politiques sont plus expérimentés, et mettent en place des techniques réutilisées par leurs successeurs. Il y a un lien entre émergence du principe de responsabilité politique, consolidation de la séparation souple des pouvoirs et collaboration. Une relation triangulaire s'instaure : le chef d'Etat, le cabinet ministériel, le Parlement. Le citoyen est plus souvent sollicité. Il y a un lien entre parlementarisation et représentation. Nous y reviendrons.

Quoi qu'il en soit, en dépit des progrès réalisés, jusqu'en 1946, la « technique de la responsabilité ministérielle (demeurait) primaire, embryonnaire, inorganique (puisqu'il était plus facile, a-t-on dit, (pour) la Chambre de renverser un ministère qu'au gouvernement de suspendre un postier »²⁹. La volonté affichée après la Seconde guerre mondiale est de rationaliser le régime politique³⁰. En 1958, les

²⁸ Selon Marie-Anne Cohendet : « le système politique est l'ensemble composé des deux sous-ensembles (...), le régime politique et le système de variables déterminantes. Sa configuration dépend des multiples interactions qui vont avoir lieu à l'intérieur de chacun de ses deux sous-ensembles (entre chacun de leurs éléments et par groupes d'éléments) et entre ses deux sous-ensembles (entre chacun de leurs éléments et par groupes d'éléments) ». Marie-Anne Cohendet, *Constitution et cohabitation*, Pouvoirs, n°91, 1999, p. 43.

²⁹ Joseph Barthélémy et Paul Duez, op. cit., p. 714.

³⁰ Cependant, déjà sous la III^e République, la nécessité de stabiliser la situation est exprimée. En 1935, M. Bouisson, président de l'Assemblée nationale, expliquait, lors d'une comparaison entre le régime politique britannique et le régime politique français : « *Il n'est pas d'homme politique conscient de ses devoirs qui ne soit préoccupé d'assurer la stabilité du gouvernement (...). Aucun gouvernement ne devrait se sentir obligé de se retirer tant que la chambre ne l'y aurait invité par le vote d'une motion de défiance. Ce vote devrait revêtir quelque solennité (...). (...) Seraient ainsi réglés d'une manière claire et toujours digne les rapports entre l'exécutif et le législatif* ». Cité par Hélène Bilger Street, *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne. Etude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, UFR Droit, administration et secteur publics, Paris, 2000, p. 82.

auteurs de la Constitution agencent avec plus de rigueur les rapports entre le gouvernement et le Parlement. Cette action poursuit une finalité : limiter l'instabilité ministérielle et permettre au gouvernement de travailler même en l'absence de majorité absolue à l'Assemblée nationale. Au préalable, la loi du 3 juin 1958 met en exergue cinq principes. Les trois premiers nous intéressent tout particulièrement. Premier principe : « seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ». Deuxième principe : « le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions ». Troisième principe : « le gouvernement doit être responsable devant le Parlement ».

Ces trois principes nous intéressent dans une démarche de conceptualisation de la responsabilité politique et d'étude de la mise en jeu du principe dans les régimes politiques successifs sur le territoire français depuis 1789. Ils indiquent clairement les liens existant entre différentes notions : la responsabilité politique, le pouvoir, la séparation des pouvoirs exécutif et législatif, le suffrage universel direct ou indirect, le régime représentatif. La responsabilité du gouvernement comme du Parlement est soulignée.

*

* *

*

Avant de poursuivre, il s'avère utile de préciser le sens des mots utilisés, et le contenu du principe « responsabilité politique », mais aussi d'établir des liens avec d'autres notions.

L'origine latine de « responsable » est *responsum* qui signifie « réponse » et de *respondere* qui signifie « répondre de », et « se porter garant ». Dans la langue française, *responsavle* apparaît comme nom en 1284 puis sous la forme de responsable en qualité d'adjectif en 1304. Ainsi, à partir du XIV^e siècle, une personne responsable est une personne qui doit rendre compte de ses actes et de ceux commis par les personnes dont il a la garde. Une telle conception de l'adjectif « responsable » plonge celui-ci dans deux champs, celui du droit et celui de la morale. Les liens entre ces deux champs sont une permanence.

Il n'est pas anodin, si, à partir du XVIII^e siècle, cet adjectif investit le champ politique et est saisi par la politique et le politique : des ministres responsables sont des ministres qui doivent rendre compte et assumer leurs choix politiques ; le politique use de ce mot dans ses discours. Le 13 juillet 1789 n'entend-on pas à l'Assemblée « (...) les ministres actuels et les conseils de Sa Majesté (...) »

personnellement responsables des malheurs présents et de tous ceux qui vont suivre (...) »³¹.

Par la suite, au début du XX^e siècle, le mot responsable est substantivé. Il est utilisé comme nom pour désigner une personne qui exerce une fonction décisionnaire et qui doit rendre des comptes. C'est le reflet d'une professionnalisation de l'engagement en politique.

De même, le mot « responsabilité » a subi l'influence de l'anglais (*responsability*) qui, lui aussi, au cours du XVIII^e siècle est saisi par la et le politique. Il désigne l'obligation pour des ministres ou un cabinet ministériel de se démettre dès que le corps législatif leur/lui retire sa confiance. Comme l'adjectif « responsable », il est utilisé pour désigner l'obligation de répondre de ses actes³².

La langue anglaise contribue à enrichir la définition de la responsabilité. Un dictionnaire Français/Anglais, Anglais/Français³³ traduit le mot responsabilité par *responsability* et *accountability*. Si les mots responsabilité et *responsability* contiennent des syllabes qui évoquent le mot réponse et l'idée de « répondre à une question posée », « répondre à quelqu'un », celui d'*accountability* nous conduit à explorer une autre dimension de la responsabilité. Les termes, compte, calcul, comptabiliser, justifier, sont mentionnés en face du mot *account*, verbe et substantif, dans ce même dictionnaire. Ainsi la référence au mot anglais *accountability* contribue à saisir le sens du mot responsabilité et ses implications politiques et juridiques : rendre compte et rendre des comptes.

Pierre Avril souligne que la langue anglaise propose d'autres mots pour traiter de la responsabilité *answerability* et *liability*³⁴. *Liability* est considéré comme un terme juridique traduisible par responsabilité, et comme un terme financier et comptable signifiant dettes, engagements, obligations, passif. *Answerability* met l'accent sur une autre notion, celle de garantie, une autre approche de la responsabilité, « être garant de quelque chose », « être comptable de ».

« Répondre de » et « Répondre à » sont deux expressions résumant deux des axes que le droit peut explorer pour traduire en termes juridiques la responsabilité politique. Pour être responsable, une personne doit être en mesure de rendre des comptes à une autre autorité. Elle doit aussi accepter de répondre des conséquences de ses actes³⁵ et de ses choix à une autorité. En réalité, il ne s'agit pas

³¹ In *Orateurs de la Révolution française, tome 1, Les constituants*, François Furet et Ran Halévi (textes établis, présentés et annotés par), Editions Gallimard, Paris, 1989, p. 1445.

³² In *Le Robert, Dictionnaire Historique de la langue française*, Alain Rey (sous la Dir.), et Edition France Loisir avec l'autorisation des Editions Dictionnaires le Robert, Paris, 1994, p. 1785.

³³ Harrap's. Bordas.

³⁴ Pierre Avril, *Responsabilité et accountability*, in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p. 85.

³⁵ Paul Ricoeur, *Philosophie de la volonté ; tome 2 : finitude et culpabilité*, Hubier, coll. Philosophie de l'esprit, Paris, 1988, p. 255.

Olivier Beaud, comme Pierre Avril, estime aussi qu'être responsable, c'est devoir rendre des comptes : in *Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés*, in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p 203 et s.

que d'acceptation. Les gouvernants sont dans l'obligation de « répondre de »/ « de répondre à » cette autorité. De plus, cette dernière doit disposer des moyens de mettre en œuvre cette action³⁶. Ainsi, la responsabilité politique est un principe qui oblige une autorité, en vertu d'une règle constitutionnelle, à se soumettre à l'appréciation du souverain, qu'il s'agisse du chef de l'Etat, du peuple, ou de son représentant.

Ce ne sont pas les deux seuls axes. Pour être responsable une personne doit être capable de prendre des décisions. Elle doit disposer de moyens d'actions et d'attributions constitutionnelles précises, avoir du pouvoir et plus précisément être un pouvoir politique, comme en témoigne le régime britannique au XVIII^e siècle. Un organe a du pouvoir quand il a la faculté d'agir et d'atteindre le but recherché.

Le pouvoir est fortement ancré dans la réalité et ouvre de larges champs d'action et d'intervention pour ceux qui ont le goût de la domination et/ou le goût et le besoin de défendre au mieux les intérêts des autres et plus largement de la nation³⁷. Ce pouvoir devient un pouvoir politique quand il s'exerce dans la sphère publique³⁸. Historiquement, l'organe exécutif a commencé à être un pouvoir politique quand il a exercé un pouvoir discrétionnaire dans la mise en application d'une politique.

La responsabilité est liée intrinsèquement au pouvoir et l'objet de la responsabilité politique des gouvernants est la *res publica*, la « chose publique ». Les gouvernants sont ceux qui s'occupent de la conduite des affaires publiques —Il s'agit tant des parlementaires, des ministres³⁹ que du président de la République. Ce terme ne peut être réduit à celle de l'organe qu'est le gouvernement composé des ministres et du Premier ministre. Dans le cadre de cette recherche, l'étude de la responsabilité politique des gouvernants s'intéresse à la situation des membres de l'exécutif que sont les ministres et le chef de l'Etat—.

*

* *

*

Ces premières définitions de la responsabilité nous permettent d'effleurer la richesse et la complexité de la notion « responsabilité politique ». Les interactions avec d'autres notions, avec

Pierre Montane de la Roque, établissant un lien avec le contrôle, définit alors la responsabilité comme « l'obligation pour une autorité politique, c'est-à-dire pour une autorité participant au pouvoir suprême, d'avoir à répondre de ses actes devant une autre autorité de niveau équivalent » In, *Ecrits politiques et constitutionnels*, Presse de l'IEP de Toulouse, p.155-157.

³⁶ Selon Colin Turpin, constitutionnaliste anglais. Cité par Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 109.

³⁷ Hans Jonas, *Le principe responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique* : Les Editions du cerf, coll. Passages, Paris, 3^e édition 1993, p. 136-165.

³⁸ L'action politique se situe au niveau de la totalité de la société et du pays. L'étymologie est un outil précieux. L'origine latine de politique est *politicus*. En grec, politique signifie ville, cité, et la ville signifierait la foule, la multitude selon le Littré.

³⁹ Ministre vient de *minister*, serviteur. C'est celui qui est chargé d'une fonction, d'un office, celui dont on se sert pour l'exécution de quelque chose. C'est aussi l'Homme public chargé des principales fonctions du gouvernement. Le Littré.

d'autres champs de connaissances du droit, la positionnent comme la notion phare du droit constitutionnel⁴⁰. Elle nous éclaire sur l'évolution et le fonctionnement d'un régime politique. Elle s'articule avec la question de la séparation des pouvoirs, la nature du régime et la nature de la responsabilité, entre le changement de nature de la responsabilité et le changement de régime.

Analyser les différentes dimensions de la responsabilité est indispensable pour saisir les enjeux de la responsabilité politique, à savoir, ce qui est en jeu.

Dans une approche juridique, « la responsabilité politique peut être définie (...) comme l'ensemble des instruments juridiques qui permettent de contrôler, de conforter ou de rétablir l'ordre constitutionnel entre les autorités politiques »⁴¹. Le rétablissement de cet ordre met l'accent sur une approche plus restrictive de la responsabilité, l'effet de droit attaché à la procédure de mise en jeu de la responsabilité politique, c'est à dire « l'obligation imposée au gouvernement de démissionner si la confiance lui est refusée ou si la censure est adoptée (...) »⁴². Des instruments juridiques de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement et de préservation de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat devant le Parlement sont prévus à cet effet, comme dans tout régime parlementaire.

La responsabilité politique est une caractéristique essentielle du régime parlementaire⁴³ et serait l'exclusivité des régimes parlementaires, c'est-à-dire des régimes de séparation souple. Elle serait mise en jeu par les représentants de la nation. Succinctement, outre la question de confiance et la motion de censure, contribuent à la mise en jeu de la responsabilité politique des membres du pouvoir exécutif les questions écrites et orales et le travail réalisé par les commissions et divers offices.

Doit-on pour autant exclure d'une étude sur la responsabilité politique l'établissement d'un lien avec le régime présidentiel⁴⁴ ? Il propose une technique, souvent omise, de mise en jeu de la responsabilité politique, l'élection du chef de l'Etat. La révision constitutionnelle de 1962, en introduisant l'élection du président de la République au suffrage universel direct, a emprunté au régime présidentiel cette

⁴⁰ En 2003, Denis Baranger écrivait : « La responsabilité politique (...) donne corps à la préoccupation majeure de limitation, de contrôle, et de révocabilité de tous détenteurs d'un pouvoir politique ». In *Dictionnaire de la culture juridique*, sous la direction de Denis Alland et Stéphane Rials, Lamy, Puf, Paris, 2003, p. 1356-1357.

⁴¹ Jean-Michel Blanquer, *Un phénix juridique : la responsabilité*, in *Gouvernants : quelle responsabilité*, L'harmattan, coll. logiques juridiques, 2001, p. 288.

⁴² Pierre Avril, *Les conventions de la Constitution*, Puf, Léviathan, Paris, 1997, p. 70.

⁴³ Christian Bigaut et Bernard Chantebout, *De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la V^e République*, Pouvoirs, n°92, 2000, p. 77

⁴⁴ Selon Pierre Montane de La Roque, la notion de responsabilité politique n'est pas uniquement lié au régime parlementaire mais aussi au régime présidentiel (avec Johnson au 19^e siècle et Nixon en 1974). La responsabilité politique existe aussi dans le régime présidentiel car il y a des moyens de contraindre le chef de l'Etat. In *Ecrits politiques et constitutionnels*, Presse de l'IEP de Toulouse, p.157-158. Pierre Montane de La Roque se réfère à *l'impeachment*. Il existe aussi l'élection du chef de l'Etat par les citoyens.

technique. Cet emprunt a perturbé la typologie des régimes et a conduit Maurice Duverger à créer une catégorie hybride, le régime semi-présidentiel⁴⁵.

En approfondissant cette dimension juridique, l'étude du critère formel dévoile que le cadre parlementaire, considéré comme le cadre traditionnel, voire exclusif, de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement n'est pas le seul. Olivier Beaud précise : « la personne titulaire du pouvoir de sanctionner l'obligation due » est, en démocratie, le peuple qui est « l'autorité ultime », et dans une démocratie représentative, le Parlement, en sa qualité d'institution représentant le peuple⁴⁶. Il revient à ce dernier de statuer, de décider si cette autorité est autorisée à rester en fonction et à achever son action et/ou son mandat politique. Cette définition a la vertu d'inclure deux modalités de mise en jeu de la responsabilité politique en régime parlementaire, à savoir, la possibilité pour une des deux Chambres voire les deux de renverser le gouvernement, et son corollaire, le droit de ce dernier de dissoudre⁴⁷. Elle conduit à demander à l'électeur de trancher un conflit entre le gouvernement et la Chambre basse.

Un lien existe entre responsabilité, représentation et légitimité. La construction de la responsabilité politique s'est fondée sur deux phénomènes conjoints et liés : celui de la parlementarisation et celui de la représentation. La parlementarisation a introduit une collaboration entre les pouvoirs et s'est traduite par l'émergence de moyens de pression réciproques qui ont la vertu d'être des armes régulatrices⁴⁸. La représentation a établi un pont entre le peuple et le pouvoir exécutif par l'intermédiaire des élus de la nation. L'élection législative anticipée par une dissolution de la chambre basse et organisée à son terme a des incidences sur les membres du pouvoir exécutif dans leur ensemble. Le peuple exerce un pouvoir de suffrage. Comme le soulignait James Madison, « Le génie de la liberté républicaine semble exiger (...) non seulement que tout pouvoir dérive du peuple, mais encore que ceux à qui le pouvoir est confié restent dans la dépendance du peuple »⁴⁹. L'émergence de la responsabilité politique est liée à celle du régime représentatif qui porte en son sein toutes les potentialités et tous les enjeux de la responsabilité politique, qu'ils soient ou non juridiquement stipulés⁵⁰. La notion de responsabilité politique se complexifie. Elle peut encore s'enrichir.

⁴⁵ Une autre terminologie est proposée par Armel Le Divillec pour caractériser le fonctionnement du régime de la Ve République : régime parlementaire à « captation présidentielle ». In *La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République*, in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Monchrestien, Paris, 2001, p. 349-362.

⁴⁶ Olivier Beaud, op. cit., p. 109.

⁴⁷ La dissolution évoque d'ailleurs la responsabilité parlementaire que Maurice Hauriou assimile à la responsabilité des parlementaires. Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 2^{ème} édition, 1929, p. 459. Se référer aussi à la thèse de Denis Baranger, op. cit., p. 585

⁴⁸ Selon une expression utilisée par Carlos Pimentel, in *Responsabilité et typologie des régimes politiques*, in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p. 61.

⁴⁹ Le Fédéraliste, n° 37.

⁵⁰ Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, op. cit., p. 198.

On ne peut réduire la responsabilité aux conditions de mise en œuvre de la sanction, c'est-à-dire de la motion de censure⁵¹. On ne peut réduire l'étude de la responsabilité au droit de la responsabilité. Le droit s'intéresse aux conséquences juridiques et appréhende insuffisamment la dimension symbolique et philosophique d'une part, et la dimension positive et valorisante de la responsabilité, d'autre part. C'est aussi cela qui la positionne comme seule concevable pour les gouvernants.

La dimension symbolique et philosophique de la responsabilité politique ne doit pas être oubliée. Sont en jeu les valeurs qu'elle véhicule, voire la possibilité de la positionner comme un standard pour apprécier les phénomènes politiques et l'exercice de la fonction gouvernementale. C'est un référentiel et un étalon-mesure de l'activité politique. Ensuite, l'étude de ces phénomènes, qu'ils soient individuels ou collectifs, des comportements, et des propos formulés par les différents acteurs du système politique est essentielle pour saisir la formation progressive de la responsabilité politique et la conceptualiser.

Un élément souvent oublié doit être mis en exergue : cette approche conduit à apprécier différemment la finalité de la responsabilité politique. Ce n'est pas la démission du gouvernement à la suite de la perte de la confiance des représentants de la nation. Ceci n'est qu'un moyen d'atteindre la finalité, à savoir, le rétablissement d'une unité et d'une harmonie politiques entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Ce n'est pas sans lien avec la dimension positive et valorisante de la responsabilité, l'existence d'un lien de solidarité et de confiance entre le gouvernement et sa majorité à la chambre basse.

Le pouvoir de désignation, qui implique l'exercice d'une « fonction élective », selon la formulation de Bagehot est un pouvoir positif. C'est la fonction par laquelle le Parlement choisit les membres du cabinet⁵². C'est un commencement. La dimension positive découle de la capacité à choisir, à prendre des décisions, à tenir un engagement, ou à obtenir l'adoption d'un texte de loi. Etre ancré dans le concret et le réalisable est une exigence pour le gouvernant⁵³.

Il est tout aussi positif de considérer que « (...) politiquement, la responsabilité désigne la solidarité

⁵¹ Ce pouvoir est aussi qualifié de pouvoir « négatif ». Explicitement c'est le pouvoir de révocation par lequel le Parlement censure le cabinet. Montesquieu parle de faculté d'empêcher. Carlos Pimentel, *Responsabilité et typologie des responsabilités politique in Responsabilité des gouvernants*, Descartes, Paris, 1999, p.77.

⁵² Carlos Pimentel, *Responsabilité et typologie des responsabilités politique...*, op. cit., p.77.

⁵³ Etre uniquement porteur d'espoirs génère beaucoup de déceptions et d'amertume.

Selon Paul Ricoeur, la morale de la responsabilité relève du réalisable : idées de lucidité et de clairvoyance qui doivent prédominer quand vient le moment du choix. In, *Du texte à l'action ; essais d'herméneutique*, tome II, Seuil, coll. Esprit, Paris, 1986, p.406 et s. Par ailleurs, le pouvoir est « objet de choix » Paul Ricoeur, *Lecture 2, la contrée des philosophes*, Seuil, coll. La couleur des idées, Paris, 1992, p. 304 et s.

qui unit, (...), le gouvernement à la majorité parlementaire (...)»⁵⁴. La responsabilité politique est vecteur d'unité. Le contreseing, « instrument juridique formel » du processus de responsabilité politique, conduit le ministre à assumer la responsabilité politique des décisions prises par le pouvoir exécutif devant le Parlement. Il renvoie à une conception positive : « puisque je suis considéré comme responsable, je dois assumer les pouvoirs correspondant à cette responsabilité » et je peux revendiquer des pouvoirs. La responsabilité peut être considérée comme un levier du pouvoir, puisqu'on exige des pouvoirs au nom de cette responsabilité. Elle est aussi une limite aux abus du pouvoir⁵⁵. La responsabilité politique est un mode civilisé de résolution des conflits.

La dimension valorisante est le fruit d'actions visant à rendre compte d'un comportement politique bien perçu par le système politique. Rendre des comptes permet à l'Homme politique de contrôler la validité de son action et de la légitimer. Cette valorisation n'est possible qu'à la condition qu'il accepte d'assumer ses choix et de se soumettre à ce contrôle⁵⁶. La légitimité est un levier car elle permet à une autorité d'avoir du pouvoir et d'être acceptée par tous. Dans le cadre parlementaire, l'opposition⁵⁷ a un rôle à jouer en la matière. Ce n'est pas la seule. D'autres acteurs interviennent, comme les gouvernés. Dans le cadre électoral, l'élu a des devoirs à différents moments. Son pouvoir lui étant délégué par les citoyens, il doit rendre des comptes à l'occasion des échéances mais pas seulement. Le processus électif devient une modalité de mise à l'épreuve de la légitimité ministérielle et présidentielle. Il y a un lien entre représentation et responsabilité.

*

* *

*

Une façon d'étudier la responsabilité politique est de mettre l'accent sur ses différences d'avec la responsabilité pénale, pour mieux saisir leur spécificité et leur impossible interchangeabilité. Existente deux formes de responsabilité pénale : une responsabilité pénale appliquée aux citoyens relevant du droit privé -(qualifiée à tort de responsabilité de droit commun. Dans ce cas là, la responsabilité politique est la responsabilité du bien commun !)- et une responsabilité pénale des gouvernants qui suit une procédure librement inspirée de celle de la responsabilité pénale des citoyens.

⁵⁴ Pierre Avril, *Les conventions de la Constitution*, Puf, Léviathan, Paris, 1997, p. 70. *Pouvoir et responsabilité*, Mélanges offerts à Georges Burdeau, p. 11. *Responsabilité et accountability*, in *La Responsabilité des gouvernants*, op. cit., p.85-87.

⁵⁵ Jean-Michel Blanquer, *Un phénix juridique : la responsabilité*, in *Gouvernants : quelle responsabilité*, L'harmattan, coll. logiques juridiques, 2001, p. 283-285.

⁵⁶ Le partisan de l'éthique de la responsabilité souhaite s'imputer les conséquences de ses actes. Alain Cottereau, Paul Ladrière (dir.), *Pouvoir et légitimité, Figures de l'espace public*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1992, p. 20 et s.

⁵⁷ Armel Le Divellec, *La responsabilité politique dans le parlementarisme majoritaire ; quelques remarques autour du cas allemand*, in *La responsabilité des gouvernants*, Descartes, Paris, 1999, p. 189-201.

Historiquement, la première responsabilité des gouvernants, a été la responsabilité pénale basée sur le modèle britannique, comme nous l'avons déjà constaté. Cela ne signifie nullement que la responsabilité politique serait un sous-produit de la responsabilité pénale et découlerait d'elle. La responsabilité pénale n'est pas une « responsabilité inchoative » à la responsabilité politique (c'est-à-dire qui est à son commencement). C'est le système originaire de la responsabilité des gouvernants⁵⁸. Les procédés de mise en jeu de la responsabilité pénale des gouvernants, comme les procédures engagées, en France, avant la IV^e République, témoignent de ce dévoiement et de l'impérieuse nécessité de constitutionnaliser une responsabilité politique dont les conséquences pour les gouvernants sont acceptables.

Distinguer la responsabilité politique de la responsabilité pénale est essentielle. La responsabilité pénale est individuelle quand la responsabilité politique est collective. Toutefois, si historiquement et juridiquement cette distinction individuelle/collective est considérée comme fondamentale, les phénomènes politiques conduisent à la relativiser. La procédure comme le fondement de l'action en responsabilité sont distincts. La responsabilité pénale recherche la faute et la culpabilité. Tel n'est pas le cas de la responsabilité politique. Un ministre est considéré comme responsable d'un acte, même s'il ne l'a accompli pas lui-même. Il est responsable à partir du moment où il a pris la décision et choisit l'exécutant. Il est responsable pour autrui. La responsabilité politique peut être engagée pour une absence d'action alors que le contexte politique exigeait une mesure. Etre responsable c'est *anticiper*⁵⁹. N'oublions pas que, selon Hans Jonas, la responsabilité du gouvernant est de faire en sorte qu'il soit encore possible de gouverner dans l'avenir.

La procédure pénale s'articule en trois temps : mise en accusation, instruction, condamnation. La procédure politique ne connaît pas ses phases. Elle s'intéresse à l'engagement, à la réalisation et aux résultats politiques. La procédure pénale repose sur la qualification juridique des faits quand la procédure du contrôle politique repose sur l'appréciation de la pertinence d'une conception -passée ou présente- du bien commun. Le contrôle relève de l'évaluation des choix et de leur opportunité. Il ne cherche pas à punir mais à rétablir un accord politique entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Les trois temps de la mise en jeu de la responsabilité politique sont d'un autre ordre. La première phase est une phase d'anticipation pendant laquelle les membres du pouvoir exécutif sont choisis sur la base des engagements politiques pris. La seconde phase est une phase de contrôle par l'information. Les choix et les actes des membres du pouvoir exécutif sont examinés par des commissions, des offices

⁵⁸ Philippe Lauvaux, *Aspects historiques ...op. cit.*, p. 24.

⁵⁹ Michel Hastings, *Les dits et les non-dits de la responsabilité*, in *La responsabilité des gouvernants*, Descartes, Paris, 1999, p. 119-126.

etc., par la technique des questions écrites et orales et au cours de la procédure législative. Cette phase intermédiaire est l'occasion de vérifier l'accord de vues entre les deux pouvoirs. Si cela n'est pas réalisable par un contrôle parlementaire, la troisième phase, la phase de sanction est actionnée pour atteindre la finalité de la responsabilité politique.

Différencier les deux responsabilités a conduit à institutionnaliser la responsabilité politique et à juridictionnaliser la responsabilité pénale. Cette juridictionnalisation est nette dans la Constitution de 1946 et de 1958, et, est accentuée par la révision de l'article 68 de la Constitution en 1993.

Par ces différentes facettes, la responsabilité politique révèle sa spécificité et son caractère indispensable au fonctionnement d'un régime politique. Son intérêt ne fait aucun doute sur le plan juridique, comme sur le plan politique. La constitutionnalisation des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement en 1946, comme en 1958, était une réponse juridique à des phénomènes politiques datant d'avant 1789. Sous la III^e République, comme sous la IV^e République, la concurrence pour l'exercice de la fonction gouvernementale entre le gouvernement et la chambre basse est virulente et se traduit par une instabilité ministérielle. Il est difficile d'être politiquement responsable dans un tel contexte politique.

Une condition essentielle pour être politiquement responsable, à savoir, avoir du pouvoir, des attributions et disposer de moyens d'action, n'est réellement réunie que dans le texte constitutionnel de 1958. La rationalisation des rapports gouvernement-parlement a introduit un lien de collaboration et non de dépendance.

Certes, l'évolution du régime politique s'est traduite par une transformation de la nature de ce lien. La personnalité du premier président de la V^e République, et de ceux qui lui ont succédé, comme la révision constitutionnelle de 1962 ont réduit le degré de collaboration.

La révision constitutionnelle de 1962, en introduisant l'élection du président de la République au suffrage universel direct, a implanté une autre responsabilité politique, une responsabilité directe du chef de l'Etat devant les électeurs. Elle a transformé la responsabilité politique. L'idée d'une responsabilité politique électorale directe et indirecte⁶⁰ s'implante. L'impact des élections législatives sur le pouvoir exécutif prend de nouvelles dimensions. La responsabilité politique des ministres s'étend, comme celle du chef de l'Etat. La révision constitutionnelle de 2000, relative à la réduction de la durée du mandat présidentiel, a eu et aura des conséquences en termes de responsabilité politique. Elles

⁶⁰ Le recours au référendum et au droit de dissolution met en action une responsabilité politique par voie électorale à laquelle Charles de Gaulle a fait appel avant la révision constitutionnelle de 1962.

auraient un rôle phare dans la crise de la responsabilité politique qui caractériserait la V^e République. Au-delà, ces révisions constitutionnelles bouleversent la logique du régime politique français dont le principe de responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement était, à l'origine, la pierre angulaire. Le phénomène de départementalisation des institutions serait une des manifestations de la crise. Ces révisions, comme les comportements politiques, ont modifié ce que peut être la responsabilité politique des gouvernants. Cette perte de repères alimente le discours sur l'irresponsabilité politique des gouvernants. L'impact des élections nationales et locales, voire européennes, sur les membres du pouvoir exécutif, président de la République comme gouvernement sont le signe d'une évolution de la responsabilité politique. Son polymorphisme atypique déstabilise.

L'apparition du fait majoritaire, à savoir, l'existence d'une majorité à l'Assemblée nationale prête à soutenir le centre d'impulsion politique au sein du pouvoir exécutif (soit le président de la République, en période de présidentialisme majoritaire, soit le gouvernement, en période de discordance des majorités présidentielle et législative), conjuguée aux techniques du parlementarisme rationalisé ont inversé le rapport de force existant sous les régimes précédents. Le gouvernement est en mesure d'exercer la fonction gouvernementale, voire de museler des députés contestataires ou désireux d'exercer sur lui une pression.

Evoquer l'abaissement du Parlement, souligner la difficulté à demander des comptes aux ministres comme l'incapacité à adopter une motion de censure, et dénoncer l'irresponsabilité politique des membres du pouvoir exécutif résumant succinctement quelques-unes des critiques formulées à l'encontre du régime politique de la V^e République ... sans oublier l'omnipotence présidentielle qui verrouille les mécanismes de sanction parlementaire. Ces remarques présentent de façon déformée la réalité de la responsabilité politique sous la V^e République et sont censées justifier le renouveau de la responsabilité pénale des gouvernants et la révision constitutionnelle de 1993.

Le retour à la responsabilité pénale est à la fois « un recul juridique » et « un recul de civilisation »⁶¹. La responsabilité pénale est présentée comme un moyen de pallier les insuffisances de la responsabilité politique. C'est une erreur majeure et cela revient à céder à la facilité. Ce n'est pas la solution pour renforcer le contrôle parlementaire et inventer de nouvelles formes de sanction.

Il importe, à un moment donné, de regarder derrière soi, pour mieux saisir l'évolution du principe de responsabilité politique. Sa conceptualisation, à partir de l'étude des textes, des phénomènes politiques individuels et collectifs et des réflexions de la doctrine comme des acteurs politiques conduit à jeter un autre regard sur l'organisation de la responsabilité politique sous la Ve République et sa mise en

⁶¹ Jean-Michel Blanquer, *Un phénix juridique*, L'harmattan, coll. logiques juridiques, Paris, 2001, p. 285-286.

œuvre. Les auteurs de la Constitution de 1958 ont cherché à tirer les leçons des dysfonctionnements des régimes précédents. La précision, avec laquelle les techniques ont été décrites et les rapports entre les pouvoirs agencés, doit être soulignée. Les moyens accordés au pouvoir exécutif le mettent en position d'être un pouvoir politique responsable.

Depuis 1958, les procédures de mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants se sont enrichies et bouleversent la conception traditionnelle de cette responsabilité. Elles débordent le cadre parlementaire partiellement ou totalement. Cela ne signifie pas qu'il n'y a plus de responsabilité politique. Il existe une autre responsabilité politique qui mérite d'être analysée dans toute sa diversité et son atypisme. Le polymorphisme de la responsabilité n'est pas le signe d'une crise mais d'une évolution. Nulle crainte à exacerber. Le droit constitutionnel est en vie. Néanmoins, il ne doit pas se laisser contaminer par le droit pénal mais se réformer pour intégrer ces nouveaux phénomènes politiques et juridiques. Une réflexion, partant du postulat que la responsabilité politique est la seule responsabilité des gouvernants et que la révision des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique, est nécessaire, contribuera à la pérenniser. Les gouvernants, comme les gouvernés y gagneront.

*

* *

*

Cette conception de ce qu'est la responsabilité politique sous la Ve République est le fruit de la rencontre d'une définition du droit constitutionnel et d'une méthode de travail.

Au préalable, il serait opportun de préciser ce qu'est le droit constitutionnel pour saisir la richesse de la responsabilité politique. Il ne se réduit pas à la présentation du système normatif et de protection des libertés et droits fondamentaux. Le constitutionnaliste doit vérifier les conditions de mise en œuvre des règles de droit. L'analyse du fonctionnement des institutions et du rôle des acteurs politiques—gouvernants et gouvernés—, des partis et des groupements politiques est incontournable. On ne peut faire l'économie d'une description des phénomènes politiques individuels et collectifs, des relations de pouvoir entre les organes, comme de la façon dont le pouvoir politique se conquiert, s'exerce et se transmet au sein du système politique. Cerner les stratégies des acteurs est instructif. Il était nécessaire de se plonger dans l'histoire des idées politiques et dans l'histoire constitutionnelle. Il importait d'étudier les écrits et les propos des auteurs et acteurs politiques et la position de la doctrine à différentes étapes. Tout constitutionnaliste qui se limite à l'étude du texte constitutionnel risque de devenir, selon la formule de Jean Gicquel, « un obsédé textuel »⁶².

⁶² Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, coll. Domat-droit public, Paris, 17^{ème} édition, 2001, p. 21. Sur la définition du Droit constitutionnel, la lecture deux autres manuels est aussi intéressante : Francis

Cette conception de la responsabilité politique est aussi le fruit de l'adoption d'une méthode de travail : dans un premier temps, analyser des textes de droit, la doctrine comme des phénomènes politiques individuels et collectifs, puis, dans un second temps, sur cette base normative et descriptive, formuler des réflexions permettant de conceptualiser la responsabilité politique des gouvernants, telle qu'elle l'est à présent. L'étude du discours doctrinal est fondamentale dans cette démarche de conceptualisation et les citations sont nombreuses. Dans un troisième temps, la mise en vis-à-vis du discours doctrinal, d'un côté, des phénomènes politiques et du système normatif, d'un autre côté, a laissé songeur et a conduit à se demander s'il n'y avait pas un décalage entre la conception que la doctrine a de la responsabilité politique des gouvernants et ce qu'elle est devenue en 2005.

La majorité de la doctrine considère que la seule véritable responsabilité politique existante est la responsabilité du gouvernement exercée dans un cadre parlementaire. Sa matérialité est saisissable. Certains la réduisent à la mise en jeu de la responsabilité politique par le gouvernement sur un texte ou un programme, et au recours à la motion de censure par les députés. D'autres incluent le contrôle parlementaire, voire l'activité législative dans le champ de la responsabilité politique. Certains évoquent l'influence de l'élection (élection présidentielle, élection référendaire, élection législative -anticipée ou non-) dans l'évolution du régime politique, voire dans l'exercice des fonctions politiques⁶³. Toutefois, la responsabilité politique par voie électorale est évoquée avec circonspection car elle est plus délicate à décrire et à circonscrire. A « responsabilité politique », les index des manuels de droit constitutionnel renvoient à la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement. Or, il est possible d'élargir notablement le champ de la responsabilité électorale et au-delà de la responsabilité politique des gouvernants. Ceci a été effleuré. Cela sera approfondi.

Outre cela, il y a une convergence de la doctrine sur la crise de la responsabilité politique sous la Ve République⁶⁴, notamment depuis l'Affaire du Sang contaminé. Nombreux sont ceux qui dénoncent l'absence de responsabilité politique des gouvernants et, plus particulièrement, depuis 1969. La

Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. Manuel, 27^{ème} édition, Paris, 2001, p. 9-33., Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, *Droit constitutionnel*, 6^e édition, Dalloz, Précis, Paris, 2003, p. V-VII.

⁶³ Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, Armand Collin, Coll. Droit U, 20^{ème} édition, 2003, Paris, p. 438. Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, coll. Focus droit, 2^{ème} édition, 2002, Paris, p. 322, Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, coll. Domat, droit public, 17^{ème} édition, 2001, Paris, p. 536-539, Olivier Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Editions du Seuil, coll. Points Paris, 1995, p. 164. Christophe Guettier, *Le Président sous la Ve République*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1995, p. 59. Denis Baranger, *Responsabilité politique*, in Dictionnaire de culture juridique, Puf-Lamy, 2003, Paris, p. 1358. Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 535-536, 568. Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel* Armand Collin, coll. U, 2003, Paris, p.335-338. Dimitri-Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, coll. Précis, 2^{ème} édition, 1997, Paris, p. 890-895. Claude Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, Paris, 1999, 10^{ème} édition, p. 555. Jacques Cadart, *Institutions politiques et Droit constitutionnel, tomes 1 et 2*, Economica, 3^{ème} édition, 1990, Paris, p. 1121.

⁶⁴ Certains nuancent, comme Denis Baranger, *Le dictionnaire*, op. cit., p. 1359-1360.

pénalisation de la responsabilité des gouvernants serait, pour certains juristes, une solution équilibrée, une compensation.

*

* *

*

Constater que la responsabilité de type parlementaire est déficiente voire inexistante, est insuffisant. Affirmer que les gouvernants ne sont plus politiquement responsables est tout aussi excessif. Certes, il y a de nombreux dysfonctionnements. Néanmoins, ceci n'est pas, en soi, l'objet de cette thèse.

Doit-on en déduire, comme le laisse supposer le discours sur l'irresponsabilité des gouvernants, que la Ve République a sonné le glas d'un âge d'or de la responsabilité politique qui existait avant elle ? C'est exagéré. Attention au mythe !⁶⁵. A l'occasion d'un travail de recherches, une comparaison historique est possible. Elle est utile et permet de jeter un regard plus positif sur le fonctionnement des institutions politiques et sur le système normatif de la Ve République, même si des dysfonctionnements sont à dénoncer. Un regard rétrospectif conduit à reconsidérer le système de représentation de la responsabilité. A certains moments, pour mieux avancer, il importe de déconstruire, puis de reconstruire en agençant d'anciennes et de nouvelles règles et en intégrant les phénomènes politiques individuels et collectifs. Tel est l'enjeu d'une conceptualisation de la responsabilité politique.

L'articulation avec différentes notions permet de souligner la particularité de la responsabilité politique, son intérêt pour un système politique, et la nécessité de la préserver. Une comparaison historique conduit à relativiser la portée du discours sur l'irresponsabilité politique des membres du pouvoir exécutif. Il s'agit de démontrer un certain nombre d'éléments : il ne peut y avoir d'autre responsabilité pour les gouvernants que la responsabilité politique, et les auteurs de la Constitution de 1958 ont fait en sorte de mettre en place un système élaboré. Ils ont tenu compte des erreurs, des échecs passés. Ils avaient un projet politique. Le résultat peut être considéré comme décevant. Il l'est moins que dans les régimes précédents. De plus, l'évolution du régime politique de la Ve République s'est traduite par l'émergence de nouvelles formes de mise en jeu de la responsabilité politique des

⁶⁵ « Etonnant pouvoir de réversibilité du mythe participant à la fois au rétrospectif et au prospectif, au plan du souvenir, du regret et à celui de l'attente messianique. Multiplicité de ses représentations, indécision de ses contours ... Compte tenu de cette trop évidente fluidité, faut-il pourtant renoncer à l'appréhender dans son unité, à le percevoir dans sa cohérence ? Au-delà de l'extrême diversité de ses expressions, il en reste en fait la possibilité de constater encore une fois la permanence d'une structure, la présence solidement affirmée de la cohérence d'une logique. (...). A quelques nuances près tout rêve, tout rappel, toute évocation d'un quelconque âge d'or semble bien en effet reposer sur une seule et fondamentale opposition : celle du jadis et de l'aujourd'hui, et d'un certain passé et d'un certain présent. Il y a le temps présent et qui est celui d'une déchéance, d'un désordre, d'une corruption auxquels il importe d'échapper. Raoul Girardet, *Mythes et mythologies politiques*, Seuil, Paris, 1986, p. 104-105.

gouvernants. Quelles que soient les difficultés rencontrées pour la mettre en œuvre et quelles que soient les lacunes théoriques, constitutionnelles et politiques, elle n'est pas plus déficiente qu'avant. Au contraire, elle l'est bien moins. Ce qui est déstabilisant est le caractère mouvant et vivant de la responsabilité politique. Quoi qu'il en soit, les formes de mise en jeu de la responsabilité politique se sont enrichies, le cadre s'est agrandi.

L'étude de la responsabilité politique du pouvoir exécutif sera réalisée sous deux angles de réflexion. Tout d'abord, sera analysé ce qui la caractérise, et a contribué à sa formalisation dans le texte constitutionnel adopté le 4 octobre 1958. Nous constaterons que la responsabilité politique est, à plus d'un titre, une notion phare du droit constitutionnel. Ainsi, la conception de la responsabilité politique est le fruit de l'expérience des régimes politiques (1^e partie).

Ensuite, sera présentée la façon dont le principe a été mis en œuvre au fil des années. Cette évolution témoigne du dynamisme du régime politique de la V^e République. Le concept de responsabilité politique est riche de sens. L'évolution contrastée et atypique de la responsabilité nous conduira à analyser ses transformations, parfois souhaitées, parfois subies, parfois souhaitables. Elles sont à la croisée des ambitions et des réformes (2^e partie).

1^{ERE} PARTIE



UNE CONCEPTION DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE, FRUIT DE L'EVOLUTION DES REGIMES POLITIQUES

La responsabilité politique a un intérêt en tant que « concept constitutionnel »⁶⁶. Selon Kant, le concept est une idée qui est générale sans être absolue. Il permet d'organiser la perception et les connaissances que l'on a d'une chose, d'une réalité, d'une idée et en l'occurrence du principe de responsabilité politique des gouvernants. Il peut être traduit en langage juridique et s'inscrire dans un cadre constitutionnel. La conceptualisation permet de définir l'objet de la responsabilité, son intérêt, sa valeur puis de déterminer ses critères. Cette démarche donne une nouvelle dimension à la responsabilité politique.

La responsabilité des gouvernants est, dès le départ, appréhendée comme une arme régulatrice. L'existence de telles armes est essentielle, au regard de l'idée développée par Montesquieu : « (...) c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites (...) ». Ces armes régulatrices sont, selon les régimes, la responsabilité du cabinet en régime parlementaire, le droit de veto dans le régime présidentiel américain, ou le référendum en Suisse⁶⁷. La responsabilité est politique à partir du moment où elle vise les gouvernants, et où les motifs sont politiques et conduisent à apprécier, en opportunité, un comportement et des choix qui concernent la direction d'un pays et la chose publique. Ainsi, pour cela la responsabilité politique existe dans les régimes présidentiels comme le régime des USA. Pour d'autres, elle n'existe que dans les régimes parlementaires⁶⁸.

Cependant la notion de responsabilité politique est bien plus vaste car la philosophie se mêle au droit.

La construction du principe de responsabilité politique des gouvernants a été lente. Il est le fruit de la confrontation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, de la montée en puissance des ministres, et de la compétition dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Le choix de la responsabilité politique pour les gouvernants est un choix à la fois réfléchi, et pragmatique. L'histoire constitutionnelle et politique, comme la spécificité de la fonction politique, justifient le choix de la responsabilité politique, l'existence d'un droit pour les gouvernants, au côté de celui des citoyens. Bien avant la révolution française, le besoin de contrôler l'action des gouvernants et de leur demander de rendre des comptes explicitement sur l'utilisation des deniers publics et implicitement sur leurs choix politiques est formulé non seulement par des intellectuels mais aussi par le peuple.

⁶⁶ Pierre Avril, *Responsabilité et pouvoirs*, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau, Le pouvoir*, LGDJ, Paris, 1977, p. 12

⁶⁷ Carlos Pimentel, *Responsabilité et typologie des régimes politiques*, in *La responsabilité des gouvernants*, Descartes, Paris, 1999, P. 61.

⁶⁸ Eric Millard, *La signification juridique de la responsabilité politique*, in *Gouvernants, quelle responsabilité ?*, L'harmattan, coll. logiques juridiques, Paris, 2001, p. 84.

Les conditions d'existence de la responsabilité politique sont fort bien résumées par Colin Turpin : « un pouvoir de décision, des objectifs à atteindre, une obligation de répondre de ses actes, et enfin une autorité capable de redresser le tort causé »⁶⁹. Certains de ces éléments peuvent être constitutionnalisés. Deux problèmes, apparemment contradictoires, sont à concilier : « un problème constitutionnel », celui de l'implantation, de l'institutionnalisation de la responsabilité politique et sa mise en œuvre, « un problème de gouvernabilité », celui d'assurer le fonctionnement des instances dirigeantes, notamment de l'exécutif⁷⁰. Telle a été la double contrainte qui a dû animer les constituants en 1946 et en 1958. Sous la V^e République, la responsabilité politique a été juridicisée, c'est à dire « saisie par le droit », définie et encadrée par la Constitution et la jurisprudence constitutionnelle⁷¹. La constitutionnalisation de la responsabilité politique et la structuration de l'environnement juridique dans lequel cette responsabilité a été implantée constituent un choix pragmatique. L'éthique de la responsabilité politique, les attentes, les déceptions et les échecs ont été prises en compte.

Réfléchir sur le concept de responsabilité politique conduit à adopter une démarche prescriptive –il est essentiel et s'inscrit dans un contexte juridique particulier– puis descriptive⁷² –Les auteurs de la Constitution de 1958 ont tenu compte des textes et du fonctionnement des régimes antérieurs lors de la rédaction du régime de la responsabilité politique pour que les mêmes dysfonctionnements ne se renouvellent pas–.

Appréhender la responsabilité politique suppose de définir les contours de la notion. La responsabilité politique est la responsabilité des gouvernants. C'est la responsabilité qui permet d'apprécier, de contrôler et de sanctionner les choix et le travail réalisés. Sont aussi l'objet de la responsabilité politique leur action et leur inaction. La responsabilité politique n'est pas qu'un mécanisme juridique. Sa dimension philosophique et symbolique est essentielle pour la cité. Elle nous renseigne sur les valeurs dominantes de la cité, et sur les ambitions de ceux qui rédigent une Constitution. Elle est un outil politique pour les gouvernants comme pour les gouvernés. Elle a un intérêt pour le système politique. Elle contribue à sa pérennisation, notamment quand elle permet de contrôler l'action des gouvernants et de leur demander des comptes. Ce besoin est une permanence historique et politique.

La détermination des critères matériel et formel renseigne sur la complexité de la notion. La

⁶⁹ Cité par Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, PUF, coll. Béhémoth, Paris, 1999, p. 108.

⁷⁰ Marie-Claire Ponthoreau, in *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'harmattan, coll. logiques juridiques, Paris, 2001, p. 315.

⁷¹ Définition de Jacques Chevallier, *Droit constitutionnel et institutions politiques : les mésaventures d'un couple fusionnel*, in *Mélanges Pierre Avril*, La République, Montchrestien, Paris, 2001,., p. 194.

⁷² Denis Baranger explique que la description nous renseigne sur « ce qui est » et la prescription « sur ce qui doit être ». *Les Constitutions de Michel Troper*, Droits, n° 37, 2003, p. 124.

recherche d'un équilibre à l'échelle de la nation et de l'Etat doit être préservée. La question de la finalité de la responsabilité doit être examinée : il importe que le pouvoir exécutif soit politiquement en accord avec le pouvoir législatif. Les moyens d'apprécier et d'atteindre cet équilibre politique doivent être définis. Toutefois, la nature des faits générateurs est, en la matière, difficile voire impossible à déterminer à l'avance. Cependant, dès le départ, l'organe qui devra rendre des comptes doit être connu. Ce ne sera pas le chef de l'Etat, mais le gouvernement. C'est une condition nécessaire pour assurer la sauvegarde de l'Etat⁷³. La procédure permettant de demander des comptes et d'apprécier n'est pas unique. Elle peut s'exercer dans un cadre parlementaire et/ou emprunter les voies électorales.

La spécificité de la notion réside aussi dans la nécessité d'implanter le principe de responsabilité dans un contexte juridique particulier pour qu'il devienne réalité. L'expérience des régimes précédents a contribué à définir ce cadre juridique. L'évolution des textes, la mise en jeu des mécanismes institutionnels, les propos tenus par les acteurs politiques et les auteurs de textes constitutionnels le confirment. La responsabilité politique s'épanouit plus aisément quand le mode de séparation des pouvoirs politiques est souple. Des interactions sont alors possibles, une collaboration peut se construire. Il est aussi préférable que les règles soient écrites dans un texte constitutionnel. C'est, *a priori*, un gage de sécurité juridique. Cependant d'autres textes, comme le règlement intérieur des assemblées, sont utiles. La distinction claire de la responsabilité politique et de la responsabilité pénale est une exigence primordiale. Cela doit limiter les détournements de procédures pénales à des fins politiques. La stabilité politique en sera accrue. L'histoire constitutionnelle témoigne de ce dévoiement. Un ultime élément ne doit pas être oublié : doter le pouvoir exécutif, et, plus précisément le gouvernement (organe composé des ministres), des moyens d'agir et d'obtenir le vote des lois nécessaires à la mise en œuvre de ses choix politiques. Cela permettra de fonder concrètement la mise en jeu de sa responsabilité politique. Le gouvernement peut devenir un pouvoir politique responsable (titre 1).

C'est en raison de l'intérêt de la responsabilité politique comme responsabilité des gouvernants, que les auteurs de la Constitution de 1958 l'ont reconnue comme un principe constitutionnel essentiel. Ils l'ont constitutionnalisée.

L'examen de son régime juridique autorise à considérer qu'il est le plus abouti, en regard des textes et des usages antérieurs, et en dépit de ses imperfections. Les auteurs se sont essentiellement penchés sur le régime politique de la IV^e République. L'étude de l'histoire constitutionnelle depuis 1789 révèle les errements qui ont contribué à cerner ce que devaient être la responsabilité politique des

⁷³ Il découle aussi de cela que celui qui est responsable doit être celui qui exerce le pouvoir politique. Il y a un lien entre responsabilité politique et pouvoir politique.

gouvernants et la façon de la mettre en jeu. La question du mode de collaboration entre les pouvoirs, du choix et de la répartition des armes, et, au-delà, de l'objectif politique poursuivi sont au cœur de la définition du régime de la responsabilité politique.

Le principe d'irresponsabilité politique du chef de l'Etat a été organisé, comme le moyen de mettre en jeu sa responsabilité pénale. Néanmoins, le fondement de sa responsabilité pénale a nécessairement une coloration politique car sont mis en cause des actes commis dans l'exercice de ses fonctions politiques.

En contrepartie, la responsabilité politique du gouvernement est prévue dans le texte constitutionnel. Elle est mise en œuvre au cours de trois phases. En aval, lors d'une phase d'anticipation où la formation du gouvernement se réalise sur la base de choix et d'arbitrages politiques. Malheureusement, dans un souci de limiter l'influence des parlementaires qui a tant déstabilisé les deux Républiques précédentes, ces derniers ont été notablement écartés de la procédure. Toutefois, le Premier ministre doit engager la responsabilité du gouvernement sur son programme. Ceci doit idéalement se réaliser après sa formation et sa nomination. Une phase intermédiaire est la phase de contrôle de l'action gouvernementale par l'information. Dans le texte constitutionnel de 1958, cette phase est reconnue et canalisée. La dernière phase est la phase de sanction. Dans le texte, elle est encadrée strictement, plus encore que dans la Constitution de 1946.

Le discours sur la crise de la responsabilité politique laisse supposer que le texte constitutionnel est imparfait, voire contestable en raison d'une rationalisation trop stricte des rapports entre les pouvoirs. Le texte serait mal écrit, et le projet politique mal défini, le résultat étant insatisfaisant. Il est vrai que les auteurs ont du travailler vite. Cela n'exclut pas qu'une réflexion était menée depuis quelques années.

Pour chacune des phases, les auteurs de la Constitution de 1958 ont voulu tirer des leçons des régimes précédents, et éviter, notamment, les erreurs de la III^e et le IV^e Républiques (titre 2).

Ainsi, après avoir analysé la notion empirique de la responsabilité politique (titre 1), seront étudiées la manière et la logique selon lesquelles les auteurs de la Constitution de 1958 ont agencé les mécanismes permettant de la mettre en œuvre (titre 2).

TITRE 1 – LA NOTION EMPIRIQUE DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE

Etudier la notion de responsabilité politique conduit à rechercher ce qui la constitue, la rend nécessaire, la particularise, et lui permet d'exister. Il s'agit de proposer une certaine idée de la responsabilité politique. Les enjeux sont juridiques et politiques : juridiques car des mécanismes bien précis doivent être trouvés ; politiques car le fonctionnement politique des institutions et la pérennisation de l'Etat sont au cœur de la responsabilité politique.

Deux échelons d'analyse permettent d'appréhender et de circonscrire la notion de responsabilité politique.

Tout d'abord, il est nécessaire d'analyser ce qui la spécifie, ce qui la distingue de la responsabilité pénale, mais surtout ce qui la fonde et la caractérise. La responsabilité politique est une responsabilité qui répond à des besoins particuliers. Ce sont ceux de la société dans son ensemble. C'est un mode légal d'expression des conflits qui limite le recours à la violence de façon désorganisée et hors des cadres institutionnels. La lecture des Cahiers de doléances témoigne d'une prise de conscience : contrôler l'action des gouvernants est un besoin pour le peuple et une nécessité. Prévoir des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique conduit à organiser des procédures par lesquelles les gouvernants devront rendre compte de leur action. C'est un principe utile pour les gouvernés comme pour les gouvernants. En cela, il constitue une arme politique permettant à l'occasion de freiner le pouvoir politique, ou de le consolider. La responsabilité est porteuse des valeurs que souhaite mettre en exergue une société. Le choix d'un mode de responsabilité n'est pas anodin. Ses critères formels et matériels fondent aussi sa spécificité et font de la responsabilité politique une responsabilité différente et nécessaire à l'exercice des fonctions politiques et au gouvernement d'un pays, c'est à dire à la direction politique d'un pays. Un élément important doit être souligné : la finalité de la responsabilité politique n'est pas d'obtenir la démission des gouvernants mais d'établir une harmonie et une cohésion politiques entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Plus précisément, il importe que la composition et l'action du pouvoir exécutif conviennent au pouvoir législatif et s'inscrivent dans la même ligne politique (Chapitre 1).

Ensuite, il apparaît que la responsabilité politique ne peut exister dans n'importe quel contexte. Elle s'inscrit dans un environnement juridique particulier. En France, l'histoire des régimes politiques nous enseigne que l'implantation de la responsabilité politique ne peut se réaliser que dans certaines conditions : une séparation souple des pouvoirs, un droit public, écrit et rationalisé et une distinction

claire d'avec la responsabilité pénale pour éviter tous dévoiements préjudiciables à l'esprit même de la responsabilité politique. De plus, pour être politiquement responsable, l'organe qui endossera cette responsabilité doit être un réel pouvoir politique et disposer de moyens d'action importants à chaque étape de la procédure législative. Dans ces conditions, il pourra atteindre ses objectifs et réaliser ce à quoi il s'était engagé en aval. La mise en jeu de leur responsabilité politique se fondera sur une action concrète dont il sera l'auteur. Renforcer l'autorité et les pouvoirs politiques du gouvernement est une étape incontournable pour implanter la responsabilité politique en France. Ceci manquait bien souvent sous les III^e et IV^e Républiques mais aussi antérieurement. Les auteurs de la Constitution de 1958 ont su tirer les leçons des expériences passées et faire en sorte que le gouvernement soit politiquement responsable (Chapitre 2). Pour ces raisons, la formation de cette notion est empirique : elle est le fruit de l'expérience politique.

L'étude de la spécificité de la responsabilité politique (chapitre 1) sera suivie de la présentation de l'environnement juridique nécessaire et préalable à son implantation (chapitre 2).

CHAPITRE 1 – LA SPECIFICITE DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE

La responsabilité politique est une responsabilité qui cimente la cité. En effet, c'est la responsabilité des gouvernants, c'est à dire de ceux qui ont en charge « la chose publique », et qui agissent au nom de la nation et des citoyens pour assurer la sauvegarde de l'Etat.

Elle est un des éléments constitutifs de la relation gouvernant-gouverné car elle oblige le gouvernant à rendre des comptes aux gouvernés, soit directement, au cours du processus démocratique de l'élection au suffrage universel direct, soit indirectement par la voie représentative lors de l'élection des parlementaires. La responsabilité politique est un mode de régulation des conflits et le meilleur mode de régulation des conflits politiques.

La responsabilité politique contribue à la pérennisation du système politique, en raison de son objet. Elle véhicule des valeurs et des espoirs, et peut être un mode d'expression et de pressions (section 1). Outre cette dimension philosophique et politique, l'originalité de cette responsabilité tient à la complexité de sa dimension juridique. Ses critères permettent de la distinguer de la responsabilité pénale et d'en saisir la spécificité (section 2).

Section 1 – L'objet de la responsabilité politique

S'interroger sur le fondement de la responsabilité politique conduit à rechercher ce qui en fait son intérêt, et la rend incontournable. Certes, la responsabilité n'a pas tout de suite été qualifiée de politique. Néanmoins, elle concernait le comportement des gouvernants. En cela, elle a toujours été politique.

La responsabilité politique est nécessaire au fonctionnement de la société (§1). De plus, elle peut, selon les besoins, dynamiser le pouvoir politique ou le freiner. En cela, la responsabilité politique est une arme politique (§2).

Paragraphe 1 – Une réponse à un besoin de la cité

Le besoin est triple : offrir un mode légal de résolution des conflits (A), mettre en avant le principe de responsabilité politique des gouvernants, jugé indispensable pour une société à une étape charnière – c'est son caractère symbolique– (B), définir des valeurs qui feront de la responsabilité politique un

mécanisme d'affectation et de sanction –c'est son contenu symbolique–(C). La responsabilité politique doit apporter des éléments de réponse à un triple niveau : juridique, politiques et moral.

A – Un mode légal d'expression des conflits

C'est la forme civilisée de résolution des conflits. Ce besoin de responsabilité se justifie par sa vertu cathartique. Le conflit doit porter sur des questions relevant des affaires de la cité et de son avenir.

Rendre des comptes est une exigence car elle garantit la pérennité du pouvoir légal en le revivifiant au-delà d'un rapport de force entre les acteurs. L'action de rendre des comptes a aussi l'intérêt d'être l'exutoire des amertumes et des déceptions de la collectivité. Les remises en question périodiques évitent une radicalisation de la contestation, des actes de rébellion désordonnés et archaïques, une révolution ou un coup d'Etat, qui conduisent les acteurs à sortir du cadre légal. Si la responsabilité est un exutoire, le responsable est un bouc émissaire⁷⁴.

Elle est un « vecteur d'unité » pour deux raisons. Tout d'abord, elle peut être source de compromis quand sa mise en jeu se conclut par le rétablissement d'une harmonie politique entre les pouvoirs exécutif et législatif, et, si nécessaire, par la démission du ministre. Ensuite, elle augure le début d'un temps nouveau et, *a priori*, meilleur. La responsabilité pénale a le défaut d'exacerber les rancœurs et la colère⁷⁵.

Ainsi, la responsabilité ministérielle est née du besoin de trouver un moyen de contraindre le chef de l'Etat à infléchir sa politique sans pour autant avoir recours à une révolution⁷⁶.

Si, en 1958, l'apport de la responsabilité politique à la résolution des conflits n'est plus mis en avant en raison des acquis réalisés au cours des dernières décennies et des régimes –mise en place d'un régime représentatif parlementaire qui offre des modes d'expression diversifiés–, il n'en a pas toujours été ainsi.

A titre d'exemple, la déclaration des droits de l'Homme de 1793, qui figure en tête de la Constitution montagnarde du 24 juin 1793, proclame à l'article 35 : « Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs ». On notera le paradoxe qui conduit à fonder juridiquement une action

⁷⁴ Dès l'antiquité, que ce soit à Athènes ou Rome, les exemples sont remarquables. (cf. en introduction). Sous l'ancien régime puis avec le régime parlementaire, on sanctionne le gouvernement en lieu et place du roi par le biais du contreseing et en lieu et place de son administration.

⁷⁵ Selon Jean-Michel Blanquer : « (La responsabilité pénale) a l'effet psychologique et politique inverse de la responsabilité pénale qui, elle suscite haine et ressentiment », In *Un phénix juridique : la responsabilité*, in *Gouvernants : ...op. cit.*, p. 286.

⁷⁶ Paul Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française*, (1814-1848), Editions du recueil Sirey, Paris, 1954, p. 171-172.

de rébellion. Pour éviter une contestation sauvage, il faut alors en organiser les voies d'expression et les rationaliser. Pour cela, il est nécessaire de recourir à « un système de légitimité légale-rationnelle », c'est à dire à des « procédures qui servent d'amortisseurs dans les relations potentiellement conflictuelles entre gouvernants et gouvernés »⁷⁷.

Par la suite, au fil de la parlementarisation des institutions, la responsabilité politique est devenue un système organisé établissant un équilibre entre les pouvoirs et dans les relations gouvernants-gouvernés. Un ensemble d'instruments juridiques facilitant le contrôle de l'ordre constitutionnel entre les autorités politiques est implanté pour mieux le conforter ou le rétablir. Le système politique doit être capable d'intégrer les remises en question, et de les absorber.

Pour résoudre les conflits, les voies à emprunter pour s'exprimer peuvent être différentes. La contestation qu'elle vienne de l'intérieur ou de l'extérieur du système, qu'elle soit le fait des représentants, des élus ou du peuple, doit pouvoir s'exprimer. Deux formes de responsabilité politique existent, empruntant des modes de résolution des conflits différents. La « responsabilité ordinaire » qui s'exprime à l'intérieur du système, et la « responsabilité extraordinaire » qui facilite l'expression des conflits.

La responsabilité politique ordinaire est celle qui se manifeste par des voies légales et parlementaires et qui est le fait des représentants. C'est un mode de résolution des conflits entre les pouvoirs exécutif et législatif qui permet de changer ou d'ajuster l'équipe gouvernementale à la demande⁷⁸. La mise en œuvre périodique de la responsabilité politique ordinaire a pour vertu de consolider l'unité entre les pouvoirs constitués. Le Parlement possède, au nom du peuple souverain, un pouvoir ordinaire de mise en jeu de la responsabilité. Il l'exerce par délégation : le représentant dispose d'un pouvoir ordinaire d'intervention –c'est la dimension représentative et parlementaire de la responsabilité–.

Par ailleurs, le peuple peut user « d'un pouvoir extraordinaire de déclenchement de cette responsabilité à des moments très particuliers ». Ce pouvoir est la dimension démocratique de la responsabilité–. Dans ce dernier cas, ces interventions sont le signe d'une incapacité de la « Constitution formelle » à canaliser une mise en jeu directe de la responsabilité⁷⁹. Il s'agit, par exemple, de révolution, ou de contestation populaire. Elle est le fait des gouvernés contre l'autorité politique en place. La contestation sera collective et témoignera de l'existence d'un projet commun et d'une volonté de remettre en question l'existence du consentement de tous à l'ordre établi⁸⁰. Elle est donc

⁷⁷ Philippe Ségur, *Les fonctions de la responsabilité politique*, in, *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, op. cit., p. 243.

⁷⁸ B. Jeanneau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 8^e édition, 1991, p. 288.

⁷⁹ Jean-Michel Blanquer, *Un phénix juridique*, op. cit., p. 286-289.

⁸⁰ Il en est ainsi en cas de guerre de Sécession aux USA et en France à l'occasion des changements de régimes

« instituante ».

Pour stabiliser les institutions il est utile de passer d'une « contestation instituante » à une « contestation instituée »⁸¹. Cette évolution normalise les relations entre les acteurs du système.

Sous la Restauration, l'intérêt de la responsabilité politique est compris par les acteurs politiques. Les parlementaires ont inventé et/ou développé des techniques coutumières permettant de mettre en jeu une responsabilité aux conséquences moins graves, c'est à dire moins pénales. Au pire, la sanction est le départ des fonctions ministérielles. La démission est préférable à des sanctions pénales⁸². Le dévoiement de la responsabilité pénale a été limité car assez rapidement le Parlement s'est rendu compte qu'il avait les moyens d'engager la responsabilité politique des gouvernants. La responsabilité politique est un mode de régulation des conflits.

Au-delà de cette approche apaisante de la responsabilité politique, l'existence de mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique est symbolique car elle témoigne de choix politiques caractérisant les priorités définies à une époque charnière.

B – Le caractère symbolique de la responsabilité

Le caractère symbolique de la responsabilité a fortement évolué entre 1789 et 1958. En 1789, la responsabilité est conçue comme un moyen d'exiger des comptes à des ministres jugés dangereux (1). En 1958, il s'agit de la concrétiser de telle manière que la stabilité ministérielle soit assurée (2). Cette conception de la responsabilité est symbolique dans le sens où elle est le reflet d'une conception de la société à un moment donné, et d'attentes fortes. Elle est une tentative de réponse à des besoins politiques, et ne s'inscrit pas uniquement dans une démarche à la fois strictement juridique et juridiquement circonscrite.

1 – La responsabilité, un moyen de contraindre les ministres à rendre des comptes

⁸¹ La « contestation instituée » est née et s'est développée en Grande-Bretagne, dans un régime monarchique de droit divin. Ainsi en 1376, à la fin du règne d'Edouard III, s'est développée la procédure d'*impeachment* qui permet à la Chambre des communes d'accuser un ministre et à la Chambre des lords de le juger. (A. Esméin, *Eléments de droit constitutionnel*, Sirey, 4^e édition, 1906, p. 107 et s). Cependant très vite une procédure qui devait permettre de juger les crimes et délits des ministres a été utilisée à des fins politiques. Ce faisant, la responsabilité devenue politique revêtait un caractère collectif et solidaire et était aussi une « responsabilité pour fait d'autrui », (selon la formule de Denis Baranger, in *Parlementarisme des origines*). Cette évolution s'est produite en Grande-Bretagne au XVIII^e siècle. En France, il fallut plus de temps, les tentatives menées sous l'Ancien Régime ayant échoué, les corps intermédiaires n'ayant pas encore l'autorité suffisante pour s'opposer au roi (Pierre Desmottes, *De la responsabilité des ministres ...op. cit.*, p. 79 et s). Philippe Ségur, *Les fonctions de la responsabilité politique*, op. cit., p. 244.

⁸² Telle fut aussi la logique de Walpole en 1742. Il est vrai qu'en 1640, Laud et Strafford, Conseillers de Charles 1^{er} « avaient été condamnés à mort et à la confiscation de leurs biens ». La démission est alors apparue à Walpole une bien plus douce solution aux désaccords qui l'opposaient à la Chambre des Communes. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 20^e édition, 2003, p. 134-135. Adhémar Esméin, *Eléments de droit constitutionnel*, 1906 4^e édition, p. 109 et s. référencé par Bernard Chantebout, Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1999, 408 p.

Il est intéressant de noter que la recherche de la stabilité et de l'efficacité est une nouveauté en 1789. En 1789, être responsable signifie autre chose. La mise en place de mécanismes de mises en jeu de la responsabilité des ministres a une valeur hautement symbolique.

Elle témoigne de la volonté de mettre un terme aux pratiques douteuses de vils conseillers royaux, et de tourner la page⁸³. Elle est une réponse à une demande formulée à maintes occasions dans les Cahiers de doléances⁸⁴. On y relève une volonté de punir les ministres, selon une procédure spéciale, pour toutes leurs fautes et tous leurs abus. La soif de vengeance est manifeste tout comme la nécessité de mettre en place des procédures de mise en jeu de la responsabilité ministérielle. Déterminer un régime de droits et de devoirs constitue « le seul rempart contre l'impunité d'antan »⁸⁵.

La responsabilité des ministres est réclamée pour des raisons fort concrètes. A titre d'exemple, les Cahiers des trois ordres de Paris veulent : « que tous les ministres, ordonnateurs et autres, chacun dans leur département, soient responsables et comptables à la nation de l'emploi des deniers publics ; et que le compte des dépenses et des recettes de chaque département soit imprimé et publié tous les ans » (cahiers du clergé, art. IX) ; « que la responsabilité des ministres et de tous les dépositaires de pouvoirs sera établie par une loi constitutionnelle, qui fixera d'une manière invariable le cas et le mode légal de cette responsabilité ... » (cahiers de la noblesse) ; « les ministres, ordonnateurs, administrateurs en chef de tous les départements, seront responsables, envers la nation assemblée en Etats généraux, de toute malversation, abus de pouvoir et mauvais emploi de fonds » (Tiers-Etat)⁸⁶. A cette époque, la conception de la responsabilité symbolise un souci majeur d'une société : mettre un terme à des pratiques financières douteuses. La Révolution de 1789 doit, au moins, apporter cela au peuple. Il y a une volonté de rupture. Telle est la symbolique de la responsabilité à cette période charnière de l'histoire politique française.

Dès les premières séances de l'Assemblée constituante, les députés exigent que soit affirmée la

⁸³ En effet, sous l'Ancien régime, la haine et la suspicion du peuple et des parlements portent sur les ministres : « les parlementaires qui avaient été des adversaires pour les ministres ne pouvaient s'attaquer au Roi (...), tous leurs coups étaient dirigés contre les ministres, contre ceux qui exerçaient le pouvoir et en abusaient au nom de Sa Majesté ». Desjardins, *Les cahiers des Etats-généraux en 1789*, cité par Fernand Arles, *La responsabilité pénale des ministres dans le droit public moderne*, thèse pour le doctorat, Roumégous et Déhan, Montpellier, 1920, p. 5-6

⁸⁴ En 1789, la responsabilité des ministres et des administrateurs est demandée par 297 cahiers de doléances, toutes catégories confondues [clergé (29), noblesse (67), tiers-état (78)], les trois ordres réunis, bailliage, sénéchaussée, ville, paroisse, communauté, université. A. P., tome 37, Table des cahiers des Etats-Généraux. In Vida Azimi, *Aux origines de la responsabilité ministérielle*, in Jean Bart, Jean-Jacques Clere, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, 1791, *La première Constitution française*, Economica, coll. Droit public positif, Paris, 1993, p. 220.

⁸⁵ Vida Azimi, Op. cit., p.217.

⁸⁶ Ch L. Chassin, *Les élections et les cahiers de Paris en 1789*, tome 3, Paris, 1889, p. 316, 322, 324, 337, in Vida Azimi, op. cit., p. 220.

responsabilité des ministres⁸⁷. La volonté de responsabiliser les comptables en leur qualité de gestionnaires des deniers publics est une permanence, voire, une obsession. A l'image des requêtes formulées dans les Cahiers de doléances, il est jugé nécessaire que « (...) chaque année un compte public des sommes qui auront été versées dans les différentes caisses des comptables soit rendu, trois mois au plus tard après leur retraite, et que tous soient déclarés responsables envers la nation des déprédations dans les finances (...) »⁸⁸. En réponse à cette attente, selon le décret du 13 juillet 1789 : « (...) l'Assemblée nationale déclare (...) que les ministres et les agents civils et militaires de l'autorité sont responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de cette Assemblée (...) »⁸⁹.

Des articles de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen sont éloquentes : article 14 -« Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou *par leurs représentants*, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, *d'en suivre l'emploi (...)* »- ; article 15 -« La société a droit de demander des comptes à tout agent public de son administration »-⁹⁰. Par la suite les Constitutions autorisent les Assemblées à demander des comptes sur la gestion des finances publiques et citent souvent, au titre des motifs de lancement d'une procédure « pénale » de la responsabilité des ministres, la concussion. Le décret des 27 avril-25 mai 1791 et la Constitution de septembre 1791 mettent particulièrement l'accent sur cette responsabilité comptable.

En 1789, responsabiliser les ministres symbolise l'entrée dans une nouvelle ère. En 1946, les mécanismes doivent conforter la souveraineté parlementaire et soumettre le gouvernement aux volontés des députés. En 1958, les ambitions sont tout autres.

2 – La responsabilité politique, un moyen de stabiliser l'organe gouvernemental

Lors des débats au Comité consultatif constitutionnel, le 13 août 1958, M. Teitgen estime que « (...) la IV^e est morte de deux maladies » : la première est l'incapacité du régime à résoudre les problèmes posés par l'Indochine et l'Algérie ; la seconde est l'instabilité ministérielle⁹¹. Cette recherche de la stabilité devrait être atteinte par la rationalisation. En 1958, le choix d'une responsabilité politique

⁸⁷ Mémoire sur les finances du royaume présenté à l'Assemblée nationale, à la séance du 9 septembre 1791, au nom du Comité des finances par M. de Montesquiou, Paris 1791, in Pierre-François, Pinaud, *Les ministres des finances et la justice de 1789 à 1832, mythe ou réalité, in Les ministres devant la justice*, Association française pour l'histoire de la justice, Actes Suffrage universel direct, Paris, 1997, p. 37.

⁸⁸ In L. Cahen et R. Guyot, *L'œuvre législative de la révolution*, Paris, 1913, repris par P.F. Pinaud, *ibid*, par p. 36-37.

⁸⁹ Maurice Wells, *La responsabilité politique des ministres devant les Sénats et Chambres hautes*, Thèse pour le doctorat, V. Giard & E. Brière, Paris, 1898, p. 85.

⁹⁰ N'oublions pas d'autres articles devant protéger le peuple des abus : Article 2 : « (...) droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression ». Article 6 : « (...) la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. (...) ». Article 8 : « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

⁹¹ DPS.....Tome 2, op. cit., p. 496.

rationalisée est réalisé par des personnes désireuses de consolider la position du pouvoir exécutif face au pouvoir législatif.

La valorisation de la responsabilité est considérée comme un moyen de sauvegarder la République et de rétablir la confiance des citoyens dans la République. Le gouvernant a des devoirs. Rendre des comptes permet au gouvernant de contrôler la validité de son action : la responsabilité est la dimension morale que la République donne à l'action politique : c'est la référence constante⁹².

La recherche de la stabilité et de l'efficacité ministérielles constitue une ambition majeure. En 1958, la quête de stabilité anime les rédacteurs de la nouvelle Constitution et implicitement, la lutte contre la toute puissance du Parlement⁹³ qui déstabilisait et renversait trop facilement les ministères, notamment, sous les Chartes et sous les deux Républiques. L'impact des mécanismes empiriques et constitutionnalisés de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres est en partie en jeu, comme l'immaturation politique et partisane. Il s'agit de mettre un terme à des pratiques.

« (...) La vie des Assemblées sous la seconde Restauration fut une pauvre vie, livrée à d'incessantes vicissitudes, à la multiplicité, à l'indiscipline des partis, qui s'agitaient dans leur sein. Pour présider à l'expérience du parlementarisme⁹⁴ elles se trouvaient dans des conditions déplorables, qui ne furent pas étrangères certes à son avortement »⁹⁵.

Sous la Monarchie de Juillet, les ministres sont renversés et/ou démissionnent facilement pour des motifs pas toujours avouables, des stratégies politiques se préparant parallèlement. La majorité parlementaire est peu stable et cohérente et l'opposition non disciplinée. Les coalitions sont fragiles, et éphémères⁹⁶. Les renversements ministériels conduisent à retrouver dans le ministère suivant la plupart des ministres en poste précédemment.

Il en sera de même entre 1871 et 1875 et sous les III^e et IV^e Républiques. Sous la IV^e République : 27 gouvernements se sont succédé en onze ans, sept mois et huit jours. Il y eut 375 jours de crise ministérielle⁹⁷. Qui plus est, il arrive que le ministre renversé revienne comme président du Conseil.

Les stratégies des présidents des commissions parlementaires sous la III^e et la IV^e Républiques pour inciter au départ les ministres et prendre leur place sont aussi à l'origine de cette instabilité, ces

⁹² Alain Etchégoyen, *Le temps des responsables*, Julliard, coll. Agora, Paris, 1993, p. 129-130.

⁹³ Jean-Claude Bécane, *Le contrôle parlementaire*, in *L'écriture de la Constitution de 1958*, PUF d'Aix-Marseille, Economica, Aix en provence, Paris, 1992, p. 392. Jean-Louis Debré, *La Constitution de la V^e République*, PUF, Paris, 1975, p. 19.

⁹⁴ « Le parlementarisme s'analyse (...) comme la volonté de soumettre le gouvernement au contrôle du parlement ». Michel Bélanger, *La responsabilité politique du chef de l'Etat*, RDP, t. XCV, n°5, p. 1266.

⁹⁵ Maurice Deslandres, op. cit., t. II, p. 100.

⁹⁶ Paul Bastid, *Les institutions...* op. cit., p. 126-129. Claude Bidégaray, Christian Emeri, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 43

⁹⁷ Jean-Claude Bécane, *Le contrôle parlementaire...* op. cit., p. 392.

derniers les remplaçant alors à la tête des commissions. Au lieu d'être l'instrument d'un contrôle technique et politique permettant de mettre en jeu la responsabilité politique des ministres, les commissions d'enquête étouffent les noms des responsables et les scandales et non pas de révéler.

Outre les faiblesses du système partisan, les techniques de rationalisation et l'ensemble du processus de la responsabilité politique sont à perfectionner. Une fois formé, le gouvernement doit pouvoir se maintenir dans la stabilité. Les conditions de renversement doivent être difficiles à réunir. Telles seront les ambitions des rédacteurs de la Constitution de la V^e République .

La volonté de total renouveau des rédacteurs s'inscrit dans une continuité juridique qui caractérisait déjà les rédacteurs de la Constitution de la IV^e République. Sans refuser tout caractère novateur aux institutions mises en place, « on peut se demander si celui-ci ne relève pas plus du domaine politique que du domaine juridique ». Le texte de 1958 précise certains mécanismes prévus déjà dans le texte de 1946 et reprend des révisions constitutionnelles proposées à la fin de la IV^e République. Toutefois, l'esprit qui le domine, tant sur le fond que sur la forme, et qui a plané au dessus des débats constitutionnels, recèle une ambition de renouveau politique, plus que de renouveau juridique. Nonobstant, Maurice Duverger considère, qu'en 1958, les auteurs de la Constitution ont simplement « ravalé la façade, agrandi des pièces, refait les peintures, transformé les communs »⁹⁸.

Plus de stabilité pour plus d'efficacité politique. Des renversements successifs conduisent à augmenter le temps des débats et à ralentir la prise de décision. C'est aussi ceci que les auteurs de la Constitution veulent endiguer en 1958.

Ainsi, sous la III^e République, l'instabilité est préjudiciable, tant à l'autorité du gouvernement qu'à l'efficacité de son action⁹⁹. La position de l'exécutif par rapport au pouvoir législatif est faible. La détermination de la politique est rarement son œuvre –la politique est plutôt conforme aux attentes parfois éphémères de la majorité qu'aux ambitions des ministères- et l'application par les ministres en est rendue difficile. Il n'est pas facile d'obtenir l'adhésion de la Chambre à la politique déterminée. La

⁹⁸ Les auteurs de la Constitution ont repris le fil de la République orléaniste de 1875. Maurice Duverger, *Les institutions de la Cinquième République*, RFSP, mars 1959, p. 103.

⁹⁹ Théodore Zeldin écrit sur la III^e République : « (...) dans les faits, elle donna le pouvoir à une oligarchie de professionnels de la politique, plus ou moins discrédités, qui parvinrent à rester en place en s'assurant des intérêts personnels de leurs électeurs les plus influents et en fermant les yeux sur la corruption de leur entourage. Il est tout aussi difficile de comprendre l'exceptionnelle longévité du régime que l'instabilité sans précédent qui l'a caractérisé. La succession infinie de ministères, dont les nuances étaient indéfinissables, n'éclaire pas davantage sur l'évolution politique ou la mise en place des réformes. Un fossé extraordinaire séparait les principes dont se réclamaient les hommes politiques et la législation qu'ils faisaient passer. Même lorsqu'ils finissaient par faire voter une loi, la plupart du temps, elle n'était guère appliquée. (...) Au nom de la logique et de la rationalité, ils se sont faits les avocats de programmes flous et inconsistants ». *Histoire des passions françaises - 1848-1945 – tome 4 Colère et politique*, Editions du Seuil, coll. Points, série. Histoire, Paris, 1981, p. 245-246. Lire aussi René Rémond, *Notre siècle de 1918 à 1991*, Fayard, coll. Histoire de France, p. 31-231.

composition de la Chambre et notamment de la majorité, ainsi que son absence d'homogénéité, rendent vain les propos de Poincaré en 1906. Délimitant le rôle du gouvernement et plus globalement du régime parlementaire, il expliquait : « *Il faut que le gouvernement n'abandonne rien de son rôle directeur, qu'il se mette à la tête et non à la remorque de la majorité, en un mot qu'il revendique hautement l'honneur et la responsabilité de gouverner* »¹⁰⁰. Naturellement, des hommes, comme Jules Ferry, Waldeck-Rousseau ou Léon Blum¹⁰¹, ont su mener de grandes réformes politiques.

Cette instabilité conduisant à l'impuissance est mal vécue après la première guerre mondiale. La stabilité des ministres dans cette instabilité aussi. Tout cela favorise la montée de l'anti-parlementarisme et la naissance des ligues. A la crise économique, se combinent une crise politique et une crise morale. Outre les ligues, les scandales politiques déstabilisent les gouvernements successifs. Le mur d'argent aussi¹⁰².

La situation est aussi critiquée sous la IV^e République. Robert Verdier, alors parlementaire, s'appuyant sur le livre de Léon Blum paru en 1920 sous le titre *La réforme gouvernementale* présente des gouvernements peu solides :

« Les cabinets ne tombent pas ou bien rarement, sur des questions de politique générale. Des votes qui mettent fin à leur existence on peut bien rarement tirer quelque chose qui ressemble à un reclassement des forces. Ils tombent parce que leur puissance active était épuisée, parce qu'ils étaient à bout de souffle, à court de vie. (...) Ministère et Parlement se dévisagent avec curiosité et gentillesse comme deux inconnus sympathiques. Puis cette fraîcheur de nouveauté passe ; la sympathie se dissipe sans que l'intimité se soit établie. Au bout de trois mois – je parle du cas le plus favorable – le malaise latent et le mécontentement réciproque commencent déjà à soulever la surface. Le Parlement s'impatiente que les nouveaux venus le changent si peu de ceux qu'ils remplacent ».

Selon Robert Verdier, l'analyse de Léon Blum sur la III^e s'applique à la IV^e République¹⁰³. L'instabilité ministérielle rend difficile la mise en œuvre d'une politique. Le manque de continuité est toujours préjudiciable. La crainte d'être renversé conduit un gouvernement à se concentrer essentiellement sur la lutte des phénomènes risquant d'être à l'origine de son renversement¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Cité par Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Domat-Monchrestien, 2^e édition 1947, p. 821-822.

¹⁰¹ La réforme scolaire de Jules Ferry, mais aussi la loi Waldeck-Rousseau de 1884, la loi de 1901 sur les associations. L'action du gouvernement Blum sous le Front Populaire, et notamment les accords de Matignon, est toujours dans les esprits.

¹⁰² Jean-Jacques Chevallier, op. Cit., p. 503 et s.

¹⁰³ DPS..... tome 1, op. cit., p. 53.

¹⁰⁴ L'instabilité nuit nécessairement à la mise en œuvre d'une politique. Une nuance néanmoins. Toutefois sous la III^e et la IV^e Républiques, de grandes réformes ont pu être conduites. Ainsi sous la IV^e République, l'économie française s'est rétablie. Cela tient en partie à « la stabilité des cadres de la haute administration (et de) la permanence de certains hommes politiques dans certaines fonctions ministérielles » comme Robert Schuman aux affaires étrangères. Cependant la question

L'instabilité n'est pas due seulement à la faiblesse du système partisan et à l'absence de majorité homogène. L'impuissance ministérielle et son manque de moyen d'action sont en cause. René Pleven, qui se situe à droite de l'hémicycle explique : « *L'instabilité ministérielle n'est que le symptôme de cette impuissance et le problème fondamental consiste à rétablir entre les pouvoirs un équilibre qui n'existe pas dans la Constitution de 1946* »¹⁰⁵.

Pour ces différentes raisons, la responsabilité ne doit pas être perçue en termes négatifs. Etre positionné comme responsable doit être vécu comme positif. Valoriser la responsabilité dans une société conduit à assurer sa sauvegarde car des limites sont fixées, des garde-fous sont mis en place.

Si l'existence d'un tel principe de fonctionnement est indispensable, sa pérennité et sa contribution à celle de la société dépendra des valeurs qu'on lui accole, de tout ce que l'on attend de la responsabilité politique, du sens qu'on y met.

C - Le contenu symbolique de la responsabilité politique

La responsabilité politique soulève des questions en terme de valeurs et de standard. La valeur peut être présentée comme ce qui est désirable, et ce qui doit être. C'est une fiction utile au fonctionnement des institutions politiques. L'axiologie¹⁰⁶ n'a pas une portée universelle. Les valeurs mises en avant n'ont pas un caractère absolu et il n'est nullement question de recherche de la vérité absolue. C'est une dynamique. Comme le dieu Janus¹⁰⁷, la valeur a deux visages : elle puise sa source dans une analyse de ce qu'a été le passé et dans une projection de ce que doit être l'avenir. Sur quelles valeurs souhaitons-nous fonder nos actions et nos analyses ? Des questions doivent être posées, des réponses apportées avant de définir les règles et de proposer un standard, sorte d'étalon, certes abstrait, mais un étalon-mesure nous permettant d'apprécier des comportements. La morale a besoin du droit, et le droit de la morale. Pour cette raison, le principe de responsabilité politique est aussi un principe juridique car il doit être apte à contraindre une autorité à se soumettre à une appréciation.

Il y a imbrication du droit et des valeurs car, d'une part, le droit véhicule des valeurs et, d'autre part, un statut juridique est attribué à des valeurs que l'autorité politique doit respecter.

de la décolonisation n'a pas été réglée en raison, notamment, d'un manque d'autorité gouvernementale, de l'influence des groupes de pression et de l'impossibilité de travailler dans la durée. Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. Manuel, 27^{ème} édition, Paris, 2001, p. 425.

¹⁰⁵ DPS..... tome 1, op. cit., p. 53-54.

¹⁰⁶ C'est l'étude de ce qui est digne d'estime (en grec : axion) et de ce qui peut être objet d'un jugement de valeur. L'axiologie est « une philosophie des valeurs » qui peut conduire à les hiérarchiser. L'axiologue s'interroge, entre autres, sur l'origine des valeurs, et sur la façon dont les individus les reçoivent

¹⁰⁷ Il est un Dieu qui préside à des transitions d'un état à l'autre dans l'espace, dans le temps et dans l'être. Il est le Dieu « des commencements » et le Dieu « des passages ».

Les valeurs comme les standards, qu'une société met en avant à certaines périodes, sont des repères et contribuent à élaborer un référentiel pour qui veut apprécier des comportements politiques. Ces valeurs sont des guides à d'autres étapes de la vie politique. Le contenu d'un référentiel et d'un standard témoigne de choix politiques et philosophiques réalisés au sein du système politique. Ainsi, le principe de responsabilité politique est un guide, « une étoile polaire »¹⁰⁸ qui oriente la société. Ce n'est pas pour autant un carcan comme en témoigne son caractère et son contenu évolutif au fil des époques et des régimes politiques.

Toute action visant à juger, évaluer ou mesurer conduit son auteur à mettre en œuvre « un instrument de mesure, (...) une norme au sens le plus général du terme »¹⁰⁹. Le droit est porteur des valeurs quand il en découle une norme et un modèle de comportement politique. Logiquement, le droit politique, et plus particulièrement celui de la responsabilité politique, est un étalon-mesure à deux moments : tout d'abord, quand il devient « un processus d'évaluation des conduites »¹¹⁰ et des choix des gouvernants ; puis, par voie de conséquence, quand il permet l'attribution d'une valeur à la politique et aux actions des gouvernants. Il devient envisageable de sanctionner positivement ou négativement, en fonction des évaluations réalisées : « Le droit attribue aux gouvernants une bonne ou une mauvaise conduite (...) »¹¹¹. La question est de savoir ce qu'est une bonne ou une mauvaise conduite ... tout en n'oubliant pas le caractère subjectif de ce qui est bon et mauvais. Au-delà, le principe de responsabilité politique rend possible l'appréciation du fonctionnement global de la société politique. Cela peut rassurer. Cela peut constituer une base de réflexions pour des réformes.

Le droit constitutionnel intervient pour fixer des règles : « la responsabilité, au sens constitutionnel du terme, présuppose (...) qu'il est possible d'identifier des objectifs ou des standards à atteindre par ceux qui sont responsables. C'est une responsabilité pour une conduite déterminée ou pour ses conséquences, qui sera établie par référence à une série de critères qui dépendent de la fonction tenue, des idées politiques et constitutionnelles dominantes et d'autres circonstances¹¹² ». La responsabilité politique permet, par le biais du droit, de hiérarchiser et de fixer les valeurs de la société. C'est un référentiel qui permet de définir des règles pour mieux résoudre les conflits et sanctionner. La responsabilité politique est différente de la responsabilité pénale ou de la responsabilité morale. La responsabilité pénale ne juge pas en opportunité et la responsabilité morale ne suppose pas qu'une

¹⁰⁸ La responsabilité est « une étoile polaire » selon Alain Etchégoia, *Le temps des responsables*, op. cit., p. 65-136, 238-252.

¹⁰⁹ Paul Amselek, *Méthode Phénoménologique et théorie du droit*, LGDJ, Paris, 1964, p. 51.

¹¹⁰ Jean-Marc Février, *L'axiologie*,... op. cit. p. 217. Antoine Jammaud, *La règle de droit comme modèle*, Droits, 1990, p. 199.

¹¹¹ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 107.

¹¹² Colin Turpin, cité par Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 108.

autorité extérieure évalue le comportement d'un autre. Elle fonctionne sur le système de l'auto-évaluation. La responsabilité politique suppose qu'un pouvoir examine les actions et les non-actions d'un autre pouvoir et agit sur la base du droit politique.

Il revient à la doctrine, comme aux auteurs des textes constitutionnels, de définir des valeurs, avant que soit élaborées des normes, des procédures et des sanctions.

Le choix et l'existence de mécanismes de mise en jeu de la responsabilité des gouvernants ont une valeur symbolique car elle indique que le détenteur d'un pouvoir accepte d'être contrôlé et sanctionné par un autre pouvoir. Ce consentement découle de l'intériorisation de la portée de la responsabilité. « Je suis redevable, je dois rendre des comptes », pense l'un. « J'ai le devoir de demander des comptes, de contrôler et de sanctionner » pense l'autre. Le consentement à un contrôle et à une sanction et l'acceptation de contrôler et de sanctionner sont le signe de progrès.

Il s'agira alors de confronter la réalité à une conception d'une situation préalablement idéalisée et organisée et de décider si les gouvernants sont capables de rester au pouvoir¹¹³.

L'évaluation d'une politique menée par l'équipe gouvernementale peut se traduire par une sanction sous la forme d'un vote. Cette sanction doit être appréhendée comme l'« affectation d'une valeur juridique » à un choix et/ou une action réalisés par le gouvernant. Cette valeur peut être soit positive, soit négative. Elle est positive quand il y a une manifestation de confiance, d'un accord sur la politique entre le gouvernement et le Parlement ; elle est négative quand il y a manifestation de défiance et d'un différent politique entre les deux acteurs¹¹⁴.

Quelle que soit la réponse, la sanction ne doit pas être crainte. Il faut jeter un regard différent sur elle. Tout d'abord, elle « désigne le sceau, la marque, par laquelle une chose est garantie, consacrée »¹¹⁵. C'est l'une des facettes de la dimension positive de la responsabilité politique. Ensuite, elle peut être considérée comme « le tarif »¹¹⁶ et la conséquence prévue par le droit à un fait, un événement. En troisième lieu, la sanction peut être analysée comme un acte de contrainte qui concrétise ce tarif et si nécessaire contre la volonté des intéressés. C'est une garantie pour les gouvernés. La sanction recouvre une dimension juridique et la dimension symbolique de la sanction accroît son rôle.

Ainsi, l'évaluation ne relève pas que du juridique mais aussi du subjectif. On ne peut donc limiter une définition de la responsabilité politique à l'étude de ses finalités et de son caractère révocatoire.

¹¹³ Jean-Marc Fevrier, *ibid*, p. 236.

¹¹⁴ Philippe Ségur, *Les fonctions de la responsabilité politique*, op. cit., p. 250, *Qu'est-ce que la responsabilité politique*, RDP, 1999-6, p. 1599 et s. ; *La responsabilité politique*, op. cit.

¹¹⁵ Jean-Marc Fevrier, *op. cit* p. 236.

¹¹⁶ Paul Jestaz, *La sanction ou l'inconnue du droit*, Droits, 1986, p. 197.

La responsabilité politique est un référentiel. Sa conceptualisation doit permettre de la distinguer de la responsabilité pénale de droit commun et de la responsabilité pénale des gouvernants et éviter de substituer la responsabilité pénale à la responsabilité politique, comme cela a été le cas.

A l'époque où la procédure pénale de mise en jeu de la responsabilité des gouvernants est utilisée et où des procédures politiques constitutionnalisées n'existent pas encore, des procès ont une valeur hautement symbolique. Ce sont des enjeux de société : mettre fin à la royauté avec le procès de Louis XVI en 1792, mettre en avant les valeurs du régime représentatif et la parole du peuple avec le procès des ministres de Charles X en 1930, tourner la page du régime de Vichy avec les procès de la libération en 1945. Au-delà du procès Malvy, en 1917-1918, se livrent une lutte d'idées, une conception politique, économique et sociale de la politique de la nation ... *in fine* un choix de société, à une époque où les structures sociales sont en pleine évolution.

Par ailleurs la mise en place de mécanismes de mises en jeu de la responsabilité politique est symbolique dans le sens où leur choix renseigne sur le type de société que l'on choisit. En 1789, la volonté est de contrôler les conseillers du Roi, de leur demander des comptes. Les mécanismes révèlent une quête de vengeance. Par la suite, domine soit le désir du pouvoir exécutif d'échapper à tout contrôle, soit le désir de chacun d'impliquer la cité en collaborant avec les représentants du peuple, soit le désir d'assurer la domination de l'organe exécutif ou de l'organe législatif, soit une quête de stabilité. Les modalités de mise en jeu de la responsabilité du pouvoir exécutif ont une valeur symbolique.

Néanmoins la dimension symbolique de la responsabilité peut être handicapante. Selon Patrick Auvret, quand « l'ensemble de la doctrine analyse la responsabilité politique comme l'obligation faite au titulaire d'une fonction politique de se retirer lorsqu'il a perdu la confiance de ceux devant lesquels il doit répondre »¹¹⁷, elle poursuit une autre finalité : « Il s'agit d'une construction logique », d'un schéma intellectuel, d'un cadre. Elle ne fixe pas les modalités. Il n'est pas écrit dans les textes constitutionnels que le départ est le fruit de la perte de confiance. Il n'est pas non plus fait référence à une faute, en raison car sa subjectivité n'est pas opportune. Les références à la morale sont nombreuses ce qui rend difficile une définition simple et exhaustive de la responsabilité politique ainsi qu'une totale adhésion.

Malgré tout, la responsabilité permet à chacun de s'exprimer selon des formes légales et compatibles avec le fonctionnement de la cité.

La responsabilité politique peut être un atout comme un frein pour le pouvoir politique.

¹¹⁷ Patrick Auvret, *La responsabilité du chef de l'Etat sous la V^e République*, RDP, 1988, n°1, p. 78.

Paragraphe 2 – Une arme politique

La responsabilité politique est une arme politique à double tranchant pour les gouvernants. Elle peut renforcer sa position politique et plus globalement son pouvoir sur les institutions. En cela, elle peut être un atout pour les organes exécutifs (A). Elle peut être une arme entre les opposants à ces derniers pour les déstabiliser, les juger et éventuellement les inciter à quitter leurs fonctions (B).

A – La Responsabilité comme levier pour le pouvoir politique

La responsabilité peut renforcer le pouvoir de l'autorité politique. Conçue comme un élément fondamental dans l'équilibre d'un régime, elle permet de légitimer l'action des gouvernants puis de renforcer leur autorité et leur pouvoir. La responsabilité politique ne doit pas être appréhendée comme un principe visant à freiner ou à bloquer l'action de l'Etat. C'est le développement de la responsabilité politique qui a permis l'extension de l'intervention de l'Etat et le passage à l'Etat fiscal et militaire à l'Etat unitaire et en voie de bureaucratisation.

Les deux aspects de la responsabilité des gouvernants permettant de légitimer le pouvoir politique sont la fonction de représentation et la limitation du pouvoir, conséquence de la responsabilité.

Le premier aspect de la responsabilité du gouvernant est d'assurer la fonction de représentation. Ce qui signifie d'une part, que le gouvernant est légitime quand il incarne les intérêts du groupe et est représentatif, et, d'autre part, qu'un gouvernant doit être à la fois représentatif et légitime pour avoir le droit de gouverner. Une fois ce droit de gouverner obtenu le pouvoir politique peut s'exercer. Il est nécessaire combiner trois groupes d'éléments. Consentement et légitimité sont liés car le consentement est nécessaire au fonctionnement d'un espace public. Ensuite, les normes peuvent être considérées comme la substance de la légitimité politique car il faut un contenu sur lequel il y a aura accord. Les valeurs invoquées feront référence. Enfin, la loi et la légitimité sont liées car la loi est l'instrument du pouvoir politique légitime.

Le deuxième aspect de la responsabilité découle des fonctions de représentation. Il s'agit de la limitation du pouvoir. Tout d'abord, le gouvernant responsable accepte d'agir dans l'intérêt et les attentes de la communauté. Ensuite, il accepte d'être sanctionné, la sanction étant « indissociable de l'exercice légitime du pouvoir et de la responsabilité ». Cette sanction est essentielle dans la conception de la responsabilité¹¹⁸. Le fait de rendre des comptes positionne celui qui le fait comme le détenteur légitime du pouvoir et légitime le pouvoir. Toutefois, pour qu'il soit responsable il doit être limité c'est-à-dire contrôlé dans le cadre de procédures constitutionnalisées. L'essentiel est d'éviter la dilution de la

¹¹⁸ Jean-Marc Coicaud, *Légitimité et responsabilité des gouvernants : réflexions sur l'évolution de la culture démocratique*, in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p. 96-102.

responsabilité et l'absence de contre-pouvoirs. Une précaution doit cependant être prise pour que le principe de responsabilité politique ait une substance, son application doit intervenir en fonction de critères précis. Il doit aussi être mis en œuvre à l'encontre des mesures et non des personnes, et cela pour préserver la stabilité des institutions. Cependant, ce n'est pas toujours le cas.

« Les deux thèses -le pouvoir conduit à la responsabilité ; la responsabilité conduit au renforcement du pouvoir- sont donc toutes les deux vraies. Toutes les deux présupposent qu'il est possible qu'un pouvoir exécutif soit autre chose qu'un pouvoir d'exécution »¹¹⁹. Il doit disposer d'une marge de manœuvre et d'un pouvoir d'appréciation. S'il ne s'était agi que d'un pouvoir d'exécution, l'*impeachment* aurait été suffisant pour contrôler l'action de l'exécutif. A partir du moment où il y a expression d'une volonté, initiative...il faut un autre type de contrôle. La censure est une rencontre des volontés qui peut se conclure par une démission et ne doit pas être assimilée à une simple révocation. La censure doit être assimilée à un désir de contrôler une volonté et à une mise à l'épreuve de la confiance. Il existe deux critères d'évaluation de l'action du gouvernant : d'une part, les principes et valeurs qui fondent l'action gouvernementale –notions de référentiel et de standard–, d'autre part, l'étude de l'évolution de la politique et sa capacité à répondre aux attentes de la souveraineté¹²⁰.

Le contrôle politique doit se déplacer sur celui de la confiance, de l'autorisation et de l'investigation. Cette obligation de rendre des comptes lors des procédures de contrôle politique doit, *a priori*, garantir une bonne administration, et permet de confronter attentes et résultats, et de se prononcer sur la qualité de l'administration. Il a été, en ce sens, bénéfique à l'exécutif et a contribué au développement de son action. Ce ne devait plus être un simple pouvoir d'exécution des lois et d'action, mais plutôt un pouvoir d'impulsion, une dynamique pour l'ensemble de la cité. L'attribution de compétences se justifie d'autant. Pour être jugé et considéré comme responsable, il importe de disposer du droit d'agir, des moyens techniques et bénéficier d'attributions : « Etre responsable signifie devoir « rendre des comptes » et « pouvoir de mener cette chose à bien »¹²¹. La structuration du pouvoir, pour avoir le droit et la possibilité de gouverner, doit être cohérente. Ainsi, la responsabilité politique peut réduire la subordination du pouvoir exécutif au pouvoir législatif quand le premier dispose de techniques pour discipliner sa majorité¹²².

La responsabilité politique apparaît alors comme un élément ayant contribué au développement de l'autonomie et de la spécificité de l'autorité exécutive.

¹¹⁹ Michel Troper, op. cit, p. 52.

¹²⁰ Jean-Marc Coicaud, op. cit., p.95-104.

¹²¹ Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1999, p.3/26.

¹²² René Capitant, *Régimes parlementaires*, op. cit., p. 51-53

La sanction positive de la responsabilité des gouvernants consolide leur pouvoir, et ceci d'autant plus que le soutien sera large et qu'il apparaîtra comme légitime. La sanction découlant de la position de responsable est un atout pour le détenteur du pouvoir. C'est aussi une condition pour agir. Le ministre exerce une autorité et un pouvoir politique et juridique. Le fondement de ce pouvoir est juridique : il est responsable des actes de son administration devant le Parlement¹²³ car le chef de l'Etat est irresponsable. Pour cela, il contresigne les décisions de ce dernier. Le contreseing, « instrument juridique formel » du processus de responsabilité politique conduit le ministre à assumer cette responsabilité devant le parlement. Dans un premier temps le contreseing renvoie à une conception négative de la responsabilité : « je suis comptable de ce que j'ai signé ». Par la suite, il renvoie à une conception positive : « puisque je suis considéré comme responsable, je dois assumer les pouvoirs correspondant à cette responsabilité »¹²⁴. Il y a un lien entre responsabilité et pouvoir : « là où est la responsabilité, là est le pouvoir » écrit Léon Duguit¹²⁵.

En poussant plus loin la logique, là où est la compétence, est le pouvoir puis la responsabilité. Toute personne positionnée comme responsable est en droit d'exiger en retour des pouvoirs. En accordant des compétences, et, en parallèle, les moyens à un organe, on rend possible sa montée en puissance. Toutefois, son autorité doit aussi être légitime¹²⁶.

L'intérêt de la légitimation pour les gouvernants réside dans sa valeur symbolique et son rôle de référentiel lors du jugement des actes juridiques et du pouvoir institué. En quelque sorte, la légitimité justifie l'existence du pouvoir. Elle agit plus en faveur des titulaires du pouvoir qu'en faveur de l'institution elle-même. La sanction est alors personnalisée, notamment quand elle intervient lors d'une consultation électorale. La légitimité qui naît de l'élection devient une valeur fondamentale de la démocratie représentative et renforce le pouvoir. En même temps il fonde la croyance mythique en la démocratie représentative¹²⁷. La personne élue au suffrage universel direct estime que sa légitimité à exercer le pouvoir est plus importante que celle d'une personne élue au suffrage indirect. Cette légitimité est accrue quand elle est l'élue de toute la France, de la Nation et non d'une seule circonscription. Le détenteur d'un mandat électoral pense que sa réélection consolide sa position et justifie une extension de ses compétences, voire de son pouvoir.

¹²³ Olivier Beaud, *Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés*, in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p 203 et s.

¹²⁴ Jean-Michel Blanquer, *Un phénix juridique...* op. cit., p. 283.

¹²⁵ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome 2, 3^{ème} édition, Ed de Broccard, 1928, p. 832. Pierre Avril suit la même logique : *Pouvoir et responsabilité*, op. cit., p. 5.

¹²⁶ Olivier Beaud, *Le transfert de ...* op. cit, p 203 et s.

¹²⁷ Jean-Marc Fevrier, *L'axiologie...* p. 238-239.

La responsabilité doit alors être appréhendée par l'exécutif comme une libération de l'exécutif, une épreuve et une garantie de sa légitimité. Par conséquent, responsabilité et représentation sont les deux pôles autour desquels s'organisent les relations entre gouvernants et gouvernés. Ce sont « les médiateurs institutionnels de la légitimité ». Ainsi, quand la responsabilité évoque la révocabilité, la représentation renvoie à la fidélité.

Si la responsabilité peut renforcer le pouvoir politique, elle peut aussi le freiner.

B- La Responsabilité comme frein au pouvoir politique

La responsabilité politique est un principe qui oblige une autorité, en vertu d'une règle *a priori* constitutionnelle, à se soumettre à l'appréciation du souverain (chef de l'Etat ou peuple) ou de son représentant : par conséquent, elle constitue à la fois un élément de lutte contre l'abus de pouvoir (1), et un élément de délégitimation du pouvoir (2).

1 - Une arme contre les abus, un atout pour la liberté

La notion de responsabilité politique est inséparable de « l'idée –ô combien moderne– d'un droit de contrôle des actions des gouvernants par les gouvernés ». Cette notion est liée à « la théorie de démocratie »¹²⁸.

Il faut octroyer des pouvoirs à des puissances différentes qui se contrôleront mutuellement. La question de la séparation des puissances et des pouvoirs est au cœur de la problématique de la responsabilité des gouvernants. Le lien entre responsabilité et liberté se fait jour peu à peu.

Dans un avant projet préparé à la mi-juin 1958, Michel Debré précise au sujet des rapports entre le Parlement et le gouvernement :

*« La véritable mission du Parlement est de contrôler la politique gouvernementale, de définir les structures fondamentales de l'Etat et de la société et d'assurer la garantie des droits fondamentaux des citoyens. Telle est la signification moderne de la séparation des pouvoirs, telle est la condition de l'efficacité et de la stabilité gouvernementale dans le respect des libertés essentielles »*¹²⁹.

La perception de la nécessité de contrôler le gouvernement est ancienne car ce contrôle permettra de lutter contre les abus et sera source de liberté. En cela, en 1958, la conception de la responsabilité politique sous cet angle est le fruit des réflexions de différents auteurs sur la séparation des pouvoirs, la préservation de la liberté, notamment politique, et celle de l'humanité.

¹²⁸ Olivier Beaud, *Le sang...*, op. cit., p. 112.

¹²⁹ DPS..., tome 1, p. 254.

John Locke et Montesquieu sont ces représentants du « constitutionnalisme libéral » favorable à « un exercice divisé de la souveraineté-puissance publique au nom de la limitation du pouvoir nécessaire pour garantir la liberté individuelle »¹³⁰.

John Locke explique : « Ce serait provoquer une tentation trop forte pour la fragilité humaine, sujette à l'ambition, que de confier à ceux-là même qui ont déjà le pouvoir de faire des lois, celui de les faire exécuter ». Mais aussi « Il ne peut y avoir qu'un seul pouvoir suprême : le pouvoir législatif, auquel tous les autres pouvoirs sont et doivent être subordonnés »¹³¹. La subordination sous-entend l'idée d'un contrôle.

Montesquieu, en 1748, reprend ces règles et précise les modalités d'organisation des fonctions. Il est nécessaire, pour préserver les libertés politiques, de prendre des précautions et d'organiser les relations entre les organes car « (...) c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. (...) » et « lorsque dans la même personne ou le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement ». Par conséquent, « pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »¹³². Il trace les premiers contours de ce que pourrait être une responsabilité de l'exécutif et la démarche à adopter : « (...) si, dans un Etat libre, la puissance législative ne doit pas avoir le droit d'arrêter la puissance exécutive, elle a droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées (...) »¹³³. Ainsi, Montesquieu est opposé à une séparation matérielle et étanche de tous les organes étatiques. Cependant, selon Charles Eisenmann, Montesquieu n'a jamais évoqué la question de la responsabilité ministérielle devant le parlement¹³⁴. Cela n'est pas comparable avec le

¹³⁰ Olivier Beaud, *La puissance de l'Etat*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1994, p. 137.

Cependant, bien avant Locke et Montesquieu, Aristote se prononce en faveur d'une séparation des fonctions en trois parties correspondant à trois domaines distincts. *Les politiques*, Livre IV, chapitre 14. Jean-Michel Blanquer, *L'ordre constitutionnel d'un régime mixte. Le sens donné à la Constitution par le Conseil constitutionnel*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1528.

¹³¹ Chap. XIII. Cité par Michel Troper qui rappelle que déjà à l'époque de Cromwell, la nécessité de distinguer et séparer les pouvoirs avait été formulée par Merchamont Nedham : « Une nouvelle erreur, et très préjudiciable en politique, serait de confier à un seul homme, ou à plusieurs familles constamment unies à cet effet, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de l'Etat » in *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Tome XLVIII, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1973, p. 118-119.

¹³² Montesquieu, *Œuvres complètes*, tome 2, Gallimard, coll. La Pléiade, Paris, 1951, p. 395.

¹³³ Montesquieu, *Œuvres complètes*, op. cit., p. 403. Paul Gigout reprend l'idée que la séparation des pouvoirs est une manière de lutter contre les abus. La souveraineté nationale exprimée dans le cadre du gouvernement parlementaire offre une forme d'organisation des pouvoirs pertinente car apte à lutter contre les abus et le despotisme du pouvoir exécutif. *Théorie de la responsabilité politique des ministres dans la Constitution de 1875*, Thèse pour le doctorat, Imprimerie Barbier-Marillier, Dijon, 1898, p. 11-18.

¹³⁴ Charles Eisenmann, *L'« Esprit des lois » et la séparation des pouvoirs*, in Mélanges R. Carré de Malberg, Librairie Edouard Duchemin, Paris, 1977, p.173.

fait de demander des comptes aux ministres « de leur administration », selon la formule de Montesquieu¹³⁵. Néanmoins, à l'usage, la dimension politique de cette activité est apparue, quand le décret des 27 avril-25 mai 1791 et la Constitution du 3 septembre 1791 obligent les ministres à rendre des comptes sur la gestion de leur administration et à fournir des explications. A ainsi été ouverte la voie de l'appréciation, de l'opportunité, du contrôle politique et non simplement d'un contrôle comptable et administratif.

De Lolme conçoit la responsabilité ministérielle comme une technique de contrôle du Parlement sur l'exécutif : elle est « un moyen d'opposition immédiate aux malversations du gouvernement » qui a aussi pour vertu d'indiquer « fortement les bornes où le pouvoir doit se refermer »¹³⁶. La liberté existe à partir du moment où des limites sont fixées.

Ces différentes analyses sont reprises après la Révolution française¹³⁷.

Le 9 juillet 1789, Mounier explique que l'autorité royale a besoin de « bornes », de limites, sinon elle risque d'exercer arbitrairement son pouvoir et de devenir despotique. Il rappelle alors : « (...) *Mais il faut avouer qu'en France le défaut de Constitution n'a pas été jusqu'à ce jour favorable à la couronne. Souvent des ministres audacieux ont abusé de son autorité* ». Lutter contre l'arbitraire rendra « *les sujets (...) heureux* » et « *la puissance arbitraire fait le malheur de ceux qui l'exercent* »¹³⁸.

La séparation des pouvoirs est d'autant plus capitale qu'elle est une condition préalable à l'expression du peuple par la voie de ses représentants. Selon Mirabeau, c'est par leur intermédiaire qu'il fera savoir qu'il n'a plus confiance dans les ministres. La confusion des pouvoirs ne permet pas une juste expression de la volonté du peuple et la sauvegarde de « la justice éternelle »¹³⁹. Pour Robespierre « (...) *le premier objet de toute Constitution doit être de défendre la liberté publique et individuelle contre le gouvernement lui-même (...)* »¹⁴⁰. La rédaction de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen concrétise ses discours : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution ».

Barnave rappelle, en juillet 1791, que la clef de la préservation de la liberté réside dans la coexistence de deux pouvoirs, exécutif et législatif qui se complètent et se limitent mutuellement :

¹³⁵ Louis Althusser, *Montesquieu, la politique et l'histoire*, PUF, Paris, 1959, p. 101.

¹³⁶ De Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, op. cit., p. 65-67.

¹³⁷ Albert Rigaudière explique que l'invention de la souveraineté a favorisé l'émergence d'une volonté de contester la souveraineté exercée indivisiblement par le Roi. Les ministres puis les Assemblées veulent partager l'exercice de la souveraineté. *L'invention de la souveraineté*, Pouvoirs, 1993, n°65, p. 5 et s.

¹³⁸ François Furet, Ran Halévi, *Orateurs de la Révolution française, tome 1, Les constituants*, Gallimard, coll. Bibliothèque de la Pléiade, Paris, 1989, p. 863-872.

¹³⁹ Ibid, p. 656—657.

¹⁴⁰ Cité par Patrice Jean, op. cit., p. 298

« Celui qui exécute doit avoir un moyen d'opposer son frein à celui qui fait la loi, et ce qui fait la loi doit avoir un moyen de soumettre l'exécution à la responsabilité (...) ». Après avoir justifié le droit de veto royal, il poursuit « (...) C'est ainsi que le pouvoir législatif, en poursuivant les écarts de la puissance exécutrice contre les agents nommés par le Roi, leur fait rendre compte de leur gestion, et prévient les abus qui pourraient naître de leur impunité ». Le pouvoir législatif doit avoir l'opportunité de poursuivre les agents nommés par le Roi en cas d' « écarts de la puissance exécutrice ». Le but est de leur faire rendre compte de leur gestion et de prévenir les abus qui découleraient nécessairement de leur impunité¹⁴¹. La Constitution du 3 septembre 1791 s'inscrit dans cette logique.

Au début XIXe siècle, Benjamin Constant propose une conception plus affinée de la responsabilité ministérielle : une loi qu'il qualifie de politique doit régir la responsabilité des ministres. Cette loi doit permettre une mise en jeu discrétionnaire de la responsabilité, tant lors de la phase d'accusation, que dans la phase de jugement. L'existence de telle loi constituerait une garantie pour la liberté, comme l'a démontré, selon lui, l'exemple anglais. Elle permettrait à l'opposition de dénoncer les pratiques des ministres sans qu'aucun ne subisse de peine puisque la garantie réside théoriquement dans l'inviolabilité du représentant du peuple. Ce qui importe ce n'est pas la sanction mais la mise en jeu de la responsabilité, le contrôle et la pression liés au lancement de la procédure¹⁴². Le caractère politique domine sa conception de la responsabilité ministérielle.

Guizot, fort de ses expériences au Parlement et au gouvernement, écrit dans ses mémoires : « Mais si le gouvernement libre admet la variété des formes, il n'en admet pas la confusion. S'il peut recevoir des organisations différentes, c'est par des moyens différents que, dans ses différentes organisations, il atteint son but qui est toujours le même : la liberté et la durée au sein de la liberté. Or, de toutes les conditions de gouvernement libre, la première et la plus impérieuse, c'est que la responsabilité, une responsabilité vraie et impérieuse, s'attache à l'exercice du pouvoir. Si le pouvoir n'est pas responsable, la liberté n'est pas garantie »¹⁴³.

Selon Prévost-Paradol, exercer un contrôle sur le gouvernement constitue une garantie car un ministère responsable « administrant les affaires publiques sous la direction de son chef et soumis, pour l'ensemble et le détail de sa conduite, au contrôle quotidien du Parlement (...) offrirait à la fois au pays les avantages du gouvernement le plus fort qu'on pût concevoir, et toutes les garanties inséparables pour le respect de la liberté générale »¹⁴⁴. Il introduit un élément intéressant de la responsabilité : être responsable, accepter d'être contrôlé, grandit et renforce celui qui l'est. Le lien

¹⁴¹ François Furet, Ran Halévi, *Orateurs ...* op. cit., p. 31.

¹⁴² Benjamin Constant, *Principes de politique*, in *Œuvres*, Gallimard, coll. La Pléiade, 1957, p. 1131.

¹⁴³ Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, t. 8, Ed Levy frères, 1867, cité par D. DAMANNE, op. cit., p. 14-15.

¹⁴⁴ M. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, Librairie Michel Lévy Frères, Paris, 1868, p. 124.

entre pouvoir et responsabilité est fort. Les Présidents de la République sous la V^e font en sorte d'établir ce lien entre leur responsabilité devant la nation, d'une part, et le droit de s'immiscer dans l'activité gouvernementale, de contribuer à la définition de la politique de la nation, d'autre part.

Si le processus de la responsabilité politique veut atteindre ce but, elle doit être engagée par un autre organe que celui qui doit en assumer les conséquences. Cela signifie que, théoriquement, le gouvernement ne peut engager sa responsabilité quand il est en désaccord avec l'Assemblée nationale : le déclenchement doit être réalisé par un autre organe, qu'il y ait ou non accord politique. Le contrôle perd du sens et en sens s'il est exclusivement conditionné par la personne qui le supportera. Il doit être hétéronome¹⁴⁵.

En 1886, à la lumière de l'histoire institutionnelle, J. Clos résume cette exigence de responsabilité dans cette quête de liberté qui doit animer toute société moderne : « C'est dans la responsabilité générale des ministres, corollaire et correctif nécessaire de l'irresponsabilité absolue d'un Roi, de l'irresponsabilité partielle d'un président de la République, que le droit public moderne a trouvé cette garantie essentielle des libertés publiques (...)»¹⁴⁶. Il souligne, par la même occasion et dans la même logique, la nécessité d'opter pour une responsabilité différenciée des membres de l'organe exécutif.

Si la volonté de lutter contre les abus pour préserver la liberté et finalement la cité constitue une caractéristique de la responsabilité politique, délégitimer l'autorité politique apparaît comme un élément déterminant et une suite logique.

2 - Délégitimer l'autorité politique

La sanction négative conduit à délégitimer l'autorité politique, ... à condition que l'on parte du principe qu'une sanction positive peut légitimer l'autorité. Ceci est un élément contribuant à définir les contours de la responsabilité politique. Il est revendiqué avec fermeté par les membres des Assemblées.

Il est exprimé, dès 1789, dans des textes et au cours de débats à l'Assemblée.

Dès 1789, les débats à l'Assemblée constituante reflètent une volonté d'influencer le choix des ministres lors du renvoi de Necker et de quelques autres ministres en juillet 1789¹⁴⁷. Mounier propose

¹⁴⁵ Philippe Ségur, *Qu'est-ce que la responsabilité politique*, RDP, 1999, n°6, p. 1599 et s.

¹⁴⁶ Jean Clos, *De la responsabilité des ministres*, Thèse Paris, 1886, p. 2.

¹⁴⁷ A. P., tome 8, p. 223

de déclarer que « *l'Assemblée ne peut accorder aucune confiance aux nouveaux ministres* »¹⁴⁸. Il n'est pas question de les garder et ceux qui ont été renvoyés doivent renvenir.

Avant l'adoption de la Constitution de septembre 1791, un décret législatif traite de la responsabilité des ministres devant l'Assemblée nationale. L'article 28 du décret des 27 avril-25 mai 1791 introduit un contrôle en opportunité de l'action des ministres avant l'adoption de la Constitution du 3 septembre 1791 : « Le Corps Législatif pourra présenter au Roi *telles observations* qu'il jugera convenables sur la conduite des ministres et même lui déclarer qu'ils ont *perdu la confiance de la nation*¹⁴⁹ ».

Sous la Restauration, des débats témoignent du lien existant, tout d'abord, entre confiance et droit à se maintenir légitimement, puis, entre confiance et responsabilité.

Le 15 octobre 1814, Faget de Baure dépose une proposition de loi sur les différentes formes de responsabilité des ministres. Incidemment, il traite de la responsabilité politique mais reste très timoré : les Chambres auraient le droit de dire que les ministres ont perdu la confiance de la nation mais cela ne lie en aucun cas le Roi qui n'est pas obligé de les renvoyer¹⁵⁰. C'est aussi ce que sous-entend Benjamin Constant : « (...) *je remarquerai que cette déclaration (d'indignité des ministres de la confiance publique) existe de fait contre les ministres, toutes les fois qu'ils perdent la majorité dans les assemblées. Lorsque nous aurons ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable dans toute Monarchie constitutionnelle, je veux dire un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir s'il n'a pas pour lui le plus grand nombre de voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Et alors ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce ministre* »¹⁵¹. Quand les ministres perdent la majorité à la Chambre, ils doivent démissionner car ils ont perdu la confiance de la nation. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin.

Par contre, un gouvernement peut puiser de l'énergie et trouver un soutien au sein des Assemblées quand son comportement est responsable.

Un certain nombre de valeurs, d'attentes et de besoins exprimés au cours des siècles permettent de donner du sens au concept de responsabilité politique des membres du pouvoir exécutif. La question

¹⁴⁸ A. P., tome 8, p. 240

¹⁴⁹ Mis en italique par nous.

¹⁵⁰ Paul Bastid, *Les institutions politiques...*, op. cit., p. 331.

¹⁵¹ En même temps, il positionne la dissolution comme méthode de résolution d'un conflit chambre-ministre et l'électeur comme arbitre final de ce conflit. Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres, in Cours de politique constitutionnelle*, chap. VII, p. 408, repris dans *les Principes de politique*, chap. X, sup. p. 87 et suiv.

des moyens à mettre en œuvre pour satisfaire ces revendications doit être à présent traitée.

Cependant des obstacles ont limité la capacité du parlementarisme à s'affranchir des conditions de sa naissance : problème de procédures, et difficultés à mettre en œuvre un contrôle des volontés¹⁵².

Outre l'étude de l'objet de la responsabilité politique, la détermination de ses critères s'avère indispensable et renforce son originalité.

Section 2 - Les critères de la responsabilité politique

Il s'agit de définir le régime juridique de la responsabilité politique et, si nécessaire, en la différenciant d'avec la responsabilité pénale.

En 1815, Vitrolles dans son ouvrage, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, présente sa conception de la responsabilité politique des ministres. Il délimite les contours de la responsabilité des ministres. Il est un visionnaire car sa conception est conforme à celle en vigueur sous la V^e République : « Responsabilité engagée, non par des actes délictueux, mais des fautes de politique générale, sanctionnée non par des poursuites pénales et par un jugement, mais par la perte de confiance des assemblées et comme conséquence, par la perte de l'existence politique. ». Il introduit aussi le peuple comme acteur de la responsabilité politique lors de la dissolution de la Chambre. Selon lui, la dissolution est un « moyen de faire un véritable appel à l'opinion nationale ». « La manifestation de défiance des Chambres n'entraîne pas forcément la chute du ministère. Les ministres, soutenus par le souverain, peuvent recourir à la dissolution de la Chambre qui leur était contraire. Mais alors le peuple se trouve investi par ses choix du droit de confirmer et de renverser le ministère »¹⁵³.

Dès la seconde Restauration, la spécificité de la responsabilité des détenteurs d'une fonction politique est comprise. Ce ne peut être une responsabilité de droit commun en raison de la particularité même de la fonction, de la mission et du cadre dans lequel elles s'exercent. Des caractéristiques matérielles et formelles sont présentées par Vitrolles. Matérielles : une notion particulière de la faute en politique, perte de confiance ; formelles : mise en œuvre devant et/ou par les chambres, perte du droit de rester en fonction, introduction de l'électeur en qualité d'arbitre par le droit de dissolution d'une Assemblée.

Fort de l'expérience des régimes politiques qui se sont succédé, deux catégories de critères

¹⁵² Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 294-356 ; 383-385.

¹⁵³ Cité par Julien Laferrière, *Manuel de Droit constitutionnel*, op. cit, 1947, p. 177.

permettent de définir le régime de la responsabilité politique et par la même de la distinguer de la responsabilité pénale –responsabilité pénale des ministres et responsabilité pénale de droit commun–. Ce sont le critère matériel (§1) et le critère formel (§2).

Paragraphe 1 – Le critère matériel

Par critère matériel, on entend, tout d'abord, la nature des faits générateurs de la responsabilité (A), ensuite, l'imputation (B) et, en dernier lieu, le but poursuivi par la mise en cause de la responsabilité des ministres (C).

A - La nature des faits générateurs : l'impossible qualification matérielle des actes et des faits

La marche fut longue avant que le qualificatif de politique soit clairement accolé au côté du mot responsabilité. La première responsabilité conçue pour les gouvernants est une responsabilité dite pénale, le droit pénal étant au XVIII^e siècle une référence pour les acteurs politiques. Cependant, les motifs de mise en jeu de cette responsabilité pénale ont souvent une connotation politique, et sont spécifiques à l'exercice d'une fonction publique et politique. Peu à peu, au fur et à mesure de la parlementarisation des institutions, les contours d'une responsabilité politique se dessinent. La détermination des motifs d'une mise en jeu de la responsabilité politique est le fruit de l'expérience politique.

L'idée dominante est qu'il ne faut pas s'attacher à rechercher une faute matérielle des gouvernants. C'est dans cela que réside la distinction d'avec la responsabilité pénale (2). Il n'existe pas nécessairement de lien entre l'action de l'autorité politique et l'engagement de sa responsabilité et rien ne précise juridiquement le motif de sa mise en jeu, rien ne permet d'assurer que le motif allégué soit un motif acceptable pour l'engagement de la responsabilité politique de l'autorité politique¹⁵⁴. Ainsi, la délimitation du champ de la responsabilité est un exercice délicat et ce d'autant plus quand le motif essentiel réside dans l'existence d'un désaccord politique (1).

1 – Un champ de la responsabilité non circonscrit

En raison de l'influence du droit pénal, des auteurs ont tenté de définir les motifs de mise en jeu de la responsabilité des ministres (a). Cependant, l'exercice est abandonné par les auteurs de la

¹⁵⁴ Jean-Marc Fevrier, *L'axiologie* ...op. cit p. 237.

Constitution de 1958 (b).

a – L’ambiguïté des premières tentatives de qualification matérielle des motifs

Les faits générateurs ne peuvent être précisément déterminés. Cette difficulté a été perçue avant même l’élaboration de la première Constitution française. Il apparaît clairement que la responsabilité des gouvernants ne peut être qu’une responsabilité différente du droit commun des particuliers en raison de la nature des fonctions et du cadre dans lesquelles elles s’exercent. Les débats sur les motifs de mise en jeu de la responsabilité des ministres révèlent que, rapidement, il est apparu risqué de les définir.

Dans les Cahiers de doléances, on peut lire que la responsabilité des ministres devrait être engagée en cas de violation des lois, d’infraction à la Charte des droits de la nation, d’ordres illégaux et injustes, d’attentat à la sûreté des citoyens, de « trahison de la confiance du prince », de « suggestion d’actes contraires aux intérêts toujours inséparables du Roi et de la nation ». Une attention toute particulière devait être accordée au ministre des finances en raison des risques de malversation des fonds publics. Le clergé de Bar-sur-Seine propose un champ de la responsabilité assez vaste : « le ministre (doit être) judiciairement responsable pour avoir abusé de la puissance publique ». Par une telle suggestion on tend à s’écarter du terrain strictement pénal. Cette référence à la puissance publique rappelle la volonté de Benjamin Constant en 1814 de condamner tout ministre qui abuse de son pouvoir légal¹⁵⁵.

La solution pénaliste est très présente. En 1790, est proposé « le code pénal de la responsabilité » et, en 1792, « le code pénal de l’autorité ». Hérault-de-Séchelles définit ainsi la responsabilité : « c’est le code pénal de l’autorité ; c’est la longue chaîne de tous les devoirs d’un ministre et la peine ou la réparation qui correspond à chacun des anneaux »¹⁵⁶. L’énumération des délits est compliquée¹⁵⁷ et peut être inutile comme le révèlent les propos de Viénot-Vaublant en 1792 : « dans mon projet, je n’ai point cherché à ajouter de nouvelles dispositions au Code pénal, ni à prévoir tous les cas possibles d’erreur ou de négligence : ce serait peut être le moyen d’affaiblir la responsabilité. Plus elle est généralisée, plus elle est forte. Mais gardons-nous d’oublier qu’une législation extrême dans ses fins, comme dans ses moyens, se détruit d’elle-même »¹⁵⁸. Cette remarque doit être mise en parallèle avec les écrits de Benjamin Constant en 1814. En 1791, le débat est déjà avancé : Jean-Nicolas Démeunier comme Mirabeau souhaitent que la responsabilité ne s’étende pas aux délits négatifs –impéritie ou

¹⁵⁵ Paul Bastid, *Cours de droit constitutionnel comparé...*, op. cit., p. 150-151.

¹⁵⁶ A. P., tome 39, séance du 22 février 1792, p. 9, Rapport fait au nom du Comité de législation par Hérault de Séchelles et le projet de décret sur le mode de responsabilité des ministres.

¹⁵⁷ Michel Troper, *La séparation des pouvoirs ...*, op. cit., p.72/73, 79/80.

¹⁵⁸ A. P. tome 39, séance du 22 février 1792, p. 18.

négligence– mais s'exerce sur les actions –acte contre la Constitution– alors que Delacroix veut étendre la responsabilité à l'inexécution des lois.

Le souci de Benjamin Constant est de séparer responsabilité et puissance, et de distinguer usage légal et illégal du pouvoir tout en préservant le pouvoir royal¹⁵⁹. Dans sa brochure, *De la responsabilité des ministres*, il se place dans l'optique du régime représentatif et de la souveraineté nationale : « La mise en accusation des ministres est, dans le fait, un procès entre le pouvoir exécutif et le pouvoir du peuple »¹⁶⁰. Ce sont les parlementaires qui incarnent le pouvoir du peuple.

Il prône un système que l'on qualifie d'arbitraire. Il est préférable de rester dans le flou tant pour les motifs¹⁶¹ que pour les peines, estimant que les Chambres doivent bénéficier d'une marge de manœuvre, en raison de la nature particulière de la fonction ministérielle : « La loi sur la responsabilité ne saurait être précise, ni détaillée, comme les lois communes. C'est une loi politique, dont la nature et l'application ont inévitablement quelque chose de discrétionnaire. Il s'ensuit que l'application de la responsabilité nécessite des règles et des formes différentes de celles qui suffisent lorsque tout peut être ordonné et prévu par la lettre de la loi »¹⁶².

Il est en fait tiraillé par la quête de deux impératifs : trouver la formule la moins précise –1^{er} impératif– qui doit, en même temps, être la moins politique, c'est à dire, la moins prétexte à un recours politique et à une action en opportunité –2^e impératif–. En effet, « il convenait de donner la suprématie au Vrai et au Juste, dont le monarque était le gardien »¹⁶³. Benjamin Constant, opère une distinction délicate entre les actes relevant d'une responsabilité devant les représentants de la nation et ceux d'un jugement par une juridiction ordinaire. Dans ses *Réflexions sur la Constitution et la distribution des pouvoirs* publiés en 1814, il étend la responsabilité des ministres à des faits non pénaux...ce qui entretient une certaine ambiguïté sur la nature de cette responsabilité. Ceci est d'autant plus ambivalent, note Julien Laferrière, que Benjamin Constant est de ceux qui, au début de la Restauration, publient des écrits en faveur de la responsabilité politique des ministres, unique moyen sous la Charte

¹⁵⁹ Lucien Jaume, *Le concept de « responsabilité des ministres » chez Benjamin Constant*, RFDC, n°42, 2000, p. 227 et s. Selon lui, en concevant la responsabilité des ministres sous l'angle de l'usage légal ou illégal, Benjamin Constant permet à ses successeurs de transposer la responsabilité des ministres à la responsabilité des fonctionnaires et de remettre en question l'impunité dont ils bénéficiaient en vertu de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII : « Les agents du gouvernement autres que les ministres ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat ». L'article 75 resta en vigueur jusqu'en 1870 (p. 232).

¹⁶⁰ Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres*, in *Cours ...*, op. cit., p. 412. Sa brochure *De la responsabilité des ministres* est écrite au lendemain d'un débat à la Chambre sur la responsabilité pénale. Il commentera aussi la Charte de 1814 et l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire auquel il participera activement.

¹⁶¹ Les infractions condamnables sont généralement la trahison, la haute trahison, la concussion, la violation délibérée, la prévarication, les malversations financières. Il n'existe pas de définition précise de ces infractions dans les textes constitutionnels ou des lois et décrets et cela n'est pas souhaité par Benjamin Constant.

¹⁶² Benjamin Constant, *ibid.*, p. 411.

¹⁶³ Lucien Jaume, *Le concept ...* Op. cit., p. 240.

« d'établir des relations normales entre le pouvoir royal et les Assemblées »¹⁶⁴.

Dans *De la responsabilité des ministres*, il estime qu'un acte illégal ne peut être un acte ministériel, c'est à dire un acte pris dans l'exercice de la fonction ministérielle car « les fonctions ministérielles ne confèrent qu'un pouvoir légal ». Il réalise un parallèle entre le comportement délictueux du ministre et l'abus de confiance que pourrait commettre un financier qui ne respecterait pas ses engagements. Le dit financier serait responsable de son comportement, et du détournement des fonds d'une personne devant elle à partir du moment où celle-ci lui aura volontairement confié ses deniers. Il sera alors responsable comme son agent d'un abus « d'une autorisation légale ». S'il s'agit d'un vol d'argent lors d'un cambriolage –sans qu'existe un quelconque accord préalable avec la victime–, ce qui constitue une atteinte à la propriété relevant d'une juridiction ordinaire. Quand les actes qu'ils commettent sont des actes arbitraires ou illégaux, –c'est à dire commis sans que la loi les autorise à agir et sans que cela soit autorisé et réalisé en vertu d'une attribution ministérielle–, ils ne sont plus que « des individus coupables »¹⁶⁵. Quand ses attributions lui permettent de nuire à la liberté, il estime qu'il est question d'un mauvais usage d'un pouvoir légal. Il est alors qualifié de responsable. C'est dans cette distinction de l'acte légal et illégal que réside la distinction entre la responsabilité politique et la responsabilité criminelle ou civile¹⁶⁶.

Trois mois plus tard, dans *Principes de politique*, il écrit que l'acte additionnel est le premier texte constitutionnel à organiser clairement la responsabilité des ministres. Ces derniers doivent être poursuivis dans trois cas : en cas d'abus ou de « mauvais emploi de leur pouvoir légal » ; en cas d' « actes illégaux, préjudiciables à l'intérêt public, sans rapport direct avec les particuliers » ; en cas d' « attentats contre la liberté, la sûreté et la propriété individuelles ». Toutefois ces derniers délits conduiront les ministres devant la juridiction ordinaire. Par contre, les deux premiers éléments, et plus particulièrement le mauvais emploi d'un pouvoir légal, renvoient à une responsabilité de nature politique. Ces motifs ne sont pas d'une grande précision et laissent la part belle à l'interprétation et à l'opportunité.

Après avoir en 1815 présenté deux formes de responsabilité usage légal –responsabilité devant les chambres- ou usage illégal –responsabilité devant les juridictions ordinaires- d'un pouvoir légal, en 1818, il distingue, dans une deuxième édition de *Principes de politique*, deux catégories de responsabilité : les « actes illégaux préjudiciables à l'intérêt public, sans rapport direct avec les

¹⁶⁴ Julien Laferrière, op. cit., p. 177.

¹⁶⁵ Ils n'agissent plus en tant que ministres et ne peuvent plus être considérés, traités et jugés comme des ministres. Ils relèvent des tribunaux ordinaires. Ainsi un ministre doit être jugé par les représentants du peuple pour tout abus d'un pouvoir légalement attribué par une loi, la Constitution et avec l'accord des élus et du peuple et par un tribunal ordinaire pour des actes illégaux, non prévus par la loi.

¹⁶⁶ Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres*, in *Cours ...*, op. cit., p. 386-388.

particuliers », et le « mauvais emploi du pouvoir dont les ministres sont légalement investis »¹⁶⁷. Il précise dans une deuxième édition de *De la responsabilité des ministres* « Il y a beaucoup d'actes illégaux qui ne mettent en péril que l'intérêt général. Il est clair que ces actes ne peuvent être dénoncés que par les assemblées représentatives. Aucun individu n'a l'intérêt ni le droit de s'en attribuer la poursuite ». Il admet que coexistent deux droits différents, dans des domaines et selon des procédures différents : d'une part, le droit qui permet aux individus d'agir, d'autre part, le droit qui permet aux Assemblées de mener une action.

Sa perception des infractions a évolué. Les infractions souvent citées par Benjamin Constant sont la trahison et la concussion. Ce sont des termes pouvant, comme la concussion, renvoyer à une responsabilité pécuniaire du fonctionnaire¹⁶⁸. Les explications, qu'il fournit, sous-entendent qu'un pouvoir et qu'une marge d'appréciation sont accordés au ministre. Au-delà, il s'agit donc de juger un comportement politique. « La mauvaise direction de la guerre », des négociations internationales, la remise en question de l'indépendance des juges ou des jurés ou toute autre attitude préjudiciable à l'Etat relèveraient de la trahison. Le « mauvais emploi des deniers publics » serait un acte de concussion. Ces deux seuls crimes relèveraient de la sphère de la responsabilité des ministres¹⁶⁹.

Quelque temps plus tard, il estime que détailler les infractions est déconseillée pour trois raisons : tout d'abord, les délits sont difficiles à définir. Ils ne se composent pas d'un seul acte ou d'une seule série d'acte. La loi n'est pas apte à saisir toutes les nuances. Seule « la conscience des pairs est juge compétent ». Ensuite, la liste serait très longue. En dernier lieu, les ministres trouveraient le moyen d'imaginer des délits non prévus, d'où la nécessaire imprécision des termes souvent utilisés comme en Angleterre : *high crimes and misdemeanours*. Cela fait peser sur leurs épaules un certain arbitraire dont les parlementaires peuvent user. Pour compenser cet arbitraire, existent une certaine solennité des formes, des peines modérées et « le caractère auguste des juges »¹⁷⁰. C'est « leur conduite (...) dans son ensemble qui doit être jugée », ce qu'une loi précise ne peut faire, d'où l'existence nécessaire d'un pouvoir discrétionnaire au bénéfice de ceux qui les accusent et les jugent¹⁷¹. Ainsi, en 1819, il écrit, dans un article, que « La responsabilité, restreinte de nouveau à la concussion et à la trahison, prises dans le sens le plus littéral serait complètement illusoire ». *In fine*, l'énumération est un exercice nécessairement incomplet et donc inutile.

¹⁶⁷ Benjamin Constant, *Principes de politique*, op. cit. p. 1129.

¹⁶⁸ A présent, la concussion est définie à l'article 432-10 du code pénal : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique (...) de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir (...) une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû (...) ». La trahison est définie à l'article 411-1 Code pénal, Ed. 2002, Litec.

¹⁶⁹ Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres*, in *Cours ...op. cit.*, p. 389-390 et 405.

¹⁷⁰ Benjamin Constant, *Principes de politique*, op. cit. p. 1130-1136.

¹⁷¹ *De la responsabilité des ministres dans la proposition des lois*, in La Minerve française, nov. 1819, p. 241-251. repr. In B. Constant, *Recueil d'articles : le Minerve, la Minerve, La Renommée*, t. 2, p. 1077-1087., in Lucien Jaume, op. cit., p. 242.

En qualifiant d'arbitraire sa théorie, il reconnaît le caractère flou de la responsabilité ministérielle, à mi-chemin entre le pénal et le politique. Benjamin Constant a introduit « dans la doctrine française une conception élastique de la responsabilité pénale »¹⁷². Il a favorisé le détournement des procédures pénales de mise en jeu de la responsabilité des ministres à des fins politiques. Il a donc contribué, à sa manière, à l'émergence de la responsabilité politique.

En 1815, selon Vitrolles, comme nous l'avons déjà signalé, la responsabilité des ministres est une « responsabilité engagée non par des actes délictueux, mais par des fautes de politique générale (...) »¹⁷³. Une telle définition renvoie, sur le fond, à une conception politique de la responsabilité. En même temps, les ministres sont perçus comme détenteur d'un pouvoir politique car il est fait référence à la détermination de la politique de la nation et non à une simple exécution. La responsabilité pourrait être engagée par les parlementaires quand ils jugent les choix politiques du gouvernement non judiciaires. N'en est-il pas ainsi à l'article 49 al.1 ou al. 3 quand les députés peuvent refuser la confiance après avoir entendu un programme ou une déclaration de politique générale du gouvernement (al.1) ou voter une motion de censure après un engagement par le Premier ministre de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte (al.3) ?

Le procès des ministres de Charles X n'est pas étranger aux débats tenus en 1835 sur une réforme de la responsabilité des ministres. Ils témoignent de la fragilité de la séparation entre la responsabilité pénale et la responsabilité politique, telle qu'elle est conçue actuellement, à partir du moment où l'action de gouvernants est en jeu.

En 1835, les seuls mécanismes constitutionnalisés sont ceux d'une responsabilité pénale des ministres. Des débats sur un projet de loi gouvernemental relatif à la responsabilité des ministres offrent un éclairage intéressant sur la question et mettent en avant plusieurs thèses dont celle de l'arbitraire de Benjamin Constant¹⁷⁴. Cette thèse déjà utilisée, le sera encore sous la III^e République. D'autres sont pour une délimitation stricte du champ de la responsabilité. Ces débats sont toujours d'une grande actualité. Salverte souhaite que les mises en accusation se fondent sur des délits énumérés par la loi. Laboulièredoute l'arbitraire qui est, intrinsèquement, dangereux : « (...) personne ne peut contester que la vague ne soit l'arbitraire et que l'arbitraire ne soit en droit criminel »¹⁷⁵. Le principe de légalité des peines et des délits doit être respecté. Quoiqu'il en soit, il juge le procès des ministres de Charles X remarquable. Sa rigueur est donc toute en nuance. Ce n'est pas le cas d'un défenseur d'une position

¹⁷² Paul Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie...*, op. cit., p. 323.

¹⁷³ Cité par Julien Laferrière, op. cit., p. 774-775.

¹⁷⁴ Jean-Jacques Clère, *La mise en œuvre de la responsabilité pénale des ministres sous la Monarchie de Juillet : théories et réalités*, in *Les ministres devant la justice*, op. cit., p. 106.

¹⁷⁵ A. P. 2^{ème} série, t. 93, p. 222.

plus rigide, Hennequin.

Plus tard, Hennequin, se remémorant le procès des ministres de Charles X et la façon dont a été élaborée la thèse de la trahison constructive, invite à se méfier des accusations constructives : « Voulez-vous qu'un ministre ait à redouter de voir des actes innocents en apparences, ou du moins peu reprochables, réunis dans un faisceau pour constituer par voie de construction l'accusation inattendue ou de trahison ou de concussion »¹⁷⁶.

D'autres, comme Rauteur et Malleville s'y opposent. Rauteur explique : « (...) *Il est impolitique de définir d'une manière précise les délits ministériels*, puisque toute définition restreint le cercle auquel appartient la chose définie. (...) *C'est favoriser l'impunité que de définir de près les crimes des ministres* »¹⁷⁷. Malleville redoute aussi la précision : « C'est le vague même de la loi qui assurera son *pouvoir préventif* en décourageant à l'avance ceux qui chercheraient à en éluder les rigueurs (...). Il est *impossible de définir* tous les cas de responsabilité ministérielle ».

Il utilise, pour qualifier la responsabilité pénale, un élément qui, avec le recul, entre plutôt dans le champ de la responsabilité politique ... à moins qu'il soit simplement pertinent pour tout ce qui relève des affaires politiques : « Dans l'ordre politique et constitutionnel, les ministres *sont comptables* non seulement du mal qu'ils ont fait, mais encore *du bien qu'ils n'ont pas fait* »¹⁷⁸.

Ainsi, selon Malleville, l'inaction est un délit qui justifie une mise en accusation. Cela démontre à quel point la responsabilité pénale est une responsabilité éminemment politique ... comme les propos d'Odilon Barrot le confirment : « Les ministres ne sont pas dans le droit commun. On ne peut pas les traduire devant les juridictions ordinaires suivant les formes communes. Pourquoi ? Parce qu'il s'agit d'une justice politique qui a des caractères tout à fait spéciaux : c'est un *pouvoir politique qui accuse* les ministres et qui seul peut les accuser ; c'est un *pouvoir politique qui est appelé à les juger*. Le fait est moins considéré en tant que tel, sous son aspect moral, qu'en raison de ses conséquences et de ses résultats pour le pays. L'élément intentionnel n'est pas pris en considération : un ministre peut être accusé de trahison *sans jamais avoir eu l'intention* de trahir »¹⁷⁹.

Ces différents éléments nous écartent du cadre de la procédure pénale : ni l'intention, ni la faute ne sont exigées ; une détermination, à l'avance, des délits et des peines constitue un risque pour la nation.

Une attention plus particulière doit être accordée à un propos de Hennequin : « (...) Désormais, Messieurs, un ministre (s'offre à nous) comme un homme politique qui *doit porter le poids des mesures qu'il a voulues, et dont il n'a garanti l'exécution* que parce qu'il avait obtenu *le double assentiment de sa*

¹⁷⁶ A. P. 2^{ème} série, t. 95, p. 243 et s.

¹⁷⁷ A. P. 2^{ème} série, t. 93, p. 220-221.

¹⁷⁸ A. P. 2^{ème} série, t. 93, p. 239.

¹⁷⁹ A. P. 2^{ème} série, t. 93, p. 244.

raison et de sa conscience. Alors, Messieurs, il ne s'agit plus d'un fantôme de discussion, mais d'une discussion pleine de vérité ; il s'agit *de frapper le ministre, et non plus de modifier le cabinet*, mais qui dépose entre les mains des ministres qu'il a choisis toute l'action gouvernementale »¹⁸⁰.

Cela signifie-t-il que l'influence d'un chef d'Etat dans la prise de décision d'un ministre implique sa responsabilité ? Ce doit être d'autant plus le cas quand il est reconnu comme l'auteur d'un acte et d'un choix politique, comme sous la Restauration ou sous la III^e République. Le principe d'irresponsabilité politique du chef de l'exécutif s'effrite au contact de la réalité.

Oublions un instant sa quête d'une rigueur absolue dans l'énumération des délits et des peines, pour s'intéresser à son intellection de la responsabilité ministérielle. Elle est au cœur de l'ambivalence. Sur les motifs de sa mise en œuvre, elle est politique, sur la forme et sa finalité elle est criminelle. La nature politique découle de sa volonté de contester des choix politiques, et une appréciation de leur mise en œuvre. Elle est criminelle car elle ne peut se limiter à une éviction du ministre mis en cause et à une information du chef de l'Etat. Il faut frapper, sanctionner autrement que par une révocation. Hennequin s'oppose à la conception de la responsabilité développée par Benjamin Constant, une vingtaine d'années auparavant. Sa logique sera peu suivie car il ne sert à rien de rechercher des fautes comme en droit pénal.

Circonscrire le champ de la responsabilité politique est d'autant plus un exercice délicat, voire impossible car la notion d'opportunité est au cœur de la responsabilité politique. L'usage du mot faute est source de confusions.

b – Une action en opportunité : de l'accord préalable au désaccord constaté

L'impossibilité de définir les erreurs et les fautes conduit inéluctablement à la question de l'opportunité Cette question est déjà traitée par Michel Troper. Il estime que la capacité d'appréciation et les compétences, dont dispose l'exécutif pour mener une politique, fondent son pouvoir politique et rendent logique l'existence d'une responsabilité politique. Olivier Beaud reprend cette idée en formalisant le « principe d'opportunité »¹⁸¹. L'action du gouvernement peut être analysée et jugée de différentes manières. La responsabilité porte sur les actions menées et, plus globalement, sur « la capacité à répondre à des exigences politiques ou sociales ». Elle est rétrospective.

Le jugement en opportunité conduit à se projeter dans l'avenir pour mettre fin à ce désaccord et

¹⁸⁰ A. P. 2^{ème} série, t. 95, p. 243 et s..

¹⁸¹ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 117.

choisir une solution meilleure. Il s'agit d'anticiper. La responsabilité est, en cela, « prospective » ou « anticipatrice »¹⁸². Selon Jean-Marc Février, il n'existe pas d'obligation préalable¹⁸³. Cela n'est pas certain. Tout jugement en aval suppose, qu'en amont, un lien ait été établi entre le détenteur du pouvoir et l'autorité de contrôle. Un engagement a été pris par le premier devant le second. Le jugement, en établissant un bilan de l'action est, dans un premier temps, rétrospectif puis, dans un second temps, prospectif.

La responsabilité politique du ministre ne peut être mise en cause sous l'angle de la légalité. Elle est engagée sans qu'il y ait faute. C'est le point d'ancrage d'avec la distinction avec la responsabilité pénale et civile. Elle l'est sous l'angle de la convenance, de l'opportunité, de sa conformité avec l'intérêt général, son accord ou son désaccord avec l'attitude que le Parlement estime désirable. Elle naît d'un désaccord politique entre les ministres et l'organe à qui ils doivent rendre des comptes¹⁸⁴. Ce désaccord devant le parlement se traduit bien souvent par la perte de majorité en son sein¹⁸⁵.

Il ne s'agit donc pas de faute mais de jugement en opportunité sur des choix, et la façon dont est conduite une politique. Il convient d'apprécier le pouvoir discrétionnaire dont dispose le gouvernement. L'évaluation se traduit par une sanction, à l'occasion d'un vote. C'est aussi une question de rapport de forces.

Le désaccord peut se fonder moins sur détermination d'une politique économique, sociale ou financière que sur les valeurs que les gouvernants doivent incarner et défendre. Le droit peut prendre en compte les valeurs de la société. Le recours à une idée de faute se justifie davantage pour sanctionner le non-respect de valeurs juridiquement encadrées –lien avec la notion de standard–. La responsabilité politique sera là pour sanctionner un acte d'un pouvoir politique ou d'un subordonné. Ainsi, examiner la responsabilité politique d'une autorité politique conduit à l'appréhender comme une opération d'évaluation des gouvernants. « (...) Le droit, la morale et la politique sont inextricablement mêlés dans l'appréciation de la responsabilité des gouvernants en particulier et de la classe politique en général »¹⁸⁶. Cela conforte la position de la responsabilité politique en tant que référentiel.

Dès 1791 le jugement en opportunité est introduit. Cependant, à l'époque, la procédure pénale devant les chambres est la seule constitutionnalisée. Le décret des 27 avril-25 mai 1791 relatif à l'organisation des ministères repris dans la Constitution du 3 septembre 1791, en vertu de ses

¹⁸² Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 112.

¹⁸³ Jean-Marc Février, *L'axiologie* ...op. cit p. 237.

¹⁸⁴ Georges Vedel, *Manuel de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, réédition Dalloz, Paris, 2002, p. 459. Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel, Tome 4, L'organisation politique*...,op. cit., p. 848 et s Voir aussi Laferrière, op. cit., p. 774 et s.

¹⁸⁵ Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Tome 2, Sirey, Paris, 8^{ème} édition, p. 257.

¹⁸⁶ François Feral, *La tradition juridique de l'irresponsabilité politique*, in *Gouvernants : quelle responsabilité*, op. cit., p. 189.

dispositions finales, introduit l'idée que les parlementaires doivent contrôler, évaluer et juger les choix et l'action des ministres. Cette vision persiste, par la suite. De même, la théorie de l'arbitraire de Benjamin Constant, les mots qu'il utilise –mauvais usage, mauvaise direction, pouvoir discrétionnaire ...– introduisent le jugement en opportunité. Il en est de même en 1835.

En raison du flou des faits générateurs de la responsabilité politique, sa définition matérielle ne peut et ne doit être réalisée.

2 – L'abandon salutaire de toute tentative juridique de définition matérielle

La responsabilité politique des ministres ne se fonde pas dans une infraction pénale définie, ni dans une faute civile qui sont l'une et l'autre objectivement appréciables. Il n'est nullement question de culpabilité. Contrairement au droit pénal, qui doit définir strictement et formellement les infractions sur la base desquelles la procédure est lancée, le droit de la responsabilité politique ne peut décrire de façon exhaustive et exclusive la faute politique. Il ne peut exister de définition matérielle exhaustive¹⁸⁷.

Le problème conceptuel relatif au passage de la responsabilité pénale à la responsabilité politique réside dans l'oubli de séparer les notions de faute et de sanction. Elles sont adaptées à la responsabilité pénale et non aux caractéristiques de la responsabilité politique. Son maintien conduit certains à remettre en question la valeur juridique de la responsabilité politique. Pour eux, hors de la faute et de la sanction, il n'y a pas de droit. Ils ont une vision utilitariste du droit¹⁸⁸. Au-delà, cela n'est pas sans lien avec le danger de rejeter l'étude des phénomènes politiques du champ du droit constitutionnel.

Or, il faut éviter de confondre responsabilité politique et faute juridique, et, de rechercher une faute pour que la responsabilité soit mise en jeu. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait une faute civile ou pénale. En cela, le recours au terme « responsabilité », qui vient du droit civil, est une erreur et fausse la perception de ce que doit être le système sur la base duquel les gouvernants doivent rendre des comptes. Les références à la morale sont tout aussi nombreuses ce qui rend difficile une définition simple et exhaustive de la responsabilité politique ainsi qu'une totale adhésion.

Julien Laferrière a su présenter synthétiquement les motifs de mise en jeu de la responsabilité politique : elle « est infiniment large quant aux actes et aux causes qui y donnent lieu : qui peut être

¹⁸⁷ « La responsabilité politique connaît une indétermination des fautes ou erreurs politiques sanctionnables » : Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 106.

¹⁸⁸ Jean-Michel Blanquer, *Un phénix juridique...*, op. cit., p. 286.

engagée à raison de tout acte quelconque accompli par un ministre dans l'exercice de ses fonctions ou s'y rattachant, de toute attitude prise par lui, de son action ou de son inaction, de ses intentions manifestées alors même que cet acte ou cette attitude sont absolument réguliers, la conduite du ministre étant envisagée non dans sa légalité, mais exclusivement dans sa convenance, son opportunité, sa conformité avec l'intérêt général, son accord ou son désaccord avec l'attitude que le Parlement estime désirable »¹⁸⁹.

Si la doctrine circonscrit le champ de la responsabilité, les auteurs de la Constitution de 1958 restent prudents. Ils n'ont pas cherché à définir les motifs de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement par le parlement.

Le contenu de l'article 20 al. 3 de la Constitution de 1958 est le fruit de l'histoire institutionnelle et des réflexions de différents auteurs et acteurs politiques. Il dispose que le gouvernement « est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures vues aux articles 49 et 50 », sans préciser à aucun moment les éléments fondant la mise en jeu de cette responsabilité. Les articles 49 et 50, en faisant référence à un programme ou à une déclaration de politique générale ou à un texte -c'est-à-dire, en réalité, à un champ vaste et éminemment politique comme base de l'engagement de la responsabilité du gouvernement-, s'imposent, logiquement, à la lecture des débats et déclarations précédentes. Les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont intériorisé les leçons de l'histoire et les ont formalisées en termes juridiques et politiques.

La responsabilité politique devant les Chambres est une responsabilité où l'opportunité est le maître mot. Tout acte du ministre pris dans l'exercice de ses fonctions ou s'y rattachant, toute attitude, toute action, toute inaction, toute intention manifestée relève du domaine de la responsabilité politique.

Déterminer le fondement de la responsabilité, les comportements qui relèvent de la mise en jeu de la responsabilité est un exercice très délicat. Il en est de même de la manière de les imputer et de qualifier ces comportements et les sanctions.

La question de l'imputation est à étudier avant d'aborder celle de la finalité.

B - L'imputation

La question de l'imputation est ancienne et trouve ses origines dans la responsabilité pénale, et plus précisément dans la procédure de l'*impeachment*. L'imputation permet, d'une part de déterminer qui est le détenteur du pouvoir exécutif jugé responsable, et, d'autre part, de justifier sa soumission à la règle

¹⁸⁹ Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit. p. 774 et s.

de la responsabilité¹⁹⁰. Une règle de fonctionnement s'est imposée au sein du pouvoir exécutif : le dualisme des responsabilités. Le Chef de l'Etat bénéficie d'une immunité, appelée inviolabilité en régime monarchique et irresponsabilité en régime parlementaire représentatif (1). Ce principe a eu pour corollaire la responsabilité des ministres à qui l'on imputera les actes et les non actes. Au delà de l'idée de faute, c'est la question de l'imputation qui est soulevée. Un mécanisme fondamental de la responsabilité politique est alors mis en exergue, « le mécanisme objectif d'imputation » (2).

1– Un principe constitutionnel fondamental : l'immunité du chef de l'Etat

Au préalable, il importe de rappeler qu'une règle de fonctionnement du régime parlementaire est le dualisme des responsabilités¹⁹¹. Ce dualisme est considéré comme une caractéristique du régime parlementaire. Il est inexistant en régime présidentiel où l'exécutif est monocéphale. L'invocabilité, dont jouit le Roi, puis l'irresponsabilité, dont bénéficie le chef de l'Etat en régime représentatif, se fondent essentiellement sur la nécessité d'assurer la continuité de l'Etat. Pour permettre aux représentants de la nation d'exprimer leurs velléités, les critiques doivent se concentrer sur les ministres, boucs émissaires institutionnels. C'est à eux que les parlementaires doivent demander des comptes sur leurs choix et leurs actions. Ce sont eux que les parlementaires sanctionneront, éventuellement.

Avant même la mise en forme de ces régimes, le dualisme des responsabilités est perçu comme une nécessité, une exigence incontournable. A l'invocabilité du monarque, a succédé l'irresponsabilité politique du chef d'Etat en régime représentatif parlementaire (a). Ce principe est doublement fondé (b)

a – De l'invocabilité royale à l'irresponsabilité du chef de l'Etat républicain parlementaire.

L'immunité du monarque est appelée inviolabilité (a1) et celle du chef d'Etat républicain, irresponsabilité (a2).

a1 – L'invocabilité royale

L'invocabilité royale signifie que le Roi bénéficie d'une immunité pénale absolue à l'égard de toute répression, de toute sanction pénale et que sa personne ne peut être mise en cause, en aucune matière et par aucune autorité quelle qu'elle soit. Il ne peut être arrêté. Il est aussi irresponsable car aucune poursuite ne peut être exercée contre lui¹⁹².

Jusqu'à la Révolution française, le fondement de cette inviolabilité est religieux. Il est de droit divin. C'est une personne sacrée dont on ne met pas en cause la puissance et la miséricorde¹⁹³ : le Roi est la

¹⁹⁰ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit. p. 114.

¹⁹¹ Responsabilité politique des ministres et irresponsabilité politique du chef de l'Etat devant le Parlement.

¹⁹² Francis Hamon, Michel Topor, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 131.

¹⁹³ Paul Bastid, *Cours de droit constitutionnel -DES-*, rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Paul Bastid, Les

source de la loi et de la justice avant 1789¹⁹⁴. En tant que tel il sera protégé. Cette inviolabilité est d'autant plus logique dans une monarchie qu'elle est considérée comme « la condition de l'hérédité »¹⁹⁵. Cette hérédité le protège, ce qui n'est pas le cas du chef d'Etat républicain¹⁹⁶. Elle ne suppose pas son effacement dans l'exercice du pouvoir, contrairement à l'irresponsabilité d'un chef d'Etat parlementaire moniste : « L'inviolabilité correspond davantage à la situation d'un organe investi de pouvoirs et d'une autorité réels en raison du prestige et du respect qui l'entourent. L'autorité d'un organe doté d'un statut d'inviolabilité se justifie par elle-même et exclut qu'au-delà de son autorité et de la reconnaissance de ses pouvoirs, il ait à justifier de cette autorité et de ces pouvoirs »¹⁹⁷. C'est « le reflet de la majesté royale »¹⁹⁸.

Avec la Révolution, c'est une condition de l'exercice de sa faculté de limiter les abus du pouvoir législatif en toute indépendance.

L'inviolabilité du monarque est considérée comme nécessaire par Montesquieu : « Le corps législatif ne doit point avoir le pouvoir de juger la personne et par conséquent la conduite de celui qui exécute. Sa personne doit être sacrée, car il est nécessaire à l'Etat pour que le Corps Législatif n'y devienne pas tyrannique. Dès le moment qu'il seroit accusé ou jugé, il n'y auroit plus de liberté »¹⁹⁹. Pour de Lolme c'est aussi une évidence : « Le Roi est, il est vrai, hors d'atteinte des tribunaux : parce que s'il en était un qui pût le juger, ce serait ce tribunal et non pas lui qui aurait finalement le pouvoir exécutif »²⁰⁰.

Barnave explique, en juillet 1791, que l'inviolabilité du « gouvernement monarchique » est une condition de son indépendance et de sa capacité à limiter si nécessaire le pouvoir législatif. C'est aussi un moyen de garantir la stabilité et la liberté politique, car sachant sa personne inviolable, nul ne perdra du temps à tenter de le combattre. Si le Roi commet un délit civil, il conviendra de déclarer qu'il a agi sous le coup de la démence et de faire en sorte qu'il ne puisse récidiver : il n'y a aucun intérêt à le punir si le souci premier est la « tranquillité » du peuple et la paix. S'il commet un délit politique, il ne peut y avoir inviolabilité car l'exercice d'une fonction exécutive ne peut bénéficier d'aucune impunité. Cela signifie que le Roi ne peut bénéficier de l'inviolabilité qu'à la condition qu'il reste en retrait du pouvoir. Si

cours de droit, coll. Droit public, science politique, 1959-1960, Paris, 1960, p. 175. Sur les origines de l'inviolabilité du Roi, lire *L'inviolabilité du Roi dans la Constitution du 3 septembre 1791*, de Michel Pertué, in Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpaux, 1791, op. cit., p. 181-203.

¹⁹⁴ Michel Pertué, op. cit., p. 183.

¹⁹⁵ Joseph Barthélémy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933, p. 619.

¹⁹⁶ Joseph Dubuc, *La question et l'interpellation*, Thèse pour le doctorat, A. Pedone, Paris, 1909, p. 3.

¹⁹⁷ Bernard Branchet, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la Ve République*, LGDJ, tome 82, Paris, 1996, p. 220-221.

¹⁹⁸ Georges Vedel, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 429.

¹⁹⁹ Montesquieu, *Œuvres complètes*, Tome 2, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard, 1951, p. 403

²⁰⁰ De Lolme, *Constitution de l'Angleterre*, 1770, p. 65.

c'est nécessaire, quand il devient incapable et indigne de sa fonction, la Constitution doit prévoir sa déchéance ²⁰¹.

Toutefois, si dans les monarchies constitutionnelles (1791, 1814, 1830), le Roi doit tenir compte des textes qui le lient et qu'il a juré de respecter, il apparaît difficile pour les constituants de le présenter devant les tribunaux en cas de manquement aux devoirs de sa charge. Seule une révolution, *a priori*, peut le renverser, comme ce fut le cas pour Charles 1^{er} d'Angleterre²⁰², et de Charles X en France, ou la fin d'un régime avec l'abolition de la Constitution du 3 septembre 1791.

Benjamin Constant dans la droite ligne de Montesquieu et de Lolme, fort de son expérience politique explique : « Notre Constitution, en établissant la responsabilité des ministres sépare clairement le pouvoir ministériel du pouvoir royal. Le seul fait que le monarque est inviolable et que les ministres sont responsables constate cette séparation. (Le Roi) peut et doit être irresponsable : le monarque est, dans cette enceinte, à part et sacré ; vos regards, vos soupçons ne doivent jamais l'atteindre. Il n'a point d'intentions, point de faiblesses, point de connivences avec ses ministres car ce n'est pas un homme, c'est un pouvoir neutre et abstrait »²⁰³. Il justifie l'inviolabilité du Roi par la volonté, comme en Angleterre, de protéger le Roi en évitant que l'on conteste trop l'exercice de la prérogative royale en matière de choix et de renvoi des ministres²⁰⁴. Par ailleurs, selon Prévost-Paradol, assurer l'irresponsabilité constitutionnelle du monarque lui permet d'exercer sa charge « dégagé de la lutte des partis »²⁰⁵.

Néanmoins, le caractère absolu de l'inviolabilité royale exige une précision. Elle protège l'institution et non la personne dans les monarchies absolues comme dans les monarchies constitutionnelles. Un Roi, fautif, pénalement responsable ne saurait rester en fonction²⁰⁶ : la règle -le Roi ne peut mal faire- implique qu'en cas de crimes graves ou d'actes pris en dehors de la légalité, il ne peut rester Roi. Les actes illégaux ne pourraient lui être imputés et nuiraient à « la permanence de sa dignité », selon la

²⁰¹ François Furet, Ran Halévi, *Orateurs ... op. cit.*, p. 32-33. Ce discours a été prononcé le 15 juillet 1791 à l'Assemblée nationale après la tentative d'évasion du Roi et le rapport de la commission d'enquête sur les circonstances de l'« enlèvement » de Louis XVI. Il s'agissait de trouver une solution qui permette de ne pas déstabiliser davantage l'équilibre politique et national et d'appuyer la position du rapporteur Muguet de Nanthou qui refusait de mettre en cause le Roi pour fait d'évasion. En tant que titulaire du pouvoir exécutif, le Roi est inviolable et sa fuite ne constitue pas un délit constitutionnel. Cette position était contestée par des députés de droite et de gauche. Lire aussi p. 1297-1298.

²⁰² Paul Bastid, *Cours de droit constitutionnel comparé... op. cit.*, p. 159 ; *Les institutions politiques...*, op. cit., p. 170.

²⁰³ Benjamin Constant, *Principes de politique*, op. cit., p. 1126.

²⁰⁴ Philippe. Lauvaux, *Les grandes ...op. cit.*, p. 196.

²⁰⁵ Lucien-Anatole Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, op. cit., p. 123

²⁰⁶ Francis Hamon, Michel Troper, Georges. Burdeau, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. Manuel, Paris, 27^e édition, 2001, p.136-137.

formule de Benjamin Constant²⁰⁷. C'est la royauté qui serait bafouée. L'immunité est liée à l'institution royale et non à l'individu. L'inviolabilité royale ne rime pas avec impunité. Seule l'institution royale en bénéficie. Après 1789, l'inviolabilité dont bénéficie Louis XVI vise à protéger la fonction et non l'homme qui redevient citoyen s'il est déchu, dans des cas énumérés ou si la Constitution prévoyant son immunité est abolie²⁰⁸.

Benjamin Constant établit cette distinction entre la personne et le trône tout en rejetant l'idée que des procédures à son égard doivent être prévues. Après avoir positionné l'inviolabilité royale comme « le premier principe de la monarchie constitutionnelle », il admet que le principe selon lequel le « Roi ne peut mal faire » doit être appréhendé comme « une hypothèse ». Elle « est une fiction légale, qui n'affranchit pas réellement des affections et des faiblesses de l'humanité, l'individu placé sur le trône ». Par précaution, et pour assurer une continuité institutionnelle, il est nécessaire de « respecter cette fiction dans toute son étendue. Si vous l'abandonnez un instant, vous retombez dans tous les dangers que vous avez tâché d'éviter »²⁰⁹.

Après la Révolution française, l'inviolabilité royale est complétée par l'irresponsabilité politique qui l'exonère de toute responsabilité devant les représentants de la nation et le protège de leurs attaques. La responsabilité pénale des ministres est là pour compenser l'inviolabilité royale²¹⁰ et prévenir la tentation de l'arbitraire royal²¹¹. Plus tard, ce sera la responsabilité politique de ces derniers.

D'une coutume de la monarchie absolue, le Roi ne peut mal faire, ce principe est devenu une règle constitutionnelle inscrite dans la Constitution du 3 septembre 1791²¹². Le régime parlementaire s'est inspiré de ce principe, tout en en la fondant différemment.

a2 - L'irresponsabilité du chef de l'Etat républicain parlementaire.

En régime parlementaire républicain, l'immunité dont bénéficie le chef de l'Etat est d'une autre nature. Le chef d'Etat n'est pas d'origine divine. Il a un souverain au-dessus de lui, le peuple. Pour cette raison, sa protection est relative. Le champ de l'irresponsabilité n'est pas aussi large que celui de

²⁰⁷ Benjamin Constant, *Principes de politique*, in *Ecrits politiques*, op. cit., p. 331.

²⁰⁸ François Saint Bonnet, *Le point de vue de l'historien du droit : aux origines de l'irresponsabilité du chef de l'Etat en France*, in Christophe Guettier, Armel Le Divellec, *La responsabilité pénale du Président de la République*, op. cit., p. 64-66.

²⁰⁹ Benjamin Constant, *Principes de politique*, in *Ecrits politiques*, op. cit., p. 401.

De même, sitôt décédé ou destitué il est remplacé – tel est le sens de la phrase : « Le Roi est mort, vive le Roi »-.

²¹⁰ Paul Bastid, *Les institutions politiques de la Monarchie ...*op. cit., p. 19.

²¹¹ Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, op. cit., p. 131.

²¹² Cette règle n'empêcha pas la destitution du Roi moins d'un an plus tard, témoignant ainsi qu'un crime de haute trahison balaye toute règle d'immunité, qu'il s'agisse d'irresponsabilité ou d'inviolabilité.

l'inviolabilité.

L'irresponsabilité, qui est civile, pénale –sauf pour la haute trahison–, et politique, ne vise que les actes de sa fonction, c'est le critère matériel, et n'existe que pendant la durée du mandat, c'est le critère temporel.

Cette irresponsabilité politique signifie qu'il ne peut être destitué, révoqué ou renversé, directement ou indirectement par le Parlement, qui ne peut, non plus, le mettre en demeure de démissionner. Il ne peut pas manifester sa défiance. Le président des Assemblées doit veiller à ce qu'aucun élu ne mette en cause la personne du chef de l'Etat. Il n'est pas tenu de démissionner si une majorité parlementaire le lui demande²¹³. « L'irresponsabilité constitue en effet une protection absolue »²¹⁴ sauf en cas de haute trahison.

Cette irresponsabilité devant le Parlement est « absolue et perpétuelle »²¹⁵ s'appliquant pendant l'exercice de la fonction présidentielle, et après la fin du mandat pour les actes relatifs à l'exercice de la fonction. La seule cible doit être le gouvernement et sa politique. Les ministres sont les seuls dans un régime parlementaire à encourir une mise en jeu de leur responsabilité politique. Elle a pour finalité de lui permettre d'exercer paisiblement son mandat et d'assurer une certaine stabilité institutionnelle en garantissant pendant une durée fixe un chef à la tête de l'exécutif²¹⁶. L'indépendance du détenteur du pouvoir doit être assurée.

b – Le fondement de cette immunité

Le fondement de l'irresponsabilité, comme celui de l'inviolabilité, est le principe constitutionnel de continuité de l'Etat. Le cadre juridique de l'exercice du pouvoir est l'Etat, une entité abstraite dont le fonctionnement doit être continu.

Cette continuité est la marque de la reconnaissance et de l'institutionnalisation du pouvoir : « L'institutionnalisation se manifeste à un double niveau. Tout d'abord c'est la dissociation entre la personne physique des gouvernants et le concept abstrait de puissance publique ». Ainsi, le « corps organique (du Roi) était mortel mais son corps mystique était réputé survivre à sa disparition physique, assurant la continuité du principe monarchique. Les gouvernants deviennent alors organes d'Etat. Le Président de la République, comme les ministres, exerce une fonction. Cette dissociation permet de

²¹³ Joseph Barthélémy et Duez, *Traité de droit constitutionnel –édition de 1933-*, Economica, collection « Classiques », Série politique et constitutionnelle, p. 619.

²¹⁴ Gérard Soulier, *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, LGDJ, Paris, 1966, p. 37.

²¹⁵ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 65.

²¹⁶ Julien Laferrière, op. cit., p. 1030.

concevoir la continuité de l'Etat (...)». Ensuite, l'institutionnalisation se concrétise « dans la généralisation des statuts juridiques constitutifs de l'Etat de droit. (...). Le pouvoir ne saurait s'exercer que selon des formes procédurales déterminées (...) »²¹⁷. L'irresponsabilité bénéficie à l'organe et à la fonction exercée par cet organe et non à la personne, temporairement nommée ou élue. L'irresponsabilité du chef d'Etat républicain est un legs monarchique dans le sens ou, à l'image de la formule « le Roi est mort, Vive le Roi », elle vise à répondre à la nécessité de formaliser dans un cadre institutionnel le principe selon lequel l'Etat ne peut mourir et ne meurt pas.

En tant qu'organe de l'Etat, le président de la République doit être irresponsable : « (...) l'irresponsabilité qui est propre à l'Etat, du moins dans la sphère du droit public interne et en qui concerne ceux de ses actes qui se rattachent à l'exercice de sa pure puissance impérative implique nécessairement l'irresponsabilité correspondante de ses organes, puis que ceux-ci, lorsqu'ils fonctionnent dans le cercle de leur compétence, sont l'Etat voulant et agissant. C'est là, en grande partie, le fondement de l'irresponsabilité, qui forme l'un des traits caractéristiques de la condition juridique de l'organe d'Etat proprement dit (...) »²¹⁸.

Un autre principe constitutionnel fonde l'irresponsabilité du chef de l'Etat, celui de la séparation des pouvoirs. Les théoriciens de la séparation des puissances redoutaient que le Roi les monopolise. Inversement, l'organe législatif ou l'organe judiciaire ne doit les concentrer. Ainsi, Montesquieu appréhende que le chef de l'Etat tombe sous la dépendance des Assemblées s'il est responsable devant elles de la façon dont il exécute les lois, et si elles peuvent le destituer. Il y aurait alors confusion des pouvoirs et mise en danger de la liberté. Aux ministres d'assumer cette responsabilité²¹⁹. L'irresponsabilité du chef de l'Etat est alors un principe découlant de celui de la séparation et visant à assurer protection et indépendance à celui qui incarne l'Etat.

2 – Un principe constitutionnel nécessaire : la responsabilité des ministres

L'immunité du chef de l'Etat, Roi ou président de la République, a eu pour conséquence la responsabilité des ministres (a), à qui on impute la responsabilité de l'action du pouvoir exécutif (b).

a- De l'immunité du chef de l'Etat à la responsabilité des ministres

Montesquieu précise : « (...) comme celui qui exécute (le Roi) ne peut exécuter mal sans avoir des conseillers méchants, et qui haïssent les lois comme ministres, quoiqu'elles les favorisent comme

²¹⁷ Philippe Braud, *Sociologie politique*, L. G. D. J., coll. Manuel, 6^e édition, Paris, 2002, p. 137-138.

²¹⁸ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome II, Sirey, Paris, 1922, p. 311.

²¹⁹ René Capitant, *Ecrits constitutionnels*, Editions du Centre national de la recherche scientifique, Paris, 1982, p. 75.

hommes, ceux-ci peuvent être recherchés et punis »²²⁰. Après 1789, sa pensée est reprise et développée

En 1791, les interrogations portent tant sur la responsabilité des ministres que sur celle du Roi. Lors des débats sur le projet de décret des 27 avril-25 mai 1791, un orateur dit : « (...) *Une loi constitutionnelle doit établir que le président exécutif n'agira, en matière d'administration, que par l'intermédiaire de plusieurs agents, appelés ministres, qui répondront de tous les actes publics du Roi* ». Pétion de Villeneuve le confirme : « *Il est de principe que, quand les commis prévariquent, on ne s'adresse point aux commis, mais au chef, parce que le chef est responsable ; mais le Roi, chef du pouvoir exécutif, est le seul fonctionnaire public qui ne soit pas responsable. La responsabilité porte sur les ministres seuls. Ils sont donc non seulement les hommes du Roi, mais ceux de la nation* »²²¹. La responsabilité sera donc mise en œuvre devant les représentants. En juillet 1791, à l'Assemblée nationale, les propos de Muguet de Nauthon, à la suite de l'évasion du Roi, étendent le champ de la responsabilité des ministres : « *Lors même que le Roi agit personnellement, la loi, par une fiction nécessaire à la conservation du pouvoir, suppose que quelqu'un lui en a donné le conseil* »²²².

Au XIX^e siècle, Benjamin Constant fait des ministres des paravents : « (...) il ne faut jamais envisager dans l'action du pouvoir, que les ministres ; ils sont là pour en répondre »²²³. Ce sont des agents actifs qui doivent se mettre en avant en cas de conflit ou de discussion pour que jamais le chef de l'Etat ne soit atteint²²⁴. La responsabilité des ministres contribue à la stabilité institutionnelle. En 1958, le principe de responsabilité des ministres devant le Parlement est affirmé.

Si la responsabilité des ministres est admise, la manière selon laquelle l'imputation se réalise doit être clarifiée.

b – Le mécanisme d'imputation

On peut distinguer deux situations, deux formes d'imputation. L'imputation dite « réaliste » et

²²⁰ Montesquieu, *Œuvres complètes*, tome 2, op. cit., p. 403.

²²¹ Pétion de Villeneuve, in A. P., 1^{ère} S., t. 24 pp. 607-608, séance du 6 avril 1791. On notera au passage que le rapporteur du comité de Constitution pose clairement le principe de la responsabilité des ministres et de l'irresponsabilité du Roi.

²²² Muguet de Nauthon. Rapport présenté à la séance du 13 juillet 1791, (BN 8^e le 29 1635, p. 2), cité par Michel Pertué, in *1791, La première Constitution française*, op. cit., p. 191.

²²³ Benjamin Constant, *Principes de politique*, op. cit. p. 1136-1137

²²⁴ Benjamin Constant, *Note C, Du pouvoir royal*, in *Cours de politique constitutionnelle, tome 1*, présentée par Edouard Laboulaye, Librairie de Guillaumin et Cie, 2^{ème} édition, 1872, réédité par Slatkine, Genève-Paris, 1982, p. 294-297,

l'imputation dite « fictive ». L'étude ce mécanisme est nécessaire pour saisir la particularité de la responsabilité politique et sa distinction d'avec la responsabilité dite de droit commun

La première est l'imputation « réaliste » quand celui qui doit rendre des comptes est réellement et directement l'auteur des actes. L'auteur, qu'il soit individuel ou collectif, peut être identifié. Le cabinet ministériel est « vraiment » le lieu de la délibération. C'est à lui qu'on demandera des comptes.

En parallèle, existe l'imputation « fictive », ou indirecte. L'imputation est fictive quand la personne mise en cause n'est pas directement l'auteur de la décision²²⁵ : Sont imputés au cabinet ministériel des actes qui ne sont assurément pas les siens, et même dont personne n'a jamais prétendu qu'ils fussent tels. « Dans ce cas la règle de responsabilité joue le rôle d'une présomption d'imputation ; il faut imputer à celui qui est responsable de tous les actes de l'exécutif, quelle que soit leur origine réelle. C'est l'imputation au ministre des actes des officiers subalternes qui est ici la plus significative ». Cette imputation découle du fait qu'ils sont les seuls à être soumis au droit politique²²⁶. Ainsi, dans le droit politique, la responsabilité d'un gouvernant est engagée même s'il n'a pas agi. Le droit politique renonce à la matérialité. Il ne recherche pas de réalité tangible pour imputer.

De nombreux actes peuvent justifier l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement : il s'agit de tous les actes des ministres, de leurs collaborateurs et de leurs subordonnés, accomplis en cette qualité, et de tous les actes du chef de l'Etat²²⁷. En effet la responsabilité du chef peut être engagée pour les actes de ses subordonnés car elle sera analysée comme «la contrepartie du pouvoir hiérarchique en vertu duquel le supérieur dispose d'un pouvoir de direction sur les membres de son administration. Elle peut alors sanctionner l'usage de cette prérogative comme sa carence ». Le ministre est responsable des actes de ses subordonnés dont le rôle est simplement de les suppléer dans la mise en œuvre concrète et détaillée de la politique, et dans le fonctionnement du ministère. Etre responsable signifie qu'il doit être capable de justifier et d'expliquer leurs actes devant la Chambre et d'assumer l'appréciation qui en sera faite. Le ministre est responsable de tous les fonctionnaires relevant de son ministère²²⁸.

Le ministre n'a pas besoin d'avoir commis les fautes ou les erreurs qu'on lui attribue. L'imputation fictive est d'un grand intérêt car elle évite d'avoir à prouver la faute du ministre, et d'avoir à rechercher les preuves. Il y a présomption de responsabilité du ministre pour tous les actes commis par son administration. C'est une « responsabilité pour fait d'autrui ». Elle est intéressante sous l'angle de « l'efficacité administrative de la machine gouvernementale », renforce l'unité de l'administration, le lien

²²⁵ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, p. 114.

²²⁶ Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 151-152.

²²⁷ Adhémar Esmein, *Eléments de droit ...op. cit.*, p. 258. Il en est de même pour Laferrière p. 775 et s

²²⁸ Joseph-Barthélémy, Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 165-166.

entre le ministre et son administration, entre le gouvernement et son administration²²⁹. L'autorité du ministre, en tant que chef d'administration, et en tant qu'Homme politique, sera renforcée. Ceci a d'autant plus d'intérêt quand cette analyse est confrontée à l'article 20 al 2 de la Constitution « (le gouvernement) dispose de l'administration et de la force armée ». Sur le plan théorique, cette conception de la responsabilité et du lien accroît le pouvoir ministériel, puis gouvernemental.

Il découle de ces éléments que le principe d'imputation sous-entend une responsabilité collective et solidaire du gouvernement pour les actes de chacun des ministres, et de chacun des subordonnés des ministres.

Outre cela, ils sont aussi responsables pour ceux qu'ils n'ont pas commis, alors qu'ils le devraient, et ils sont responsables « des inactions, (et) des omissions qu'on peut légitimement leur reprocher soit à eux-mêmes, soit au président de la République »²³⁰.

Il conviendrait que les ministres se rappellent que leur responsabilité est non seulement engagée pour leurs actes, leur action, leur inaction, leur intentions manifestées dans l'exercice de leur attributions ou s'y rattachant, mais pour « l'entière gestion de ses services par des mesures prises par lui-même ou émanant des agents qui relèvent de son pouvoir hiérarchique ». A partir du moment où il ne désapprouve pas ses collaborateurs et subordonnés et ne censure pas ou ne réforme pas leurs actes, on peut en déduire qu'il se considère en accord avec eux. Par la même, il engage sa responsabilité devant des Chambres qui, elles-mêmes, sont responsables devant le peuple²³¹.

La question de l'imputation conduit à étudier la différence de responsabilité du gouvernement et du chef de l'Etat. L'imputation des actes du pouvoir exécutif au gouvernement découle de la concentration de l'exercice des pouvoirs par cet organe. L'irresponsabilité du chef de l'Etat est, théoriquement, le corollaire de sa perte de pouvoirs.

Imputer la responsabilité des actes aux ministres est une étape fondamentale et préalable à la détermination de la finalité de cette responsabilité.

C - La finalité de la responsabilité politique : à la recherche d'une harmonie politique entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif

Selon Denis Baranger, « le procès d'intention (...) est à l'origine d'une procédure de révocation du titre à gouverner »²³². Ce n'est pas que cela. Il s'agit, par le départ, d'atteindre une cohésion politique

²²⁹ Olivier Beaud, *Le sang...*, op. cit., p. 115.

²³⁰ Adhémar Esmein, *ibid* p. 259.

²³¹ Julien Laferrière, op. cit., p. 775-776.

²³² Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 251.

entre les pouvoirs. Il y aura alors harmonie.

Sa finalité se décline en deux étapes. S'il apparaît de prime abord qu'elle est révocatoire, il semble que ce soit pour mieux tendre vers un autre objectif, non explicitement formulé, le maintien de la cohésion politique. Cette cohésion doit être atteinte au sein de la majorité parlementaire, entre la majorité et le gouvernement et au sein du gouvernement. Elle rendra cohérent le fonctionnement politique des institutions. Au-delà, c'est la question de la stabilité des institutions qui est en jeu.

On ne peut se limiter au critère révocatoire de la responsabilité politique du gouvernement : en effet, ce critère se limite, *a priori*, à la sanction négative, c'est à dire à l'action de démettre l'autorité en place, de lui faire perdre le pouvoir politique. Or, ce qui prime, ce n'est pas la révocation mais «la révocabilité des gouvernants »²³³, c'est à dire l'existence potentielle, comme une épée de Damoclès, d'un droit, celui de révoquer les gouvernants. Néanmoins, la sanction, comme critère de la responsabilité politique, complète le critère révocatoire. Une autre précision de taille : la finalité peut être de rendre impossible, pour le gouvernement, le maintien en fonction ou de le conduire à cesser d'exercer sa fonction politique par la démission. La nomination, d'une part, et la révocation et la démission, d'autre part, sont les limites temporelles et juridiques de la responsabilité politique.

La responsabilité politique et la responsabilité pénale sont, de nouveau, différentes à ce stade de la réflexion : quand la responsabilité politique recherche l'harmonie politique entre les pouvoirs exécutif et législatif, la responsabilité pénale cherche à punir selon une échelle de sanctions proposées par le code pénal.

Manifester confiance et défiance, permettre de dialoguer (1) et inciter au départ si cela est nécessaire (2), telles sont les différentes facettes de la finalité de la responsabilité politique, retrouver une cohésion politique puis une harmonie entre les pouvoirs

1 – Du dialogue à la cohésion

La possibilité d'être révoquée doit conduire le pouvoir exécutif à dialoguer pour trouver un équilibre en son sein (a) pour mieux dialoguer ensuite avec le pouvoir législatif (b).

a - Maintenir la cohésion au sein du pouvoir exécutif

En 1816, Guizot explique dans son livre, *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, que la responsabilité doit caractériser la situation des détenteurs du pouvoir. Cela a un intérêt pour le pays : elle les oblige à tout mettre en œuvre pour encadrer les éventuels débordements de

²³³ Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 1996, p. 221.

l'autorité royale. Ceux qui acceptent la charge de ministre doivent être politiquement en accord avec le chef de l'Etat ou être apte à influencer ses opinions politiques. En effet, une concordance de vues est nécessaire pour que leur crédibilité soit préservée lors de l'exécution de la politique. C'est aussi cela la responsabilité ministérielle.

Le pouvoir exécutif doit être structuré pour être cohérent et être capable de faire face et de dialoguer avec les parlementaires. C'est la qualité de la responsabilité politique qui est en jeu. Pour cela les ministres doivent être politiquement homogènes²³⁴, animés par un sentiment de solidarité, avoir la possibilité de se réunir en conseil, indépendamment du chef de l'Etat²³⁵, et bénéficier de son soutien²³⁶. Telles sont les leçons de l'histoire, notamment de la vie politique sous les Chartes, car les faiblesses, en la matière, ont ralenti l'émergence de la responsabilité politique ministérielle.

Cependant, sous la Restauration, l'idée que les ministres doivent être soudés, surtout dans les difficultés est clairement exprimée. Le 8 décembre 1821, de Serre, défendant Pasquier, absent ce jour là, réplique à Salaberry qu'une attaque d'un ministre implique chacun des ministres car les décisions sont prises collectivement. Salaberry répond à de Serre quand il commence à défendre Pasquier : « *je n'ai pas parlé de vous* ». Ce à quoi rétorque de Serre : « Je déclare hardiment, tant en mon nom qu'à celui de mes collègues qu'on voudrait excepter de ces attaques, qu'il nous est impossible d'accepter pour aucun de nous de telles distinctions, de telles exceptions. Par cela seul que les ministres siègent dans le même conseil, ils participent à toutes les résolutions adoptées par le Conseil. Je réclame donc

²³⁴ Historiquement, l'homogénéité politique au sein des gouvernements est rarement atteinte. En 1791, les ministres sont nommés au gré des circonstances. Ainsi, Les ministres qui entourent le Roi en 1791 sont au nombre de six. Leur nomination s'étale du 16 juillet 1789 pour De Montmorin aux affaires étrangères, au 28 mai 1791 pour Tarbé aux Finances. –Maurice Deslandres, *Histoire ...op. cit.*, t. I, 1789-1815 p.165–. Il en est de même sous la Seconde République. Dans le premier gouvernement d'Odilon Barrot, trois partis y sont représentés. Odilon Barrot connaît peu ses ministres. Par contre des liens et des intérêts en unissaient certains. La méfiance, et non la solidarité, caractérise ce gouvernement. –Paul Bastid, *Doctrines et institutions politiques ...op. cit.*, p. 163–. Sous les III^e et IV^e Républiques, l'homogénéité politique du gouvernement est irréalisable. Sous la V^e République, la situation est différente, car la diversité n'est plus source d'instabilité.

²³⁵ Sous la Monarchie de Juillet, le recours à des réunions de ministres en conseil devient officiel. Jean Casimir-Perrier, qui veut remplir pleinement sa fonction de président du Conseil, essaye de tenir des conseils de cabinet en dehors de la présence du Roi. Les réunions sous la présidence du Roi deviennent alors exceptionnelles. Après lui, l'habitude se perd pour revenir avec le duc de Broglie en 1835. Paul Bastid, *Les institutions ...*, op. cit., p. 310-311 Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité....*, op. cit., p. 176.

²³⁶ Le soutien du Roi est difficile à obtenir. En apparence, aucun des huit ministères de la Restauration ne démissionne de façon automatique et immédiate à la suite d'un vote défavorable de la Chambre. En règle générale, les ministres finissent pas partir d'eux-mêmes, ou sous l'impulsion du Roi face à l'animosité des parlementaires. Quand le Roi demande de façon informelle aux ministres de démissionner, ils le font, car ils ont autant besoin de la confiance des Chambres que de celles du Roi. Richelieu est resté après quatre mises en minorité : le premier vote hostile est le vote de l'adresse le 5 novembre 1821 critiquant sa politique extérieure et intérieure –174 voix contre 98) ; puis il essuie le refus de la Chambre de voter l'ordre du jour après une pétition ; ensuite la Chambre refuse d'examiner en priorité un projet de loi sur la répression et la poursuite des délits de presse comme l'a demandé Richelieu ; puis elle compose une commission pour examiner le projet de loi qui lui est hostile et désigne un rapporteur opposé au gouvernement in Paul Bastid, op. cit., p. 103 et 333. Ayant demandé au Roi son soutien, celui-ci lui répond qu'il ferait mieux de démissionner, comme cela se fait en Angleterre. Paul Bastid, op.cit., p. 299-301.

une accusation commune à tous, comme l'est la responsabilité » C'est donc collectivement qu'ils ont peu après remis leur démission. Chateaubriand est une des victimes de ce non-respect du principe de solidarité émergent : en 1823, il est renvoyé après avoir critiqué et combattu en cachette une réforme électorale que le gouvernement auquel il appartient veut imposer au Sénat²³⁷.

b - Maintenir la cohésion entre le gouvernement et le Parlement

Denis Baranger souligne, avec justesse, qu'à une des étapes du processus de responsabilité, la responsabilité peut être présentée « comme une obligation de cohérence entre les chambres et le ministère »²³⁸. Il s'inscrit dans la même logique que Pierre Avril : « (...) le fait que la majorité gouverne n'implique nullement son irresponsabilité, car elle ne peut exercer son pouvoir qu'à la condition de manifester à tout moment qu'elle est bien la majorité »²³⁹. La première remarque est formulée par l'auteur d'une thèse sur la naissance du parlementarisme en Angleterre, et la deuxième à l'occasion d'une confrontation entre l'analyse du gouvernement britannique, la pensée de Bagehot et la réalité politique²⁴⁰. Cette conception de la responsabilité politique, fruit de l'histoire politique britannique est un des pans de la responsabilité politique.

Cependant, si des auteurs français introduisent une obligation des ministres d'être en accord avec le parlement, les auteurs de la Constitution de 1958 ont inversé le sens de la relation en accordant au pouvoir exécutif, comme nous le constaterons ultérieurement, les moyens de domestiquer le parlement, pour qu'il soutienne son action.

Le lien entre majorité et gouvernement et entre soutien parlementaire et responsabilité est souligné par des auteurs dès le début du XIX^e siècle.

Benjamin Constant explique : « Mais je remarquerai que cette déclaration (d'indignité des ministres de la confiance publique) existe de fait contre les ministres, toutes les fois qu'ils perdent la majorité dans les assemblées. Lorsque nous aurons (...) un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir s'il n'a pas pour lui le plus grand nombre de voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Et alors ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce ministre »²⁴¹.

²³⁷ A. P. , 2^e série, t. XXXIII, p. 74. Paul Bastid, *Les institutions ...*, op. Cit. , p. 105 et 338.

²³⁸ Denis Baranger, *Parlementarisme des origines...*, op. cit., p. 292.

²³⁹ Pierre Avril, *Un président pour quoi faire ?*, Le Seuil, Paris, 1965, p. 29.

²⁴⁰ En 1964 le chef du gouvernement, M. Wilson, a été mis en difficulté à la suite d'élections des députés et d'un effritement de la majorité à la Chambre. Pierre Avril, *ibidem*.

²⁴¹ En même temps, il positionne la dissolution comme méthode de résolution d'un conflit chambre-ministre et l'électeur comme arbitre final de ce conflit. Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres*, in *Cours de politique constitutionnelle*, chap. VII, p. 408, repris dans *les Principes de politique*, chap. X, sup. p. 87 et suiv.

Selon Chateaubriand « le ministère doit disposer de la majorité et marcher avec elle : sans cela, point de gouvernement »²⁴². « Renoncer à la majorité, c'est vouloir marcher sans pieds ; voler sans ailes ; c'est briser le grand ressort du gouvernement représentatif »²⁴³.

Comptant sur le jeu des rapports de force plus que sur les textes pour donner vie au principe de responsabilité politique, Prévost-Paradol explique : « Le plus souvent, dans les gouvernements parlementaires, la dépendance du ministère à l'égard de la majorité n'est pas écrite dans la loi ; on se fie pour l'établir à la force des choses, à la nécessité évidente d'une bonne intelligence entre le ministère et la majorité, au malaise moral qu'éprouverait un cabinet impopulaire à rester debout au milieu d'une Chambre hostile, enfin, comme ressource suprême, à ces votes formels de *manque de confiance*²⁴⁴, qui équivalent pour un cabinet à une mise en demeure de se retirer », même s'il reconnaît que l'existence d'une loi constitue une garantie²⁴⁵. Il existe une sorte de guerre froide qui exige de part et d'autre prudence, compromis et consensus.

Une collaboration entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doit exister pour plusieurs raisons. Cette collaboration suppose l'existence d'un dialogue, de moyens mis à disposition du Parlement pour contrôler et manifester confiance et défiance. Le gouvernement doit aussi posséder des armes. Le processus de la responsabilité politique suppose que soient mis à disposition du cabinet ministériel les moyens de tester la confiance des chambres en lui. Le gouvernement attend de sa majorité son soutien pour obtenir les moyens de mener à bien sa politique et notamment le vote de lois. Si ce n'est pas le cas, il peut engager sa responsabilité pour canaliser sa majorité ou les menacer d'une dissolution de la Chambre. La crainte d'une mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement et d'une sanction peut contraindre les acteurs à faire preuve de cohésion et de discipline. La responsabilité politique permet alors de réguler le fonctionnement des institutions politiques. Il y a dialogue car est recherchée une concordance de vue entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. La responsabilité politique a pour but de maintenir l'accord entre les politiques définies et/ou souhaitées par le ministre et l'assemblée. Démissionner, c'est moins subir une peine que s'y conformer, reconnaître son erreur et assumer sa responsabilité.

La responsabilité a deux faces, une face positive et une face négative.

Il y a la responsabilité positive qui consiste pour la majorité à soutenir le Gouvernement, à être

²⁴² Chateaubriand, *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les français*, Imprimerie nationale, coll. acteurs de l'histoire, 1814, p. 192-193.

²⁴³ Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte, 1816*, Imprimerie nationale, coll. Acteurs de l'histoire, tome 2, p. 340 (De la Chambre des députés. Ses rapports avec les ministres).

²⁴⁴ En italique dans le texte.

²⁴⁵ M. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, librairie Michel Lévy frères, 3^{ème} édition, 1868, p. 101-102.

solidaire et pour cela discipliné ; en contrepartie le Premier ministre doit être à la hauteur des espérances et de la confiance accordée et pour cela aussi avoir celle non seulement de sa majorité mais surtout de l'opinion²⁴⁶. La responsabilité politique doit être conçue comme un lien entre les gouvernants et les gouvernés, l'instrument de la confiance des gouvernés dans les gouvernants et surtout, comme une garantie que ces derniers respecteront le programme politique pour lequel ils ont été élus²⁴⁷. Le soutien au gouvernement peut être qualifié de responsabilité positive car la sanction sera positive et constructive : ce sera l'expression de la confiance. Les ministres peuvent, dans ce contexte, agir. Ainsi, l'existence de mécanismes de mise en jeu de celle-ci renforce le soutien dont bénéficie le gouvernement.

La responsabilité a aussi « une face négative » : c'est le contrôle sous la forme d'une action critique du travail gouvernemental par l'opposition sous le regard vigilant de l'opinion²⁴⁸. Deux entités, la majorité et l'opposition ont un rôle à jouer dans le processus de la responsabilité politique. Ainsi, en 1958, Michel Debré estime qu'une majorité et une minorité sont nécessaires pour que la responsabilité politique puisse jouer, notamment avec la dissolution²⁴⁹. Cela conduit à distribuer les rôles entre la majorité et l'opposition dans le processus de responsabilité politique. Néanmoins la majorité a aussi un rôle à jouer dans cette action de contrôle. Si elle n'a plus confiance et n'est plus d'accord, elle peut essayer de sanctionner le gouvernement et, si nécessaire, en le renversant ou en provoquant spontanément son départ ou celui d'un de ses membres. L'existence d'une menace potentielle doit rendre le gouvernement attentif aux demandes et aux remarques des représentants du peuple. Plus le gouvernement est contrôlé, plus il est puissant au sein de l'exécutif car il dispose d'une large marge de manœuvre, et d'un pouvoir de négociation. Il est moins dépendant du chef de l'Etat.

Ces différents éléments permettent au gouvernement de se positionner dans une relation triangulaire entre le chef de l'Etat et le Parlement. A partir de ce moment, la responsabilité politique devant le Parlement peut jouer car le gouvernement devient un interlocuteur et non un simple intermédiaire, un simple porte-parole entre eux-deux. La fonction gouvernementale se distingue de la fonction présidentielle. Le dualisme des responsabilités naît de cette distinction des fonctions.

Accepter et/ou décider de partir témoignent d'un consentement au contrôle politique et plus globalement au principe de responsabilité.

2 – De La fin de l'exercice des fonctions politiques au retour d'une harmonie tant recherchée

²⁴⁶ Pierre Avril, *Responsabilité et accountability, in la responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 88-89.

²⁴⁷ René Capitant, *Régimes parlementaires*, in Mélanges Raymond Carré de Malberg, Sirey, 1933, p. 39 et p. 53.

²⁴⁸ Pierre Avril, *ibid*, p. 88-89.

²⁴⁹ DPS....Tome 2, op. cit., p. 504.

En cas de perte de la cohésion entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ce dernier doit manifester sa défiance (a) pour la retrouver (b).

a – De La manifestation de défiance

La manifestation de défiance est une sanction négative qui peut déboucher sur un départ. A une des étapes du processus de la responsabilité politique, elle apparaît « comme un pouvoir que détiennent les chambres de retirer (la) confiance »²⁵⁰ qu'elles lui ont accordée »²⁵¹. Qui dit rapport de forces dit entente et désaccord, solidarité et intérêts divergents.

Un vote de défiance de la Chambre doit être analysé comme la manifestation d'un désaccord politique entre l'assemblée et le gouvernement sur la conduite des affaires publiques, plus précisément entre les ministres et les représentants du peuple à qui ils doivent rendre compte de leurs actes²⁵². Ainsi, quand le Parlement vote la défiance, il entend envoyer un signal à son émanation, le gouvernement. Au-delà, il entend mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement et rétablir une osmose entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sur la conduite de la politique.

En 1742, Robert Walpole est le premier à agir en ce sens. Ayant perdu la confiance et le soutien du parti dominant à la Chambre des communes, il préfère démissionner avant le recours par cette dernière à l'*impeachment*²⁵³. En cas de rupture de l'accord politique, la démission du cabinet est le résultat de la perte de confiance de l'assemblée²⁵⁴. Il en est de même dans le cadre de la responsabilité politique électorale mise en jeu à la fin du mandat. Les électeurs, par leur vote, manifesteront leur accord ou leur désaccord, leur confiance ou leur défiance en leurs représentants.

Michel Troper, envisageant la responsabilité des gouvernants quant-à sa finalité, rapproche responsabilité politique et responsabilité pénale : « On peut certes utiliser les termes de responsabilité pénale et de responsabilité politique, mais ils ne doivent désigner que deux techniques différentes pour obtenir la subordination des ministres à la politique de l'Assemblée, et non des degrés dans cette subordination »²⁵⁵. C'est effectivement le but poursuivi par les constituants depuis 1789²⁵⁶. Il est vrai aussi que la distinction de la responsabilité politique et de la responsabilité pénale des gouvernants est

²⁵⁰ Denis Baranger, *Parlementarisme des origines...*, op. cit., p. 292.

²⁵¹ Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Economica, tome 2, p. 666.

²⁵² Julien Laferrière, *ibid* p. 774.

²⁵³ Il préfère démissionner plutôt que de risquer de perdre ses biens et sa tête, comme ce fut le cas pour Laud et Stafford en 1640. A ce sujet : entre autres, Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1929, p.816, Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 134-135 et naturellement la thèse de Denis Baranger, *Parlementarisme ...*,

²⁵⁴ Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, coll. Domat droit public, 2^{ème} édition, 1996, p. 221.

²⁵⁵ Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 85.

²⁵⁶ Sous l'Ancien régime, il apparaît que les Parlements n'ont jamais réussi à évincer un ministre. La difficulté à obtenir le départ s'explique par la faiblesse et l'absence de moyens juridiques et politiques des parlements.

difficile à réaliser quand est examinée la finalité de l'action. Néanmoins, la confusion vient moins des textes constitutionnels qui prévoient une sanction sur la base du code pénal que du recours détourné à la procédure pénale à des fins politiques et collectives²⁵⁷. La responsabilité des gouvernants, même quand elle empruntait la procédure pénale, a toujours été politique. Pierre Desmottes l'a démontrée²⁵⁸.

Cependant, il n'est pas souhaitable de rapprocher les responsabilités politique et pénale car la responsabilité politique poursuit comme finalité, la cohésion et l'harmonie politiques entre les pouvoirs exécutif et législatif. La révocation ou le renversement ministériel est un moyen d'atteindre le but de la responsabilité politique. C'est la sanction prévue par la responsabilité politique. La responsabilité pénale ne prévoit pas une telle sanction. Ces deux responsabilités sont différentes.

b - La dimension révocatoire de la responsabilité politique

La perte du pouvoir politique peut être la conséquence d'une perte de confiance du Parlement dans le gouvernement dans la logique qui l'anime et/ou d'une remise en question de ses choix politiques.

C'est une vision ancienne, le premier critère apparu avec la formation de la notion. Elle a traversé les siècles et a sous-tendu toutes les actions menées soit selon des formes pénales soit selon des formes politiques.

Déjà en 1791, Beaumetz, visionnaire, prédit à l'Assemblée : « *Lorsque nous aurons acquis l'usage du gouvernement représentatif, nous saurons qu'il est impossible qu'un ministre marqué du sceau de la réprobation nationale conserve plus longtemps sa place* »²⁵⁹.

Vitrolles, se fondant sur le régime anglais, explique en 1815 la responsabilité politique est la « *responsabilité (...) sanctionnée non par des poursuites pénales et par un jugement, mais par la perte*

²⁵⁷ Sur les douze propositions de mise en jeu de la responsabilité pénale des membres de l'exécutif recensées sous la III^e République, la moitié vise le ministère dans son intégralité. Christelle Devosq-Nicq, *La responsabilité individuelle des ministres*, op. cit., p. 57.

²⁵⁸ Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, Tome XXIII, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1968, 317 p.

²⁵⁹ *Moniteur*, 1^{er} série, t. VIII, p. 69. Des débats sont intéressants : face aux refus du Roi de tenir compte des souhaits des députés, lors du renvoi de Necker et de quelques autres ministres, le 16 juillet 1789 Mirabeau demande le renvoi des nouveaux ministres. (A. P., tome 8, p. 240) Il est appuyé par Barnave qui dit : « *Quoique, en principe, il soit vrai que l'Assemblée n'a pas le droit de demander, ni le renvoi d'un ministre, ni le rappel d'un autre, il n'est pas moins vrai cependant, que lorsqu'un ministre n'a la confiance ni de la nation, ni de ses représentants, l'Assemblée nationale peut et doit déclarer qu'elle ne correspondra point avec lui sur les affaires du Royaume et qu'alors le renvoi d'un ministre devient nécessaire* ». Le principe est que l'Assemblée doit avoir de l'influence sur les ministres (A. P., tome 8, p. 242). Il ne s'agit donc pas de révocation mais de faire pression. A ce stade de l'évolution des institutions.

En 1791, le projet de décret législatif relatif à l'organisation des ministères présenté par Mounier contient l'introduction d'un droit d'adresse au Roi sur la conduite des ministres et de déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la Nation sans pour autant remettre en question la prérogative royale de nommer et de renvoyer les ministres.

Lire aussi Michel Troper, *La séparation...*op. cit., p. 73

de confiance des Assemblées et, comme conséquence par la perte de l'existence politique »²⁶⁰. De même, pour Duvergier de Hauranne, « de gré ou de force, et sauf le droit de dissolution, tout ministre doit se retirer lorsqu'il perd la majorité, c'est à dire, lorsque la majorité se prononce non contre quelque uns de ses actes, mais contre l'esprit général qui préside à la marche des affaires »²⁶¹. Chateaubriand, au-delà de l'organe, explique que, ce qui importe, c'est la mise en jeu d'une responsabilité sur les bases d'un droit particulier découlant du gouvernement représentatif. Ce dernier constitue une garantie contre les incapables : « On parle des ministres. (...) D'abord ils sont responsables. (...) Ensuite nous avons contre leur incapacité, une garantie qui tient à la nature de nos Constitutions. Nous sommes à peu près sûrs que les hommes les plus distingués par leurs talents seront appelés au timon de l'Etat ; car un homme absolument nul ne peut occuper longtemps une première place, sous un gouvernement représentatif. Attaqué par la voix publique et dans les deux Chambres, il serait bientôt obligé de descendre du poste où sa seule faveur l'aurait fait monter »²⁶².

Avant que ne soient constitutionnalisés les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres, les députés ont dévoyé la responsabilité pénale prévue par les Constitutions. Le but des procédures pénales lancées est d'obtenir le départ –soit par acte de soumission du ministre, soit à la demande implicite ou explicite du chef de l'Etat–, de discréditer un homme, un ministère et une politique, d'éviter le retour d'un homme, de marquer la fin d'une étape politique, d'un type de régime.

L'affaire Delessart et l'affaire Malvy témoignent, à plus d'un siècle d'intervalle, de l'obstination manifestée par des députés dès qu'ils ont décidé d'écarter du pouvoir un ou des ministres.

A titre d'exemple, le parti brissotin, qui gagne en puissance au sein de l'Assemblée, cherche à se débarrasser d'un ministère feuillant est manifestée en 1792. Bertrand de Molleville, puis Waldeck Delessart seront les victimes²⁶³ de désaccords politiques. La stratégie politique, qui vise à mettre en place un nouveau ministère passe par le recours à une procédure pénale²⁶⁴. La mise en accusation devant la Haute cour nationale de Jean-Marie de Waldeck Delessart a pour but de l'éloigner du ministère, comme le prouvent les propos tenus par Brissot au cours d'une discussion avec Etienne Dumont²⁶⁵.

²⁶⁰ Cité par Julien Laferrière, op. cit., p. 774-775.

²⁶¹ Duvergier de Hauranne, *De la chambre des députés...op. cit.*, p. 12, cité par Dominique Damanne, p. 15.

²⁶² Chateaubriand, *Réflexions politiques ...op. Cit.*, p. 192-193.

²⁶³ « Onze ministres de Louis XVI ont fait l'objet d'accusations criminelles qui ont eu pour motif l'exercice du pouvoir ministériel » avant même la proclamation de la République, le 21 septembre 1792. Les accusateurs leur reprochaient surtout leur fidélité à la royauté. Christelle Devosq-Nicq, *La responsabilité individuelle des ministres ...*, op. cit., p. 31.

²⁶⁴ Le but est de déstabiliser tous les ministres, de leur faire peur, de les inciter à démissionner ... sinon leur nom pourrait être aussi écrit sur d'autres actes d'accusation. Philippe Lauvaux, *L'incertaine...op. cit.*, p. 243- ; –Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale...*, op. cit., p. 91-95–Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle ...* Op. cit. p. 69–.

²⁶⁵ A ce dernier qui trouve les griefs « artificieux », il répond « Il faut absolument que de Lessart soit envoyé à Orléans,

En 1817, Guizot écrit un discours pour Pasquier. Il explique que la responsabilité politique n'est pas là pour punir et juger mais pour se débarrasser des ministres dont on ne veut plus. Après avoir affirmé que la responsabilité pénale doit être de nature personnelle et juridique, c'est à dire, « *réglée par les lois qui déterminent dans quel cas et d'après quelles formes les ministres doivent la subir (...)* », il précise : « *Cependant, ce qui importe à l'Etat, ce n'est pas tant que tous les mauvais ministres soient jugés et punis, c'est qu'ils ne puissent demeurer ministres. Or c'est à quoi pourvoit le système représentatif, sans lois spéciales sur la responsabilité des ministres et par la seule énergie de sa propre nature (...)* »²⁶⁶.

Obtenir le départ tel est le but quand une procédure est lancée contre Decazes en février 1818, pour le discréditer ainsi que son ministère. Elle est menée par un groupe politiquement important au sein de la Chambre²⁶⁷. L'action débute le 14 février. Elle atteindra son but en quelques jours. Au bout de quatre jours, le Roi cède et envoie Decazes à Londres²⁶⁸. Les parlementaires feront preuve d'imagination en recourant à des techniques politiques et pénales. Tous les moyens sont acceptables pour atteindre un objectif, le départ de Decazes –ce sera le cas en 1820--.

Quelques décennies plus tard, Odilon Barrot, alors parlementaire, dépose, le 22 février 1848, une proposition de mise en accusation pour signifier le rejet d'une politique et obtenir la démission de Guizot et de son ministère. C'est le cas, le 23 février, avant même le commencement des débats²⁶⁹.

autrement le Roi, qui lui est attaché le remettra d'abord dans le ministère. Nous avons besoin de gagner de vitesse sur les Jacobins, et cet acte d'accusation nous donne le mérite d'avoir fait ce qu'ils feraient eux-mêmes. (...) *Je sais bien que les griefs sont multipliés sans cause, mais il faut cela pour faire durer le procès.* Garand de Coulon, qui est à la tête de la Haute Cour Nationale d'Orléans, est un juriste vététaire qui épluchera tous ces griefs l'un après l'autre, et de Lessart en a pour six mois avant qu'il sorte de cette affaire. *Je sais bien qu'il sera absous, car nous n'avons que des soupçons et point de preuves. Mais nous aurons gagné notre objet en l'éloignant du ministère. (...) Le ministère de Lessart nous perd, il faut l'écartier à tout prix ; ce n'est qu'une mesure temporaire (...)* ; il faut sauver la France, et *nous ne pouvons détruire le Cabinet autrichien qu'en mettant un homme sûr dans les relations extérieures* ». Pierres Desmottes, op. cit., p. 91-95.

²⁶⁶ Moniteur universel, n°36, 5 février 1817, p. 142. Philippe Lauvaux, *Aspects historiques de la responsabilité politique*, ...op. cit., p. 29.

²⁶⁷ Jean-Jacques Clère, *La mise en œuvre de la responsabilité pénale des ministres sous la Monarchie de Juillet : théories et réalités*, in *Les ministres devant la justice*, op. cit., p. 81.

²⁶⁸ Clausel de Coussergues demande à la Chambre la mise en accusation de Decazes en tant que complice de cet assassinat : « Je propose à la Chambre de porter un acte d'accusation contre M. Decazes, ministre de l'intérieur, comme complice de l'assassinat de Monseigneur le Duc de Berry ». Sa proposition étant rejetée par la Chambre. Il en soumet une nouvelle : « Je propose à la Chambre d'accuser Decazes, président du Conseil, ministre de l'Intérieur et *de la politique générale du royaume*, du crime de trahison, aux termes de l'article 56 de la Charte ». Cette deuxième proposition n'est pas discutée pour deux raisons majeures : d'une part, les propos sont jugés exagérés ; d'autre part, les députés sont certains d'obtenir le renvoi de Decazes. Les critiques s'amplifient et les ultras condamnent ses idées libérales. Paul Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française, (1814-1848)*, Editions du recueil Sirey, Paris, 1954, p. 102. Pierre Desmottes, op. cit., p. 106-108. Pour plus de détails : cf p. 126 de cette thèse.

²⁶⁹ Lire à ce sujet Christelle Devos-Nicq, op. cit., p. 57 Paul Bastid, *Les institutions politiques...*, op.cit., p.337. Odilon Barrot, *Mémoires posthumes*, t. 1^{er}, p. 513, cité par Robert Charvin, op. cit., p. 127.

Dans certains cas, la mise en jeu de la responsabilité pénale va au-delà de l'obtention d'un départ. Il s'agit de discréditer un homme, de lui ôter la possibilité d'exister politiquement et de revenir au pouvoir. C'est le cas de Villèle sous la Seconde Restauration en 1828²⁷⁰, mais aussi de Jules Ferry en 1883-1885. En 1883, les relations entre le ministère Ferry et la Chambre sont houleuses. La guerre en Indochine ne se déroule pas comme prévue. Georges Clémenceau déclare le 30 mars : « *Tout débat est fini entre nous ; nous ne voulons plus vous entendre, nous ne voulons plus discuter avec vous (...). Nous ne vous connaissons plus (...). Ce ne sont plus des ministres que j'ai devant moi* ». Ses propos sont très durs. Il se livre à une attaque de la politique déterminée et conduite par le ministère Ferry, demande des comptes et propose à la fin de condamner le gouvernement par le vote d'un ordre du jour. Immédiatement, Jules Ferry démissionne, prenant ainsi acte de la mise en jeu de sa responsabilité politique²⁷¹. Cette démission ne satisfait pas les groupes extrémistes de droite et de gauche de l'Assemblée qui proposent, en vain des mises en accusation. La succession des événements, les attitudes et les termes utilisés témoignent d'une quadruple volonté : rejeter une politique, discréditer des ministres et à leur tête, un homme Jules Ferry, manipuler les électeurs en prévision des échéances électorales à venir et *in fine* éviter leur retour, puisque sa mise en accusation a lieu après sa démission.

Certes, la finalité du lancement des procédures pénales a été d'écarter du pouvoir un ministre ou un ministère en opposition avec le pouvoir législatif. Cependant, la reconnaissance de la spécificité de la fonction politique, et la rigueur juridique exigent que la responsabilité pénale ne soit pas appliquée comme substitutif des défaillances des mécanismes politiques ou de leur absence. Distinguer les responsabilités, les procédures et les finalités constitue un progrès du droit et de l'Etat de droit car tous les moyens ne sont pas bons pour atteindre un objectif. C'est une question morale.

La mise en jeu de la responsabilité politique d'un ministre a toujours eu pour finalité d'obtenir une concordance de vues entre l'organe gouvernemental et l'organe législatif en conduisant, *si nécessaire*, les gouvernants à quitter le pouvoir. Ce départ doit constituer la solution ultime, la phase finale, la sanction, après l'échec de toutes procédures moins radicales pour obtenir une osmose entre les pouvoirs exécutif et législatif.

²⁷⁰ Catherine Lecomte, *La mise en accusation de Villèle*, in *Les ministres devant la justice*, op. cit., p. 55 et s.

A cette époque, la droite est en crise, la gauche critique les lois électorales, les lois liberticides contre la presse, les guerres... avec le soutien de l'extrême droite. La dissolution de la garde nationale, la nomination de 76 pairs attisent les ressentiments. Les différentes mesures soulèvent la colère et l'amertume de chacun.

Lire aussi Pierre Desmottes, op. cit., p. 108 et s. Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Editions Loysel, Paris, 1989, p. 725 et s. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, t. IX, p. 628, cité par Robert Charvin, op. cit., p. 126-127.

²⁷¹ J.O. 1885, Débats parlementaires, chambre des députés, séance du 30 mars, p. 704. Pierre Desmottes, op. cit., p. 121-122.

Si on respecte strictement la responsabilité pénale, la finalité est le prononcé d'un arrêt de jugement et d'une peine et non la recherche d'un consensus ou le départ. Si telle n'est pas la finalité de l'action, et telle n'a pas été souvent le cas, il y a détournement de procédure pénale. Cela signifie une chose : c'est de la responsabilité politique dont on a besoin et de sa finalité. Elle répond à un besoin et à la spécificité de la fonction politique. Cette démission, si elle s'avère nécessaire, doit découler, entre autres, d'attaques successives, de la perte officielle de la confiance, d'une impossibilité à rester au pouvoir – en raison d'un discrédit, d'une difficulté morale et politique, de mise en accusation politique–.

Ce n'est pas le cas de la responsabilité pénale. Autant opter pour les techniques de la responsabilité politique et les rationaliser.

c - La question du caractère obligatoire ou facultatif de démissionner

Une des manifestations de la responsabilité politique autorise à la définir comme une obligation pesant sur un gouvernement solidaire « de se retirer quand une telle volonté a été exprimée »²⁷².

Certains ont des doutes sur le caractère juridique de l'obligation contenue dans la responsabilité politique. Une des raisons de l'émergence de la responsabilité politique, pendant l'application de la Charte de 1814, tient au fait que les conséquences de la responsabilité politique sont moins dramatiques que la responsabilité pénale : c'est uniquement l'obligation de quitter le pouvoir²⁷³.

Il faut aller jusqu'au bout de la procédure selon Prévost-Paradol. Il estime que « *c'est la chute des cabinets bien plutôt que leur mise en accusation qui est la véritable sanction de la responsabilité ministérielle et le principal ressort du gouvernement parlementaire* »²⁷⁴. En effet « *dans le gouvernement parlementaire, tout désaccord sérieux entre le ministère et la majorité doit entraîner la chute immédiate du ministère et son remplacement par les chefs de la majorité nouvelle* »²⁷⁵. Il s'agit d'adapter l'équipe aux nouvelles demandes.

Ainsi, quand le Parlement ou simplement l'une des deux Chambres désapprouve la politique suivie par le gouvernement, la sanction doit être l'obligation pour ce dernier de se retirer. Il n'y aura pas au titre de la sanction une condamnation pénale ou civile, mais simplement la démission du ministère²⁷⁶. Il

²⁷² Denis Baranger, *Parlementarisme des origines...*, op. cit., p. 292.

²⁷³ Existe « une responsabilité d'une autre nature, plus facile à mettre en œuvre et moins grave par ses conséquences : la responsabilité politique, encourue en dehors de toute infraction et sanctionnée par la seule obligation de se démettre dans l'hypothèse d'un échec décisif devant la Chambre » : Paul Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française, (1814-1848)*, Editions du recueil Sirey, Paris, 1954, p. 14

²⁷⁴ Lucien-Anatole Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, librairie Michel Lévy frères, 3^{ème} édition, 1868, p. 126.

²⁷⁵ Lucien-Anatole Prévost-Paradol, *La France ...ibid*, p. 99.

²⁷⁶ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel, Tome 4, L'organisation politique...*, p. 848 et s

faut les obliger²⁷⁷. De la responsabilité politique naît un pouvoir, celui « dont dispose une assemblée de forcer un ministre à démissionner ou en d'autres termes comme un pouvoir de révocation »²⁷⁸. Adhémar Esmein pense que l'obligation de démissionner est morale quand les ministres ne bénéficient plus de la confiance du Parlement. Pour René Capitant, l'obligation de démissionner semble tellement évidente et logique en cas de désaccord et/ou de désaveu, qu'elle peut être qualifiée de morale. Ceci est reformulé quelques décennies plus tard : Il faut « mettre fin à l'exercice du pouvoir politique par un homme ou une équipe qui ne jouissent plus de la confiance des gouvernés »²⁷⁹.

Pour d'autres, elle doit être juridiquement organisée. Il est nécessaire d'associer les mots obligation et responsabilité car pour que cette responsabilité existe, encore faut-il que soit prévue juridiquement l'obligation de se démettre à la demande du chef de l'Etat. Des procédures doivent exister. Si ce n'est pas juridiquement prévu, il y a un risque de dilution et d'une dépendance aux faits et aux individus²⁸⁰. Le caractère aléatoire présente un risque pour la responsabilité. Le détenteur du pouvoir pourrait être tenté de s'y pérenniser même s'il est désavoué. La limite temporelle de la responsabilité est la révocation qui en constitue la finalité première. Doivent alors exister des procédures de contrôle du gouvernement par les voies parlementaires. Cela suffit selon Philippe Ségur.

La conception de Philippe Ségur est, selon Olivier Beaud, limitée car elle ne concerne que les régimes parlementaires rationalisés, la responsabilité politique des ministres. Sont alors exclus à tort les régimes présidentiels, la responsabilité devant le peuple et la responsabilité politique du chef de l'Etat²⁸¹.

Les lois constitutionnelles de 1875 ne spécifient pas l'obligation de démissionner, en cas de mise en jeu de la responsabilité politique. Les ministres endossent la responsabilité de leurs actes, inaction, intentions...mais aussi celle du président de la République, par le biais du contreseing et celles de leurs collaborateurs et subordonnés qu'ils n'auraient pas désapprouvés. En 1946 et en 1958, l'obligation de démissionner est précisée en cas d'adoption d'une motion de censure. Néanmoins, en raison de la subjectivité de la faute politique, il n'est pas fait référence dans les textes constitutionnels et il n'est pas écrit que le départ est le fruit de la perte de confiance. Cela est trop délicat.

Quelle que soit l'origine du départ du ministère, elle est inévitable quand les divers moyens d'attirer

²⁷⁷ Adhémar Esmein, *Eléments de droit* ... Tome 2, op. cit. p. 257.

²⁷⁸ Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 25^{ème} édition, 1997, p. 116.

²⁷⁹ Didier Mauss, in *Dictionnaire constitutionnel*, sous la dir. d'Olivier Duhamel et Yves Mény, PUF, 1992, p. 926-927.

²⁸⁰ D. Detragiache-Dorlencourt, *Responsabilité devant l'assemblée ou devant le président ?*, RDP, 1974, p.789.

²⁸¹ Olivier Beaud, *La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, n°92, 2000, p. 20-21

l'attention du gouvernement sur des désaccords ont échoué. C'est un maillon du processus de responsabilité politique. La démission doit être appréhendée comme étant à la fois le résultat de la convergence des volontés souveraines, et l'expression du consentement du délégué. La responsabilité ministérielle unit le souverain et le délégué qui va se trouver ainsi investi d'un pouvoir d'action. C'est la coopération entre les chambres et le ministère qui permet l'émergence de la responsabilité politique et qui rend inévitable la démission. La démission est le produit d'une relation triangulaire, parfois imposée par les ministres à un chef d'Etat récalcitrant. La responsabilité offre une procédure permettant de limiter l'action des titulaires du pouvoir d'Etat, de remettre les gouvernants dans « un droit chemin préétabli et dans la soumission à une morale publique exclusive²⁸², de stabiliser les institutions en mettant politiquement en cohérence le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

L'étude du critère matériel de la responsabilité politique est suivie de celle du critère formel, c'est à dire de la manière selon laquelle la mise en oeuvre du principe de la responsabilité politique doit être conçue.

Paragraphe 2 - Le critère formel

La procédure de mise en jeu de la responsabilité est de nature politique. Ce sont la procédure suivie et la sanction prononcée qui permettent de qualifier la responsabilité des ministres et de distinguer la responsabilité politique de la responsabilité civile et pénale. Il n'y a pas de mise en accusation, d'instruction et de jugement. Il y a motion de censure, question de confiance, dissolution, questionnement, enquête, nomination, démission etc.... Les souverains qui sont conduits à apprécier l'action des ministres peuvent être, le chef de l'Etat, le peuple ou son représentant, directement ou indirectement.

Sur la plan technique, la responsabilité se joue par voie parlementaire (A) et par voie électorale (B).

A- Une procédure par voie parlementaire

C'est une procédure engagée devant le Parlement, par les parlementaires ou le gouvernement. Il ne s'agit pas du cadre du régime parlementaire exclusivement. En effet des procédures conventionnelles peuvent être lancées dans le cadre du régime représentatif.

1 – Contrôler et sanctionner, une obligation du Parlement en régime représentatif parlementaire

²⁸² Denis Baranger , op. Cit., ., p. 349 et s. et p.383-385.

La responsabilité suppose que le détenteur du pouvoir est dans l'obligation de rendre des comptes à une autorité. Dans un régime représentatif, ce sont les élus de la nation.

La responsabilité des ministres devant la chambre découle du régime représentatif et plus précisément du principe de la souveraineté nationale. Dans un régime représentatif, le parlement est l'autorité politique chargée de contrôler et de sanctionner les ministres et le gouvernement. Il est important d'offrir aux citoyens des garanties contre tout abus et toute tentative de despotisme et leur accorder la faculté d'avoir un gouvernement juste, soucieux des intérêts du peuple. Le contrôle doit être exercé par les chambres car elles sont issues du peuple et sont présumées être capables d'imposer la volonté de la nation. Le parlement doit avoir les moyens de contraindre les détenteurs du pouvoir exécutif à rendre des comptes sur l'usage de leur pouvoir. Ces derniers doivent se soumettre à ce contrôle et accepter d'être sanctionnés si les parlementaires estiment qu'ils ont commis une erreur politique.

Cet élément de la responsabilité politique se traduit, en termes juridiques, par la mise en place, d'une part, de procédure d'information et de contrôle et l'obligation des ministres de s'y soumettre, et d'autre part, d'une procédure de sanction pouvant se conclure par l'obligation de démissionner, en cas de perte de la confiance. La mise en jeu de la responsabilité politique des ministres s'exerce au nom de la nation. La responsabilité devient un mode de régulation des conflits entre les mains du Parlement. Il est le moteur du contrôle et de la sanction, et non le juge, comme dans une procédure pénale. Le parlement est un organe politique et non un organe juridictionnel.

Bien avant l'implantation du régime parlementaire en France²⁸³, les représentants du peuple ont essayé de mettre en œuvre, de façon conventionnelle, une responsabilité politique des ministres. Juridiciser les mécanismes est une manière de satisfaire un besoin fondé.

En 1789, les bases d'une responsabilité politique ministérielle devant le Parlement sont posées par Mirabeau le 16 juillet 1789 lors d'un discours sur « *Le droit qu'a l'Assemblée de juger les ministres* ». Ce discours est prononcé après le renvoi de Necker par le Roi, le 11 juillet 1789, et son remplacement par le ministre Breteuil. Le renvoi et le remplacement sont contestés par l'Assemblée et le peuple. Il s'agit de permettre au peuple de manifester sa perte de confiance dans les ministres par la voie de ses représentants : « *S'il est une maxime impie et détestable, ce serait celle qui interdirait à l'Assemblée nationale de déclarer au monarque que son peuple n'a point de confiance dans ses ministres* ». C'est

²⁸³ Alain Laquière la date en 1875, avec la III^e République.

porter atteinte aux « *droits essentiels du peuple, et (à) la loi de la responsabilité des ministres* ». Reconnaître à la chambre l'initiative de la mise en accusation garantit la validité, la réalité et le recours libre à la loi sur la responsabilité des ministres par un organe « *assermenté* ». Sinon cela conduira la Nation à s'épuiser « *en vains murmures, en stériles imprécations* »²⁸⁴. Pour Mirabeau, il ne s'agit nullement d'engager une procédure d'*impeachment* ou de prononcer une peine, mais d'exprimer la confiance et la défiance, d'apprécier. La voie choisie est différente et le système hybride, politique et pénal.

Les représentants ont manifesté avec obstination la volonté de contrôler et de s'exprimer sur les choix et l'attitude des ministres et parfois du chef de l'Etat. Malheureusement le processus ne s'est construit que peu à peu. Les techniques ont été coutumières, parfois inscrites dans le règlement des Assemblées avant d'être constitutionnalisées et rationalisées sous la IV^e et la V^e Républiques. Les parlementaires ont aussi détourné des procédures législatives et obtenu des contrôles budgétaires de plus en plus précis²⁸⁵. Ils ont toujours été très actifs dès que des moyens de communication s'établissaient, dès que le texte constitutionnel offrait une possibilité d'agir, et dès que les hommes politiques en fonction dans les cabinets ministériels ont pris leur distance avec le chef de l'Etat et recherché un soutien au sein du Parlement.

2 – Les procédures en régime représentatif parlementaire

La responsabilité politique est considérée comme la pierre angulaire du régime parlementaire et une exclusivité des régimes parlementaires. Hors du régime parlementaire, la responsabilité politique n'existerait pas car la seule vraie responsabilité politique est celle qui est mise en jeu par les parlementaires. Elle constituerait « l'élément essentiel et particulièrement saillant du régime parlementaire »²⁸⁶.

Les mécanismes formels de mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants permettent aux représentants du peuple, en l'occurrence, les parlementaires :

²⁸⁴ François Furet, Ran Halévi, *Orateurs ...* op. cit., p.656-659 et 1446.

²⁸⁵ Les attributions législatives – vote de la loi et finances publiques– ont été un premier levier du contrôle parlementaire. D'autres techniques se sont aussi développées : des techniques indirectes comme l'adresse ou le débat sur les pétitions. Par la suite, des techniques indirectes se sont perfectionnées comme la question orale ou écrite, l'interpellation et les enquêtes parlementaires.

²⁸⁶ Léon Duguit, op. cit., p. 846.

de choisir les ministres ou de valider le choix du chef de l'Etat par une investiture²⁸⁷ –c'est la phase en aval, la phase d'anticipation–,
de contrôler l'action des gouvernants en s'informant –c'est la phase intermédiaire de la responsabilité politique, la phase de contrôle par l'action des commissions et la technique des questions, entre autres, visant à s'informer sur l'activité des ministères – et
d'exprimer sa confiance ou sa défiance en multipliant, dans ce cas, les votes négatifs et les motions de censure pour rétablir l'harmonie –c'est la phase finale, la phase de sanction–.

La responsabilité peut aussi être mise en œuvre devant le Parlement à l'initiative du gouvernement par le biais de la question de confiance. Cette question de confiance, comme la motion de censure intervient au cours de la phase de sanction. Cet acte relève d'un pouvoir discrétionnaire car c'est le gouvernement qui lance la procédure. Les conditions de mise en œuvre sont réduites contrairement à celle de la motion de censure.

La sanction est collective car la responsabilité politique est collective et solidaire par opposition à la responsabilité pénale qui est individuelle. Cette dimension collective est un des éléments qui renforcent l'autorité politique du gouvernement face au chef de l'Etat et face au Parlement. Attaquer un ministre, c'est attaquer le ministère, dans son ensemble. Aux parlementaires de prendre leurs responsabilités car l'enjeu est de taille. La menace d'une démission collective du ministère peut constituer un moyen de pression sur les parlementaires, mais aussi sur le chef de l'Etat, s'il dispose du soutien de ces derniers.

Cependant, selon Léon Duguit, elle peut être individuelle quand « chaque ministre, pris individuellement est responsable devant chacune des deux Chambres de la direction du département qui lui est confié et des actes qui sont faits par lui ou ses subordonnés par assurer le fonctionnement des services publics qui s'y rattachent »²⁸⁸. Dans le contexte politique de l'époque, cette approche peut introduire une confusion avec la responsabilité pénale²⁸⁹.

De plus l'application de la sanction est obligatoire et pour cela être prévue dans un texte constitutionnel. Cela est une garantie.

Outre une mise en jeu devant le Parlement, la responsabilité peut emprunter une autre voie, la voie électorale, au cours de la quelle les parlementaires ont un rôle à jouer.

²⁸⁷ Olivier Beaud définit l'investiture comme « l'acte qui désigne la personne chargée d'exercer la fonction ou la commission habilitée ». *La puissance de l'Etat*, op. cit., p. 168.

²⁸⁸ Léon Duguit, tome 4, p. 850. Georges Vedel, *Manuel de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1949, p. 465. Julien Laferrière, *Manuel ...*, op. cit., p. 777 et s.

²⁸⁹ Nous verrons dans la seconde partie qu'elle est, à certains moments, individuelle et qu'il est souhaitable d'intégrer dans le droit politique que la responsabilité politique du ministre soit aussi mise en jeu individuellement.

B – Une procédure par voie électorale

Carl Friedrich rappelle que « la représentation est liée à la responsabilité. Dans la terminologie moderne, gouvernement responsable et gouvernement représentatif sont en conséquence presque devenus synonymes. (...) Il y a deux moyens fondamentaux d'assurer une telle responsabilité. L'un est la forme administrative de la responsabilité, l'autre la forme politique ou électorale »²⁹⁰.

La forme électorale renvoie alors à deux modalités. La fonction élective de la Chambre qui élit un chef de l'Etat ou investit un gouvernement. La fonction élective du citoyen-électeur qui choisit et/ou sanctionne, quand il est sollicité pour l'élection d'un chef de l'Etat, pour celle de ses représentants, soit à l'échéance normale de leur mandat, soit avant terme, à la suite d'une dissolution.

Le régime représentatif parlementaire a introduit un lien démocratique entre le peuple et le pouvoir ministériel. Le lien se concrétise en deux étapes : la première, c'est la représentation du peuple au Parlement, la seconde, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Ce régime permet l'expression des volontés du peuple et la possibilité de contrôle par l'intermédiaire des parlementaires. Cette responsabilité devant le peuple a été reconnue progressivement. Il peut être sollicité pour arbitrer un conflit entre le gouvernement et la Chambre basse à la suite de la dissolution de cette dernière.

En régime parlementaire, la contrepartie de la responsabilité politique du gouvernement est le droit accordé au pouvoir exécutif de dissoudre l'assemblée qui a renversé le gouvernement. On se retourne alors vers le peuple, l'arbitre suprême, qui devra trancher entre les deux pouvoirs et annoncer à qui il accorde sa confiance. Denis Baranger explique : « La dissolution, comprise comme une solution à des crises de régime par l'appel au peuple, n'est en substance qu'un autre mécanisme de mise à l'épreuve de la légitimité des gouvernants, une forme originale de mise en jeu de la responsabilité politique »²⁹¹. Le régime britannique est devenu parlementaire quand le centre du pouvoir s'est déplacé de la Couronne à la Chambre des Communes avec l'émergence de la responsabilité ministérielle, puis de la Chambre des Communes au peuple avec le droit de dissolution, le peuple devenant ainsi l'arbitre final et ayant le droit de sanctionner les gouvernants et d'indiquer qu'ils voulaient en changer²⁹². L'élection des députés est alors un moyen de mettre en jeu la responsabilité car elle se traduit par la désignation de personnes qui sont soit en accord, soit en désaccord avec le gouvernement.

Une précision. L'usage du droit de dissolution a souvent eu pour motif et pour conséquence de renforcer la position des ministres et est une mise en jeu conjointe de la responsabilité des ministres et

²⁹⁰ Carl Friedrich, *La démocratie constitutionnelle*, PUF, Paris, 1958, p. 238.P.238.

²⁹¹ Denis Baranger, *Parlementarisme...*, op. cit., p. 371.

²⁹² Pierre Avril, *Pouvoir et responsabilité*, in *Mélanges en l'honneur de Georges Burdeau*, op. cit., p. 11. Denis Baranger, op. cit.

des députés. Ceci est perçu dès la Restauration. En 1815, Vitrolles établit clairement le lien avec le citoyen, en traitant de l'usage de la dissolution qui est un « *moyen de faire un véritable appel à l'opinion nationale* ». Ainsi, « *la manifestation de la défiance des Chambres n'entraîne pas forcément la chute du ministère. Les ministres, soutenus par le souverain, peuvent recourir à la dissolution de la Chambre qui leur était contraire. Mais alors le peuple se trouve ainsi investi par ses choix du droit de confirmer et de renverser le ministère* »²⁹³.

Les élections des députés, au terme normal de leur mandat, ou de façon anticipée, à la suite d'une dissolution, a contribué à l'institutionnalisation du peuple comme acteur du régime représentatif parlementaire et du principe de responsabilité politique. Le peuple est à la source du pouvoir. La représentation a institutionnalisé la responsabilité politique indirecte des ministres face au peuple. Selon Pierre Avril : « *L'*accountability* s'analyse (...) comme un enchaînement, une interaction entre le Premier ministre, la majorité et l'opposition, dont le destinataire ultime est le peuple devant lequel la responsabilité s'exerce en dernier ressort, avec sa véritable sanction : le retour devant le peuple* »²⁹⁴. Cependant, seuls les détenteurs du mandat représentatif étant « *qualifiés pour engager la responsabilité politique du gouvernement* »²⁹⁵, elle n'est pas juridiquement reconnue. Elle peut l'être politiquement si le lien entre majorité parlementaire et ministère est fort et cohérent. Quoi qu'il en soit, les changements de majorité parlementaire, à l'issue d'une élection législative anticipée par une dissolution ou organisée à échéances normales, ont un impact concret sur le gouvernement.

Le régime parlementaire n'a pas l'exclusivité de cette mise en jeu de la responsabilité politique du pouvoir exécutif. Dans les régimes présidentiels, l'élection législative est aussi considérée comme un moyen indirect de mettre en jeu la responsabilité du chef de l'Etat. Si les citoyens ne sont pas satisfaits de leur président, ils doivent envoyer au Congrès une majorité différente de la sienne qui se chargera ensuite de faire pression sur lui²⁹⁶. Dans les deux cas, le cadre parlementaire devient le lieu où se concentre et se concrétise l'appréciation de l'action gouvernementale. Néanmoins, en régime parlementaire, les parlementaires disposent de moyens directs et tangibles de communiquer cette appréciation et de sanctionner par la voie éventuelle de la motion de censure.

²⁹³ Cité par Julien Laferrière, op. cit., p. 177.

²⁹⁴ Pierre Avril, *Responsabilité et accountability*, in *La responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 89.

²⁹⁵ Denis Baranger, *Parlementarisme...*, op. cit., p. 358-359.

²⁹⁶ Martin A. Rogoff, *La conception américaine...*, op. cit., p.63-64.

La responsabilité politique est spécifique, d'une part, en raison de son objet, d'autre part en raison des critères qui la caractérisent. Elle est nécessaire au fonctionnement équilibré du système politique tant pour les gouvernants que pour les gouvernés. L'acclimatation de la responsabilité politique ne peut se faire que dans un cadre juridique particulier. La prise de conscience a été lente. La définition de cet environnement sous la V^e République a été réalisée en tirant les leçons des régimes politiques précédents. En cela, la Constitution du 4 octobre 1958 est un acte mûri.

CHAPITRE 2 – UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE PARTICULIER : UN PREALABLE A L'IMPLANTATION DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE

L'environnement juridique est considéré comme l'économie générale dans lequel le principe de responsabilité politique des gouvernants peut devenir réalité, indépendamment des mécanismes relatifs à sa mise en œuvre. Les auteurs de la Constitution de 1958, tirant les leçons du passé, sont allés dans ce sens. Deux éléments sont à préciser.

Tout d'abord, la structure du système de mise en jeu de la responsabilité des gouvernants doit relever d'un droit précis et spécifique²⁹⁷. Cela ne peut être que le droit d'une des branches du droit public, le droit constitutionnel, en raison de la spécificité de la fonction politique et du cadre général dans lequel elle s'exerce, celui de la nation. C'est un droit différent du droit privé, droit relatif aux relations entre les individus. Un droit constitutionnel écrit et rationalisé offre l'atout de limiter la marge de manœuvre des acteurs politiques et de circonscrire le champ de l'appréciation individuelle quand intervient la sanction. Elle doit être obligatoire et stipulée dans la Constitution. C'est une condition pour que le lancement des procédures soit hétéronome. C'est l'intérêt d'une Constitution écrite, ce qui n'exclut pas l'existence de coutumes et de conventions.

Le droit de la responsabilité des gouvernants doit être un droit politique distinct du droit de la responsabilité pénale tel que celui prévu par les Constituants entre 1791 et 1946. Jusqu'en 1946, aucun mécanisme de mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants n'est constitutionnalisé. Seule une responsabilité pénale, selon une procédure pénale, est organisée par la Constitution. Or la procédure, comme la sanction pénale, ne sont pas adaptées à l'exercice des fonctions politiques. Elles ne permettent pas d'apprécier et de sanctionner de façon appropriée les détenteurs du pouvoir politique. Le dévoiement de la responsabilité pénale des ministres en est la confirmation. (Section 1).

De plus, la responsabilité politique a émergé lentement car les ministères étaient trop faibles face au chef de l'Etat et face au Parlement. Pour être responsable, il faut être un pouvoir politique. Pour être un pouvoir, le gouvernement doit être reconnu en tant que tel et disposer des moyens d'agir et de ne plus être dépendant du Parlement et du chef de l'Etat (Section 2).

Après avoir analysé la spécificité de la structure juridique nécessaire à l'acclimatation de la responsabilité politique (section 1), nous étudierons ce qu'il convient de faire pour que le gouvernement puisse exercer la fonction gouvernementale (section 2).

²⁹⁷ Ceci doit être rappelé à une époque où la tentation de pénaliser le droit public est manifeste.

Section 1 – Une structure juridique spécifique à l’exercice des fonctions politiques

Selon la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, seul le gouvernement est responsable devant le parlement. La mise en jeu de la responsabilité politique des membres du pouvoir exécutif ne peut se réaliser dans n’importe quelles conditions.

De même, la responsabilité politique des ministres ne peut exister dans n’importe quel contexte juridique. C’est un élément d’un ensemble juridique dans lequel les relations entre les pouvoirs sont possibles car la séparation est souple (§1), le droit constitutionnel est un droit public, écrit et rationalisé (§2) et la responsabilité politique des ministres est clairement différenciée de leur responsabilité pénale ou politico-pénale (§3).

Paragraphe 1 – Une organisation souple des pouvoirs

Cette question de la responsabilité politique s’articule avec celle de l’organisation des pouvoirs, et plus précisément de leur séparation. La responsabilité politique ne peut exister que s’il y a séparation des pouvoirs, sous quelque forme que ce soit. Par séparation des pouvoirs, on entend des organes qui ont des fonctions et des attributions distinctes. La confusion des pouvoirs nuit à l’émergence d’une responsabilité politique, comme dans les régimes césaristes ou dans les régimes d’Assemblée. Il y aurait un lien entre la nature du régime et la nature de la responsabilité, entre le changement de nature de la responsabilité et le changement de régime²⁹⁸. En régime de séparation rigide et étanche, sans aucune relation entre les pouvoirs, la contestation du pouvoir exécutif s’exprime par d’autres voies, qui sont, soit des voies extra-parlementaires, soit des voies pénales. Or, le dogme de la séparation rigide des pouvoirs se présente comme un obstacle à la juridicité de la responsabilité politique »²⁹⁹.

Cependant, même dans les régimes classés dans la catégorie des régimes de séparation rigide ou accentuée existent des mécanismes introduisant une communication entre les pouvoirs exécutif et législatif. Ils ont ainsi ouvert la voie à la parlementarisation des institutions, et ceci dès la première Constitution française. Le principe de séparation des pouvoirs est un principe ambivalent qui n’apporte pas une réponse et un cadre clairs et précis à la question de la responsabilité politique³⁰⁰.

²⁹⁸ Jean-Michel Blanquer, *Un phénix juridique*, op. cit., p. 285.

²⁹⁹ Philippe Ségur, *Les fonctions de la responsabilité politique*, in, *Gouvernants : quelle responsabilité ?* op. Cit., p. 250.

³⁰⁰ Selon Olivier Beaud, Michel Troper tient à « souligner que, aussi bien en tant que principe de politique constitutionnelle,

Montesquieu, dans *De l'esprit des lois*, est favorable à une séparation des pouvoirs et à l'existence d'interactions entre les organes qui exercent chacun les trois puissances. La finalité est la préservation de la liberté politique et la lutte contre la tentation naturelle d'abuser du pouvoir dont peut disposer une personne. Doit exister « la faculté de statuer » c'est à dire « le droit d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre » et « la faculté d'empêcher », c'est à dire « le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre ». La puissance législative « a droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées »³⁰¹.

Au XVIII^e siècle, la théorie de Montesquieu sur la séparation des puissances a été trop strictement interprétée et a conduit à un cloisonnement des pouvoirs : la responsabilité politique n'a pas été inscrite dans les Constitutions successives³⁰².

En revanche, une séparation souple des pouvoirs facilite l'introduction coutumière puis la juridicisation de la responsabilité politique et sa mise en œuvre dans un cadre parlementaire. Une séparation souple des pouvoirs rend possible un dialogue entre les pouvoirs exécutif et législatif : droit d'entrée et de parole des ministres à la Chambre, droit de questionner les ministres, partage du pouvoir législatif, collaboration, droit de dissolution, motion de censure et question de confiance. Ces différents éléments donnent, à chacun, des pouvoirs et des moyens d'action. Le pouvoir exécutif peut rechercher un soutien ; le pouvoir législatif peut tenter d'exercer une influence sur les ministres, de les évaluer pour mieux les contrôler. Il n'y a plus qu'à constitutionnaliser des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres au côté d'une responsabilité pénale. Sinon, les parlementaires auront recours à la procédure pénale pour réaliser ce qui relève de la responsabilité politique.

Une telle séparation est la caractéristique du régime parlementaire, et une condition de base de l'existence de la responsabilité politique³⁰³ ... sans être pour autant une condition suffisante.

Les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont fait de la Ve République un régime où la séparation des pouvoirs est souple, où les éléments d'une collaboration ont été introduits, et où la possibilité de contrôler et de sanctionner le gouvernement est prévue. Ils l'ont qualifié de régime parlementaire.

que comme principe juridique, la séparation des pouvoirs n'a pas un contenu clair et certain. Il n'y a pas d'accord pour savoir qu'elles sont les règles qui en découlent et qu'elles sont celles qui y dérogent. C'est qu'il y a plusieurs interprétations de l'expression ou plusieurs principes différents désignés par la même expression. La plus répandue, souvent attribuée à tort à Montesquieu, ne date en réalité que du milieu du XIX^e siècle. Elle se distingue très nettement des conceptions du XVIII^e, tandis qu'elle est souvent comprise de manière beaucoup plus extensive dans la doctrine contemporaine ». *Dictionnaire de culture juridique*. Cité par Olivier Beaud, in *Michel Troper et la séparation des pouvoirs*, Droits, n°37, 2003, p. 156.

³⁰¹ Livre XI, Chap. 6, tome 2, op. cit., p. 396 et s.

³⁰² Michel Troper, *La séparation des pouvoirs* ...op. Cit., p. 69.

³⁰³ Georges Burdeau, *Traité de science politique*, tome VI, vol II, LGDJ, 2^{ème} édition, 1976, p. 429.

Il n'est pas uniquement question de la séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif. La question de la répartition des fonctions au sein du pouvoir exécutif est aussi au cœur de la problématique de la responsabilité politique des ministres. C'est l'émergence de la fonction gouvernementale qui a permis l'émergence de la responsabilité politique. A partir de ce moment là il y a concurrence, collaboration, contrôle et obligation de rendre des comptes

Outre une séparation souple entre les pouvoirs, le choix d'un droit public constitutionnalisé et rationalisé s'impose en France.

Paragraphe 2 – Un droit constitutionnalisé et rationalisé

Les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité des gouvernants doivent être inscrits dans un texte constitutionnalisé (A), relevés du droit public (B) et être rationalisés (C).

A – L'inscription de la responsabilité politique dans une Constitution

Les règles peuvent être écrites dans une Constitution ou relever du droit coutumier ou de la convention. Des règles coutumières sont parfois inscrites dans un texte non constitutionnel, comme le règlement des Assemblées. Ce qui importe, dans un premier temps, c'est l'existence de règles particulières relatives au fonctionnement des institutions et aux relations entre les pouvoirs³⁰⁴.

Les premiers mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres relèvent de la coutume. Des règles ont été détournées et inventées à cette fin : vote de la loi, en général, et de l'impôt, du budget, et de la loi de finances, en particulier, la réponse au discours du trône, l'adresse, le débat sur les pétition, l'interpellation, la question, l'enquête parlementaire...

« La coutume n'est (...) qu'une modalité de production normative par comportements répétés et juridiquement pertinents, c'est à dire clairement lisibles en tant qu'actes intentionnellement réalisés en vue d'une production de normes juridiques »³⁰⁵. La coutume suppose la répétition dans le temps d'un comportement, sa légitimité, sa clarté pour être compréhensible et acceptable pour tous. Cependant, les règles coutumières n'offrent pas le système le plus adapté. « La Constitution moderne », écrite est préférable car elle « a pour objet de limiter le pouvoir de l'Etat, c'est à dire de soumettre au droit l'action de gouvernants et fonctionnaires (...)»³⁰⁶. L'histoire institutionnelle française témoigne de l'absorption

³⁰⁴ Cela renvoie à une conception de la Constitution au sens matériel.

³⁰⁵ Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Précis, 6ème édition, 2003, p. 75-76.

³⁰⁶ Olivier Beaud, *La puissance...*, op. cit., p. 182.

dans le texte constitutionnel de la coutume constitutionnelle née sous la Restauration³⁰⁷. Les conventions ne sont pas rejetées pour autant. Elles donnent un peu de souplesse et d'adaptabilité aux institutions et permettent aux Constitutions de durer. Il semblerait qu'elles ne puissent « revendiquer un quelconque statut de droit constitutionnel formel, coutumier ou autre » car elles ne sont pas reconnues en tant que « normes constitutionnelles »³⁰⁸. Ce à quoi s'oppose Pierre Avril qui les qualifie de « normes constitutionnelles non écrites »³⁰⁹.

Cette nécessité de recourir à des dispositions écrites, voire à l'inscription des techniques de contrôle et plus globalement des règles de fonctionnement des institutions dans un texte, est ancienne.

Tout d'abord, à la fin du XVIII^e siècle, la préservation de la liberté politique découle de « l'obéissance aux lois et exclusivement aux lois ». Il est aussi « souhaitable que ces lois soient *bonnes*, c'est à dire avant tout peu nombreuses, claires et modérées ». L'existence de la liberté politique découle de la séparation des pouvoirs et plus précisément que ce ne soit pas la même personne qui fait la loi et qui l'exécute. Toutefois la solution de la préservation de la liberté n'est pas exclusivement dans la séparation des pouvoirs. Il faut encore que cette séparation soit respectée. La garantie se trouvera dans les modalités de distribution des pouvoirs et donc aussi d'organisation du système de responsabilité des acteurs publics voire politiques et en l'occurrence des membres du pouvoir exécutif. Pour éviter une confusion des pouvoirs et le despotisme, il faut répartir les compétences, ce que fait une Constitution, et ce qu'est une bonne Constitution. Encore faut-il que la Constitution distribue correctement les compétences et les pouvoirs³¹⁰.

Le 9 juillet 1789, Mounier, présentant le rapport du Comité chargé du travail sur la Constitution à l'Assemblée nationale, rappelle l'intérêt d'une Constitution qui a pour vertu d'organiser rationnellement les rapports entre les pouvoirs : « (...) *une Constitution est une forme précise et constante de gouvernement, ou, si l'on veut, c'est l'expression des droits et des obligations des différents pouvoirs qui le composent* »³¹¹. A cette époque, la Constitution est perçue essentiellement comme un instrument protégeant les individus. Son caractère obligatoire est mis en exergue plus tard, notamment par Raymond Carré de Malberg et Hans Kelsen.

Hans Kelsen approfondit la question dans sa *Théorie pure du droit*, à partir des années 1920. La

³⁰⁷ Philippe Ségur, *Les fonctions de la responsabilité politique*, in, *Gouvernants.. op. cit.*, p. 250, *Qu'est-ce que la responsabilité politique ?*, RDP, 1999-6, p. 1599 et s. ; *La responsabilité politique*, PUF, QSJ, ?, op. cit., 1998.

³⁰⁸ Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, op. Cit., p. 76.

³⁰⁹ Pierre Avril, *Les conventions de la Constitution*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1997, p. 142.

³¹⁰ Michel Troper, *La séparation des pouvoirs*, op. cit., p. 120 et *La Constitution du 3 septembre 1791 aujourd'hui*, RFDC, n°9, 1992, p. 5 et s.

³¹¹ François Furet, Ran Halévi, *Orateurs de la Révolution française, tome 1, Les constituants*, Gallimard, coll. Bibliothèque de la Pléiade, Paris, 1989, p. 863-872.

Constitution « c'est le fondement de l'Etat, la base de l'ordre juridique ». C'est « un principe suprême déterminant l'ordre étatique tout entier », « où s'exprime juridiquement l'équilibre des forces politiques ». Elle régit « la conduite réciproque des membres de la communauté étatique (et détermine) les organes nécessaires » pour faire appliquer et respecter les normes juridiques³¹². La Constitution est « un acte fondateur »³¹³.

Ensuite, les techniques de mise en jeu de la responsabilité politique doivent être constitutionnalisées car seul le droit peut juridiquement obliger quelqu'un à démissionner. A la Constitution coutumière, Raymond Carré de Malberg préfère la Constitution écrite pour que celle-ci soit « une loi possédant une puissance renforcée ». La coutume ne bénéficie pas d'une « force supérieure qui caractérise le droit vraiment constitutionnel »³¹⁴. Une Constitution écrite est nécessaire à l'Etat car elle est à la base de son existence juridique : « il ressort finalement que l'Etat doit avant tout son existence au fait qu'il possède une Constitution »³¹⁵ et non de sa forme de gouvernement qui peut évoluer au cours des décennies.

Cependant le caractère obligatoire de la Constitution écrite est contesté par certains. Les positivistes réfutent cette dimension : « Le positivisme juridique est la doctrine qui considère que rien, dans le droit, ne nous dit pourquoi il faut obéir »³¹⁶. Si la Constitution ne le précise pas, les conditions dans lesquelles se déroulent la rédaction et l'adoption de la Constitution sont les premiers éléments qui lui accordent une légitimité suffisamment forte pour que les citoyens et les élus de la nation en respectent le contenu. De plus, poursuit Denis Baranger , « (...) constater que le droit ne peut être le lieu où se trouve le fondement de l'obligation, et donc la justification de l'obéissance, c'est apparemment refuser à la Constitution sa raison d'être »³¹⁷.

En 1958, les rédacteurs de la Constitution de la V^e République souhaitent que soient incluses dans la Constitution des dispositions inscrites dans les règlements précédents des Assemblées. Une telle démarche ne constitue pas une simple valorisation des expériences passées. Elle permet d'encadrer des comportements, d'éviter que les Assemblées changent à leur convenance les règles inscrites dans leur règlement, de rationaliser des règles écrites et non écrites pour mieux contrôler l'activité parlementaire, et *in fine* contenir le contrôle parlementaire. Il en est ainsi de deux techniques de

³¹² Hans Kelsen : *Théorie pure du droit*, Dalloz, Paris, 1962, p. 204-205.

³¹³ Y. Aguila, *Cinq questions sur l'interprétation constitutionnelle*, RFDC, n°21, 1995, p. 15. Michel Troper, *Kelsen, la science du droit, le pouvoir*, Critique, novembre 2000, Tome LVI, n°642, p. 926-939.

³¹⁴ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 2, Sirey, 1922, édi. du CNRS, 1962, p. 582.

³¹⁵ Raymond Carré de Malberg, in *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome 1, Sirey, 1920, réédition CNRS 1962, p. 65.

³¹⁶ Denis Baranger, *Les Constitutions ...*, op. cit., p. 137.

³¹⁷ *Ibidem*.

contrôle, les questions et les commissions permanentes³¹⁸.

Par ailleurs, la Constitution a la vertu de dépersonnaliser l'exercice du pouvoir. Pour cela, elle doit avoir pour ligne directrice et fondement dans la conception de l'exercice du pouvoir, « l'impersonnalisation » de ce dernier³¹⁹. C'est pour cette raison que la loi fondamentale fait référence à des institutions, au président de la République, au gouvernement, au Premier ministre, aux chambres et non à des individus explicitement nommés. L'impersonnalisation du pouvoir permet sa représentation et l'abstraction. Elle rend plus aisément concevable et applicable l'organisation de l'Etat et de ses institutions, la mise en jeu de la responsabilité politique et l'intervention d'un contrôle et d'une sanction. Au-delà, elle favorise la pérennisation des institutions et de l'Etat.

Outre cela, une Constitution a l'intérêt d'implanter une organisation politique unie et cohérente et d'être « un acte de langage ». Elle est un acte de langage car les mots utilisés « manifestent des valeurs (...) des mots qui (...) ont l'ambition de porter des normes en énonçant ce qui doit être »³²⁰. L'ordre constitutionnel mis en place sera respecté, s'il est inscrit dans un texte appelé Constitution, et sera dynamisé par une logique. Elle transcendera l'organisation générale de l'Etat et des pouvoirs, tant verticalement, entre gouvernants et gouvernés –par exemple : l'élection–, qu'horizontalement –relations entre les pouvoirs exécutif et législatif–.

Doit exister une procédure d'évaluation des actes, de la politique menée, appliquée par l'équipe gouvernementale, c'est à dire des mécanismes de responsabilité politique. Peu importe qu'ils soient ou non mis en œuvre. Il importe qu'ils existent car ils sont des garde-fous, auquel on peut recourir pour vérifier la permanence de cette unité³²¹. Ils sont des garants moraux et juridiques d'un ordre constitutionnel, une sûreté, une protection témoignant d'une rigueur, et d'une volonté politique et juridique³²². Ainsi, la légitimité du droit constitutionnel découle, entre autres, de son « intérêt technique », c'est à dire de la mise en place de cette structure, de l'octroi aux gouvernants des moyens d'agir, d'organiser et de faire fonctionner l'Etat³²³.

Enfin, une Constitution révèle les évolutions d'un pays et les volontés politiques. Elle a une

³¹⁸ Jean-Claude Bécanne, *Le contrôle parlementaire*, op. cit., p. 406.

³¹⁹ Terme emprunté à Olivier Beaud, *La puissance...*, op. cit., p. 183.

³²⁰ Cependant, les mots sont porteurs de plusieurs sens, ce qui peut conduire à des querelles d'interprétations, non seulement entre constitutionnalistes, mais aussi entre acteurs politiques. Dominique Rousseau, *Les transformations du droit constitutionnel*, RDP, n°5/6, 1998, p. 1782.

³²¹ Jean-Michel Blanquer, *Un phénix juridique...* op. cit., p. 287-288.

³²² Selon Denis Baranger, « *la Constitution écrite est trounée vers l'avenir* ». C'est « *une Constitution posée, une manifestation de volonté* ». *Temps et Constitution*, Droits, 2000, n°30, p. 58-59.

³²³ Dominique Rousseau, op. cit., p. 1784.

dimension philosophique –c'est l'axiologie du droit constitutionnel–, une dimension historique –elle témoigne des choix réalisés au fur et à mesure, comme les différentes strates du préambule de la Constitution de 1958– et une dimension politique –projet de société, cassure avec le passé, volonté de changement–.

En conclusion, l'intérêt du droit a été appréhendé par un philosophe comme Paul Ricoeur : « la rationalité du politique s'exprime essentiellement par le fait qu'un Etat est régi par une Constitution »³²⁴.

Il est souhaitable que la constitutionnalisation des règles respecte une certaine logique pour atteindre le but fixé. Outre le recours à une Constitution pour fixer les procédures de mise en jeu de la responsabilité des gouvernants, il s'avère nécessaire que ce droit soit un droit constitutionnel, dérogatoire du droit commun.

B – Un droit public de la responsabilité des gouvernants

Selon L. Carnot : « (...) la responsabilité, (...) est de droit naturel à l'égard de tous ceux qui sont chargés des affaires de l'Etat »³²⁵. C'est aussi un droit particulier en raison du contenu de la responsabilité politique. Les mécanismes à définir et à mettre en œuvre doivent permettre de choisir ceux qui définiront la politique de la nation, de contrôler et d'apprécier des comportements politiques, l'usage des pouvoirs attribués par la Constitution, la façon de remplir les missions, le contenu des actes politiques et en dernier lieu de sanctionner pour rétablir une harmonie politique entre les pouvoirs et la stabilité politique de la nation.

Le droit de ceux qui sont chargés des affaires de l'Etat, de la cité ne peut être identique à celui de ceux qui sont chargés des affaires privées. L'intérêt public est un intérêt général différent, voire opposé, à l'intérêt privé qui est un intérêt particulier. Les gouvernants ne peuvent être jugés par les mêmes juridictions que celles des citoyens. Les juridictions particulières en matière politique se justifient, d'une part, par la nécessité d'assurer la défense de l'Etat et de sa forme politique, et, d'autre part, par la fonction exercée et le caractère nécessairement particulier et différent du droit commun –entendu droit privé– de ce qui est au cœur du désaccord. Ceci s'impose dans l'intérêt des personnes mises en difficulté et dans l'intérêt de l'Etat.

Au cours du XVIIIe siècle, un courant en faveur du droit pénal de la responsabilité domine en Europe. Un marquis italien, Beccaria, publie en 1764 son *Traité des délits et des peines*, positionnant le droit pénal comme un droit majeur. Son traité fait le tour de toute la grande Europe géographique

³²⁴ François Azouvi, Marc de Launay, *Entretien avec Paul Ricoeur ; la critique et la conviction*, Calmann Levy, Paris, 1996, p. 150.

³²⁵ L. Carnot, 12 germinal an II, A. P., 1ère partie, t. 87, pp. 695-696.

jusqu'en Russie. Il y présente « les principes d'une législation rationnelle », le fondement du droit pénal, les faits et les peines. Trois grands principes sont mis en avant : « 1- l'utilité commune est la base de la justice pénale ; 2- on ne doit considérer comme motivées par l'utilité commune que les mesures pénales qui sont strictement nécessaires à la conservation de l'ordre social et des intérêts généraux de la société ; 3- ces mesures ne doivent atteindre que les faits qui constituent à la fois une infraction à la loi spéciale et une infraction à la loi morale. Cette idée d'une alliance nécessaire entre la loi politique et la loi morale est chez Beccaria une idée fondamentale. Il condamne violemment la justice politique et notamment la disproportion entre la sanction et la faute. Il conclut son traité en expliquant : « Pour qu'une peine ne soit pas un acte de violence contre un citoyen, elle doit être essentiellement publique, prompte, nécessaire, la moindre des peines applicables dans les circonstances données, proportionnée au délit et déterminé par la loi »³²⁶.

Cependant, la nécessité d'opter pour un droit différent est inscrite dans des Cahiers de doléances. Il y est fait référence à l'expérience anglaise³²⁷. Certains réclament une juridiction spéciale pour le jugement des délits commis par les ministres considérés comme les grands responsables des malheurs qui accablent le peuple ou proposent des juridictions sur le mode des Etats généraux ; d'autres souhaitent la création d'une juridiction uniquement pour eux, constituée, par exemple comme en Angleterre, de juges élus. Généralement la solution proposée demeure dérogatoire au droit commun³²⁸.

De plus, le caractère particulier de la fonction de gouvernant est perçu par Montesquieu, puis en 1791 au sein de l'Assemblée constituante. En 1791, le Roi est considéré comme le « premier fonctionnaire de l'Etat »³²⁹ et les ministres comme des responsables d'administration qui doivent rendre

³²⁶ Cité par Paul Bastid, in *Cours de droit constitutionnel comparé –DES 1956-1957-*, Les cours de droit, Paris, 1957, p. 148-149. Jean-Pierre Royer, *Histoire de la justice en France de la monarchie absolue à la République*, PUF, coll. Droit politique et théorique, Paris, 1995, p.184-189.

³²⁷ Par ailleurs, il ne faut pas oublier que la Constitution américaine s'est inspirée de la Constitution anglaise et de la théorie de Montesquieu sur la séparation des pouvoirs, indépendamment de l'analyse et de l'application qui ont été réalisées sur le territoire américain. L'application américaine a aussi été une référence, certes partielle, pour certains. Clermont-tonnerre fait l'éloge de la Constitution américaine et notamment de leur Déclaration des droits. Pascal Mbongo, *L'analyse raisonnée de la Constitution du 3 septembre 1791* de Stanislas de Clermont-tonnerre : un modèle de constitutionnalisme libéral sous la Constituante, LPA, 14 août 1998, n°97, p. 11 et s..

³²⁸ Paul Bastid, *Cours de droit constitutionnel comparé...*, op. cit., p. 150-151. Cour des Pairs, Parlements, Parlement de Paris. Vida Azimi, *Aux origines de la responsabilité ministérielle,*, op. cit., p. 220.

³²⁹ Le Roi est le « premier fonctionnaire public », selon les termes du décret législatif du 28 mars 1791, le chef suprême de l'administration générale du royaume selon la Constitution. A ce titre le roi exerce des compétences qui lui sont déléguées par la Nation et est responsable devant elle de sa mise en oeuvre Le rôle du pouvoir exécutif se résume essentiellement à un rôle d'exécution des lois : On attend du roi qu'il soit « fidèle à la Nation et à la loi » et qu'il emploie « tout le pouvoir qui lui est délégué à maintenir la Constitution (...) et à faire exécuter les lois » (article 4, section I, chap. II, titre III). Pour cela il dispose de l'exclusivité du pouvoir exécutif et est « le chef suprême de l'administration générale du royaume » (article 1^{er}, chap. IV, Titre III). Ensuite, le roi peut se rendre devant les députés qui, malgré tout, perdent toute compétence délibérative à cette occasion (art. 8, section IV). Jean-Pierre Duprat, *Le Roi Chef de l'Etat et/ou chef de gouvernement, in 1791, La première Constitution française*, Economica, coll. Droit public positif, Paris, 1993, p. 160-163.

des comptes sur la gestion des deniers publics. Cette vision est remise en avant en 1848³³⁰.

Les ministres ne sont pas assimilés à des particuliers. Ils sont considérés comme des agents de l'Etat et des fonctionnaires. Le comte de Mirabeau explique que les ministres sont « *les premiers agents du pouvoir exécutif* »³³¹ et Lepelletier Saint-Fargeau qu'ils sont les premiers « *fonctionnaire(s) public(s)* »³³². L'assimilation des ministres, voire parfois, du chef de l'Etat à un agent public et/ou à traiter de leur responsabilité au même article découle certainement de la nature de la fonction ministérielle : elle concerne la chose publique, n'est pas encore considérée comme une fonction politique mais comme une fonction d'exécution de la loi déterminée à la chambre. De plus, elle est le fruit d'une volonté de limiter la marge de manœuvre des ministres et d'une difficulté à reconnaître le pouvoir exécutif comme un pouvoir politique. Néanmoins, elle témoigne du caractère particulier de la fonction de ceux qui sont au service de l'Etat. Son caractère dérogoire, non assimilable à la condition de n'importe quel acteur de la société est compris.

Les arguments utilisés par Benjamin Constant pour justifier un droit de la responsabilité différent pour les gouvernants sont toujours pertinents. Les ministres devant rendre compte de leurs actes aux élus, ces derniers sont aptes à juger leur conduite et à décider si les ministres « méritent l'approbation ou le blâme, l'indulgence ou le châtement ». A la Chambre des représentants le soin de mettre en accusation, car seuls les représentants du peuple sont aptes à vérifier l'existence d'un abus ; à la Chambre des pairs le soin de rendre le jugement car seul « un tribunal particulier peut se prononcer sur la gravité de cet abus »³³³.

Il est indispensable d'avoir recours à un tribunal particulier, en raison de la nature des fonctions et des actes à juger. L'influence des écrits de Montesquieu est certaine car Benjamin Constant estime que de simples jurés ne conviennent pas pour les questions portant sur les affaires de la cité et apprécier l'ampleur des « plus grands problèmes politiques, (et) les intérêts plus vastes et les plus secrets de la

³³⁰ Les ministres et le chef de l'Etat sont assimilés à des agents de l'Etat. En effet, sont associés à l'article 68, le président de la République, les ministres, les agents et les dépositaires de l'autorité publique qui sont tous responsables des actes de gouvernement et d'administration.. De même l'article 99 semble mettre en avant la dimension administrative de la fonction présidentielle et nier toute dimension politique en assimilant président de la République et fonctionnaire, même s'il est traité comme un fonctionnaire particulier : « l'Assemblée Nationale et le président de la République peuvent, dans tous les cas, déferer l'examen des actes de tout fonctionnaire, autre que le président de la République, au Conseil d'Etat (...) ». La dimension administrative de la responsabilité des ministres découle aussi de la possibilité pour le Président de prononcer des sanctions disciplinaires contre les ministres -interdiction d'exercer des fonctions publiques pendant cinq ans-. On peut donc en conclure qu'ils sont responsables devant lui. François Luchaire, *ibidem*.

³³¹ Comte de Mirabeau, député du Tiers-Etat de la sénéchaussée d'Aix, in A. P., 1^{ère} S., t. 9, p. 710., in Patrice Jean, *La responsabilité politique individuelle des ministres ; contribution à l'histoire constitutionnelle française des origines à 1814*, Université d'Aix-Marseille, 1981, p. 202.

³³² Lepelletier Saint-Fargeau, au nom des comités de Constitution et de jurisprudence, séance du 7 avril 1791, A. P., 1^{ère} S., t. 24, p. 626. in Patrice Jean, *op. cit.*, p. 202.

³³³ Benjamin Constant, *De la responsabilité ...*, *op. cit.*, p. 411-412, 415 et p. 420.

nation ». Les tribunaux ordinaires ne sont compétents que pour juger des attentats des ministres contre les individus et non « sur des causes qui sont politiques bien plutôt que judiciaires »³³⁴. Ils ne sauraient appréhender les problèmes sous l'angle de l'intérêt général et supranational : « L'esprit subtil de la jurisprudence est opposé à la nature des grandes questions qui doivent être envisagées sous le rapport public, national, quelquefois même, européen, et sur lesquelles les pairs doivent se prononcer comme juges suprêmes, d'après leurs lumières, leur honneur et leur conscience ».

Pour juger les ministres accusés, Benjamin Constant accorde sa confiance aux membres de la Chambre des pairs qu'il estime sages, éclairés, indépendants, neutres, aptes à arbitrer et à juger un conflit entre le pouvoir exécutif et la représentation nationale. Leur capacité à s'élever au-dessus des intérêts particuliers et ministériels pour préserver l'intérêt général et la cohésion nationale en font des juges de qualités. Ils sont attachés à la liberté du peuple, à la liberté du gouvernement et par voie de conséquence à la leur. Ils feront donc en sorte d'assurer la stabilité du gouvernement lorsqu'ils seront réunis en tribunal³³⁵. « (...) La mise en accusation des ministres est, dans le fait, un procès entre le pouvoir exécutif et le pouvoir du peuple. Il faut donc pour le terminer recourir à un tribunal qui ait un intérêt distinct à la fois et de celui du peuple et de celui du gouvernement, et qui néanmoins, soit réuni, par un autre intérêt à celui du gouvernement et à celui du peuple »³³⁶.

Les lois communes ne peuvent leur être appliquées. C'est « une loi politique dont la nature et l'application ont inévitablement quelque chose de discrétionnaire » qui doit régir le système de responsabilité des ministres. C'est sur sa base que seront sanctionnées les erreurs d'appréciation d'un ministre « sur la légitimité ou sur l'utilité d'une guerre, (...), sur la nécessité d'une cession ». Dans une opération de finances il en est autrement quand il porte atteinte illégalement à la liberté d'un individu et il commet des « actes illégaux ou arbitraires »³³⁷. « L'individu lésé » doit bénéficier « de la réparation que les tribunaux lui ont accordée ».

Chateaubriand explique que, ce qui importe, au-delà de l'organe, c'est la mise en jeu d'une responsabilité sur les bases d'un droit particulier découlant du gouvernement représentatif. Ce dernier constitue une garantie contre les incapables : « On parle des ministres. (...). D'abord ils sont responsables. (...) Ensuite nous avons contre leur incapacité, une garantie qui tient à la nature de nos

³³⁴ Par affaires politiques, il entend la diplomatie, la guerre, les finances....

³³⁵ Benjamin Constant, *Principes de politiques*, op. cit., p. 1135-1136.

³³⁶ Benjamin Constant, *De la responsabilité*, ..., op. cit., p. 411-413.

³³⁷ « La mort, ni même la captivité d'un homme n'ont jamais été nécessaires au salut d'un peuple ; car le salut d'un peuple doit être en lui-même. Une nation qui craindrait la vie ou la liberté d'un ministre dépouillé de sa puissance, serait une nation misérable. Elle ressemblerait à ces esclaves qui tuaient leurs maîtres, de peur qu'ils ne reparussent le fouet à la main (...). Si c'est pour l'exemple des ministres à venir qu'on veut diriger la rigueur sur les ministres déclarés coupables, je dirai que la douleur d'une accusation qui retentit dans l'Europe, la honte d'un jugement, la privation d'une place éminente, la solitude qui suit la disgrâce et que trouble le remords, sont pour l'ambition et pour l'orgueil des châtiments suffisamment sévères, des leçons suffisamment instructives ». Benjamin Constant, *Principes de politique*, in *Œuvres*, 1131-1136 et p. 1142-1143.

Constitutions. Nous sommes à peu près sûrs que les hommes les plus distingués par leurs talents seront appelés au timon de l'Etat ; car un homme absolument nul ne peut occuper longtemps une première place, sous un gouvernement représentatif. Attaqué par la voix publique et dans les deux Chambres, il serait bientôt obligé de descendre du poste où sa seule faveur l'aurait fait monter »³³⁸.

Cette logique se pérennise.

Le caractère particulier de la situation du gouvernant et plus globalement de sa fonction est souligné par Olivier Beaud : « Le gouvernant (Souverain ou Magistrat) exerce le pouvoir (une compétence) au nom d'une institution impersonnelle et permanente qui est l'Etat ». Plus loin, évoquant Bodin, il rappelle que « le Souverain » est, certes une personne privée, mais qu'en qualité de « représentant de l'Etat », « il agit au nom et pour le compte de celui-ci, c'est à dire pour le « profit public ». Il est une personne publique³³⁹.

Christophe Guettier, analysant la pensée d'Olivier Beaud³⁴⁰, suggère une approche du droit constitutionnel sous un autre angle. Après avoir rappelé que les règles relatives aux immunités présidentielles et aux immunités politiques, relèvent du droit constitutionnel, il qualifie ce dernier d'« autre droit commun » relatif au « droit des rapports entre gouvernants et gouvernés » et aux organes d'Etat. Il positionne ce droit comme « un droit propre » et non comme « un droit d'exception qui serait dérogoratoire par rapport au droit des particuliers ». Ainsi, les immunités politiques ne sont plus un privilège des gouvernants mais « un principe autonome » dont l'existence est justifiée « par la nécessité de protéger l'Etat » et ceux qui ont en charge « la conduite de l'Etat »³⁴¹.

Cette posture intellectuelle est tout à fait intéressante. Il use de beaucoup de diplomatie en préférant utiliser les termes d'« autre droit commun » et de « principe autonome ». C'est une bonne technique dialectique pour conduire le citoyen à accepter l'idée que le droit constitutionnel est différent du droit qui régit les relations entre particuliers. Il positionne ainsi le droit public comme un autre droit, au côté du droit privé, et non comme un droit dérogoratoire au droit commun, le terme dérogoratoire laissant sous-entendre que des privilèges non justifiés existent. L'usage de ces termes peut avoir pour vertu d'atténuer un sentiment qui envahit les citoyens, celui que les gouvernants sont « hors du droit », et protégés.

³³⁸ Chateaubriand, *Réflexions politiques* ...op. Cit., p. 192-193.

³³⁹ Bodin, *République*, Tome III, 5, p. 125. Olivier Beaud, *La puissance de l'Etat...*, op. cit., p. 185-186.

Olivier Beaud rappelle que « La méthodologie du droit constitutionnel se présente comme distincte de celle valable en droit privé ». IN *Repenser la démocratie constitutionnelle. Le pari d'une théorie « post-positiviste du droit*, Critique, novembre 2000, Tome LVI, n°642, p.955-956.

³⁴⁰ Il s'agit notamment de ses écrits relatifs à l'affaire du sang contaminé.

³⁴¹ Christophe Guettier, *Rapport introductif*, in, Christophe Guettier, Armel Le Divellec (dir.): *La responsabilité pénale du Président de la République*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2003, p. 41.

De plus, le droit constitutionnel est le droit adapté à la fonction politique car, comme le rappelle le Conseil constitutionnel, il « (...) a l'insigne vertu de servir de référence au juriste et au citoyen. L'alliance de l'Etat de droit et de la démocratie résume son ambition et fonde sa réputation car *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution*³⁴². Il s'agit en substance du « *gouvernement des hommes par la raison* » et son objet est « *l'encadrement juridique des phénomènes politiques* »³⁴³. Le droit constitutionnel est un élément du droit public, différent du droit régissant les relations entre les particuliers, car il est relatif à l'organisation de la cité, de la *res publica*, de ce qui est commun à tous³⁴⁴.

Le droit constitutionnel est un droit qualifié parfois de droit politique. *Politique* vient du terme grec *polis* qui signifie *cité*, c'est à dire une zone géographique délimitée dans laquelle les individus se réunissent et dont les relations sont organisées sur un mode politique. « la cité antique représentait une organisation politique perfectionnée préfigurant l'Etat moderne. Il suit de là, que la politique se rapporte aux individus vivant en société, l'Etat apparaissant, en définitive, comme la société des sociétés »³⁴⁵. Choisir un processus de responsabilité adapté au gouvernant conduit à choisir des mécanismes permettant de contrôler le comportement de personnes qui agissent au nom de la nation, de la défense de l'intérêt général, de la collectivité et non d'intérêt particulier.

Rappelons nous les écrits de Sieyès Le 2 octobre 1789, dans *Observations sur le rapport du comité de Constitution concernant la nouvelle organisation de la France*. Il souligne le caractère particulier de ce qui relève du fonctionnement de l'Etat : « (...) *L'intérêt commun, l'amélioration de l'Etat social lui-même, nous crient de faire du gouvernement une profession particulière* »³⁴⁶. Les mécanismes de mise en jeu de leur responsabilité en tant que processus d'évaluation et de sanction de la façon selon laquelle ils sont exercés leur profession doivent être particuliers.

Pour ce qui relève des affaires communes de la cité, de la *res publica*, la responsabilité politique est préférable à la responsabilité politico-pénale constitutionnalisée dans les Constitutions successives de 1791 à 1946 ou à la responsabilité de droit privé. Comme cela a déjà été souligné, la responsabilité politique a des vertus cathartiques et permet, par diverses voies légales, de répondre aux attentes, aux

³⁴² C. C., 23 août 1985, *Nouvelle Calédonie*, Rec. P. 70).

³⁴³ Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, coll. Domat droit public, Paris, 17^{ème} édition, 2001, p. 9

³⁴⁴ Dans les pays anglo-saxons, il n'existe pas de droit public. On notera qu'il y a un désengagement de l'Etat, une dégradation des services publics –notamment dans le domaine social, santé, enseignement– une privatisation importante des services publics et ensuite leur dégradation –chemin de fer, gaz, eau–. Certes, si on limite les interventions de l'Etat on limite les risques d'erreur : est-cela le fondement de l'Etat : limiter les risques et les pertes ? Une réduction de l'Etat à des fonctions régaliennes est une vision critiquable.

³⁴⁵ Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, ibid, p.11.

³⁴⁶ Cité par Pascal Pasquino, Emmanuel Sieyès, *Benjamin Constant et le « gouvernement des modernes »*. *Contribution à l'histoire du concept de représentation politique*, RFSP, n°2, 1987, p. 220-221.

rancœurs, et aux divergences de s'exprimer. Elle répond au besoin de résoudre les conflits pour pérenniser la société et a la capacité d'encadrer, de freiner ou de dynamiser le pouvoir politique. Au-delà, un lien existe entre la responsabilité politique et les valeurs importantes pour les individus. Cela conforte sa position de référentiel et de standard.

L'expérience témoigne que la mise en œuvre du principe de responsabilité politique suppose non seulement que le droit de la responsabilité des gouvernants soit un droit public mais aussi qu'il soit un droit rationalisé.

C – Un droit rationalisé

Les premières rationalisations débutent sous l'influence de l'école constitutionnaliste autrichienne au lendemain de la première guerre mondiale. La Constitution de Weimar, en 1919, adopte ce terme de rationalisation. Il s'agit alors de garantir, au gouvernement, une stabilité par l'instauration de mécanismes de protection³⁴⁷. Les parlements ont des pouvoirs importants : les représentants du peuple peuvent aisément renverser le gouvernement ou un de ses membres. A cette époque, dans l'entre-deux-guerres, une « conception représentative de la démocratie en Europe » domine, même si en contrepartie de la responsabilité politique du gouvernement, ce dernier peut demander au chef de l'Etat de dissoudre la Chambre basse voire les deux comme en Espagne³⁴⁸.

Après la seconde guerre mondiale, se généralise une logique de rationalisation du fonctionnement des institutions, à travers toute l'Europe de l'Ouest. En optant pour le régime parlementaire rationalisé, de renforcer la position du gouvernement face au Parlement, de lui permettre de mener une politique et de proposer des mesures au nom de la recherche d'une certaine efficacité. Il s'agit alors d'être pragmatique. Le Parlement n'est plus censé être le centre d'impulsion, le lieu de la prise de décision. Le nouveau lieu est l'organe gouvernemental. Toutefois, on reste dans un régime parlementaire où sont prévus les mécanismes rationalisés de la responsabilité politique. Au milieu des années 70, la péninsule ibérique, la Grèce, la Turquie, l'Amérique latine, l'Europe de l'est, l'Afrique et l'Asie optent aussi pour un modèle.

Cette rationalisation sous-entend que le gouvernement et la majorité parlementaire doivent apprendre à coexister et à agir de concert et à se concerter avant de sortir les armes de la question de

³⁴⁷ Par exemple il y a la motion de censure constructive qui oblige les auteurs d'une motion de défiance à l'encontre du gouvernement de proposer un successeur. Toutefois la rationalisation est fort limitée. Christophe Euzet, *L'inexistence pratique de la responsabilité politique, in Gouvernants : quelle responsabilité ?*, op. cit., p. 142.

³⁴⁸ Christophe Euzet, *L'inexistence*, op. cit., p. 142-143.

confiance et de la motion de censure. Des modalités sont à prévoir : conditions de délai, de débat, et limitation en nombre –nombre de personnes signataires d'une motion, instauration d'un délai de réflexion, limitation du nombre de dépôt de motion par session–, majorité et modalités de comptabilisation des voix particulières : majorité relative pour la confiance, majorité qualifiée pour la défiance, allègement de la procédure de dissolution de la Chambre.

Il existe un lien entre le caractère symbolique de la responsabilité en 1958 –assurer la stabilité des institutions par la stabilité ministérielle– et la rationalisation des procédures de mise en jeu de la responsabilité ministérielle, comme le rappelle Michel Debré en 1959 : « La responsabilité du gouvernement ne signifie pas (...) qu'elle soit mise en cause de manière quotidienne et illimitée (...). La responsabilité du gouvernement est établie selon des procédures qui doivent éviter le risque d'instabilité »³⁴⁹.

Mettre en place « un régime parlementaire assaini » serait alors la clef du succès, selon la formule de Raymond Janot, utilisée aussi par Michel Debré. La définition qu'il livre est la suivante :

*« C'est un régime parlementaire puisqu'aussi bien le principe de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement qui est inclus dans la loi constitutionnelle est la définition même du régime parlementaire. Mais ce doit être un régime assaini en ce sens qu'il paraît souhaitable d'éviter l'instabilité gouvernementale, et, pour cela, de donner au gouvernement le moyen de gouverner »*³⁵⁰.

*« Pour assurer la stabilité gouvernementale, il est apparu d'une part qu'il était bon d'entourer la mise en jeu de la responsabilité ministérielle d'un certain nombre de garanties, mais il est aussi apparu que dans une très large mesure il s'agissait moins de résoudre des problèmes difficiles que de faire en sorte que les problèmes difficiles se posent le moins souvent possible. (...) Dans le monde moderne, qu'on le veuille ou non, gouverner cela signifie non seulement prendre des décisions individuelles, non seulement orienter une politique mais même, pour définir une politique, prendre des textes de portée générale, c'est à dire régler »*³⁵¹.

Dans le compte rendu de la réunion constitutionnelle du 13 juin 1958 consacré à la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, il est expliqué qu'une séparation du gouvernement et du Parlement permettra d'éviter que responsabilité ministérielle rime avec instabilité gouvernementale. Pour obtenir ce résultat, des précautions sont à prendre. Elle ne pourra ni jouer pour n'importe quel sujet, ni intervenir à n'importe quel moment³⁵².

La rationalisation doit permettre à un gouvernement de déterminer, faire voter et mettre en œuvre sa

³⁴⁹ Michel Debré, op. cit., RFSP, 1959, p. 26.

³⁵⁰ DPS...tome 2, p. 67.

³⁵¹ DPS ..., tome 2, p. 71.

³⁵² DPS..., tome 1, p.246.

3politique même en l'absence de majorité absolue pour le soutenir et malgré les oppositions qui peuvent se manifester³⁵³. C'est sur la base de perspectives pessimistes que les mécanismes ont été conçus. La perception de l'avenir est, sur ce point, diamétralement opposée à celles des auteurs de la Constitution de 1946. En 1946, ils espéraient une évolution des données de la vie politique, c'est à dire que les différents courants politiques se regrouperaient en « quelques grands partis politiques, peu nombreux et strictement disciplinés ». Il n'en a rien été car, très vite, de petits partis peu disciplinés perturbèrent la vie parlementaire³⁵⁴.

La rationalisation se traduit par l'encadrement strict du recours à certaines techniques, notamment la question de confiance et la motion de censure: majorité spécifique pour le dépôt d'une demande et ensuite pour son vote, de délai de réflexion, de modalités de comptabilisation des votes –abstentions, votes pour, contre, nul-. Rationaliser le recours aux questions écrites et orales, aux commissions, à la question de confiance et à la motion de censure, reconsidérer la question de l'investiture du gouvernement, reconsidérer le parcours législatif des projets et propositions de loi, l'encadrement de la procédure budgétaire, de la durée des sessions, constituent les différents éléments à prendre en compte pour veiller à la stabilité des institutions. D'autres éléments existent³⁵⁵.

Faciliter le recours au droit de dissolution s'inscrit dans cette recherche de stabilité et d'équilibre entre les pouvoirs. L'abandon du droit de dissolution sous la III^e République et l'établissement de règles contraignantes sous la IV^e République ont été jugés préjudiciables à la stabilité institutionnelle, car les parlementaires savaient qu'ils pouvaient harceler et contrôler les ministres sans risque d'être sanctionnés par le recours à la dissolution. Il a cessé d'être un élément assurant l'indépendance du pouvoir exécutif, la contrepartie de la responsabilité ministérielle et plus précisément du droit de renverser le gouvernement. Si le droit de dissolution permet de positionner le peuple comme arbitre final d'un conflit, la réglementation conçue par les rédacteurs doit aussi permettre de contenir les députés jugés responsables de l'instabilité ministérielle. Cette volonté de domestiquer politiquement les parlementaires est dans la droite ligne « de la tradition révisionniste de Tardieu, (et) du Comité général d'études du CNR auquel appartenait M. Michel Debré »³⁵⁶. Georges Vedel considère que « le

³⁵³ Le parlementarisme rationalisé est analysé comme « un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement, en l'absence d'une majorité parlementaire constante ». Jean Gicquel, in *Dictionnaire constitutionnel*, O. Duhamel, Y. Meny, Puf, Paris, 1992, p. 695. « Rationaliser le parlementarisme, c'est introduire dans la Constitution des dispositifs qui renforcent la position du gouvernement vis-à-vis du parlement, et qui peuvent pallier l'absence d'une véritable majorité parlementaire ». Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, op. Cit., p.427.

³⁵⁴ Philipp Williams, op. cit., p. 369-370.

³⁵⁵ Lire à ce sujet, Pierre Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, RDP, N°5/6, 1998, p. 1507-1515.

³⁵⁶ Pierre Avril, *L'article 12, in La Constitution*, op. cit., p. 317. Nicolas Whal, *Aux origines de la nouvelle Constitution*, RFSP, 1959, p. 63.

parlementarisme rationalisé (...) est à la vie politique ce que la planification est à la vie économique »³⁵⁷.

Outre la nécessité d'opter pour un droit constitutionnel pour régler le système de responsabilité des gouvernants, il s'avère incontournable de distinguer la responsabilité politique de la responsabilité pénale.

Paragraphe 3 – Différencier responsabilité politique et responsabilité pénale : une nécessité empirique

L'étude des critères matériels de la responsabilité a mis en exergue la situation différente du chef de l'Etat et des ministres. Le dualisme des responsabilités s'est traduit par la reconnaissance constitutionnelle de deux principes : l'irresponsabilité du chef de l'Etat et la responsabilité des ministres. Jusqu'en 1946, la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres ne sont pas clairement différenciées. Le choix constitutionnel est celui d'une responsabilité pénale jusqu'en 1875, date d'une première ébauche de distinction des deux responsabilités³⁵⁸.

Ce choix de la responsabilité pénale a été réalisé par les régimes qui se sont succédé entre 1791 et 1875. Il apparaît que les Constitutions qui organisent des moyens de communication entre les organes exécutif et législatif, comme un droit d'entrée des ministres dans les chambres, l'obligation de rendre des comptes, un partage du pouvoir législatif ont facilité la parlementarisation des institutions et le détournement de la procédure pénale à des fins politiques.

L'émergence d'une responsabilité politique distincte de la responsabilité pénale témoigne de la montée en puissance de l'organe gouvernemental, en devenir un pouvoir politique. L'existence de deux responsabilités ne signifie pas que l'organe gouvernemental est un pouvoir politique fort, comme la vie politique sous la IV^e République le démontre. Elle signifie que ce n'est plus un simple pouvoir d'exécution, mais un pouvoir dont l'action est constituée de choix et peut être l'objet d'un jugement en opportunité. Il exerce un pouvoir discrétionnaire.

L'institutionnalisation de la responsabilité politique des ministres depuis 1946 et son autonomisation

³⁵⁷ Georges Vedel, *Les institutions de la Quatrième République*, in *La Quatrième République*, Actes du colloque de Nice (1977), LGDJ, Paris, 1978, p. 18.

³⁵⁸ Une présentation historique et détaillée est réalisée, notamment par Christian Bigaut, *La responsabilité pénale des hommes politiques*, L.G.D.J., coll. Droit public, Paris, 1996, 186 p. ; Raymond Lindon, Daniel Amson, *La Haute Cour – 1789-1987-*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, Paris, 1987, 440 p. Et naturellement la thèse de Pierre Desmottes, *La responsabilité pénale des ministres*, op. cit.

d'avec la responsabilité pénale (A) est un choix découlant des dysfonctionnements vécus dans les régimes où la responsabilité pénale est le système principal voire exclusif de responsabilité des gouvernants (B). « Le principe de différenciation des responsabilités politique et pénale (...) a été historiquement un progrès de droit »³⁵⁹.

A – La distinction des responsabilités depuis 1946

L'institutionnalisation de la responsabilité politique, pour être réalisable, suppose qu'elle soit clairement différenciée de la responsabilité pénale. C'est un préalable juridique incontournable, sans lequel la responsabilité politique ne peut exister.

A partir de 1946 les rédacteurs des Constitutions organisent d'une part une responsabilité politique en constitutionnalisant des techniques de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres, et d'autre part une responsabilité pénale du chef de l'Etat et des ministres. En constitutionnalisant deux responsabilités, les parlementaires peuvent agir par des voies appropriées et surtout éviter d'avoir recours à la procédure pénale pour des motifs politiques.

La Constitution de 1958 est la Constitution qui va le plus loin dans la distinction des responsabilités politique et pénale, d'une part, en raison du mode de fonctionnement de la Haute cour de justice, d'autre part, en raison de l'absence d'article rédigé sur le mode de l'article 48 de la Constitution de 1946.

1 – Une volonté de séparer clairement les responsabilités pénale et politique

L'article 48 de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que les ministres sont « collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du cabinet et individuellement de leurs actes personnels ». La formulation est proche de celle de la III^e République. En 1958, les rédacteurs innoveront. A l'article 20 al. 3, il est prévu que le gouvernement « est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ». Ces deux articles traitent de la question de confiance et de la motion de censure, techniques de mise en jeu de la responsabilité politique. Il n'y a donc aucune ambiguïté sur le caractère politique de la responsabilité de l'article 20. De même l'article 8 al 2, la démission des ministres est le fruit d'une démission collective du gouvernement. Cependant le mot collectif ou solidaire n'est pas écrit. Il est sous-entendu par l'usage du mot gouvernement et non de celui de ministres. De même, le mot individuel n'est pas écrit.

En 1958, les rédacteurs de la Constitution optent pour une formulation claire à l'article 68 : « Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de

³⁵⁹ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 105.

leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis (...) ».

En 1946, sont constitutionnalisées procédure d'investiture, questions au gouvernement, question de confiance et motion de censure. Ces mécanismes sont rationalisés. Une responsabilité pénale est aussi mise en place³⁶⁰. Il en est de même en 1958.

Le maintien d'une responsabilité pénale se justifie par la spécificité de certains actes accomplis pendant l'exercice des fonctions. La responsabilité politique peut être inadaptée car elle est conçue pour intervenir dans certaines circonstances et pour une finalité particulière. La responsabilité pénale de droit commun l'est tout autant pour certains actes. Il s'agissait alors de trouver une responsabilité de nature pénale qui tienne aussi compte de la spécificité de la fonction de gouvernant. Le caractère politique de l'organe de jugement renforce la particularité de la responsabilité pénale des gouvernants³⁶¹.

2 – 1958 : l'autonomisation des responsabilités politique et pénale

En 1958, les auteurs de la Constitution consacrent la responsabilité pénale des ministres aux articles 67 et 68 et distinguent plus nettement qu'avant les responsabilités politique et pénale. Le caractère politique fortement marqué en 1946 en raison du rôle clé joué par la Chambre basse est atténué. Les chambres sont représentées à part égale dans la Haute cour de justice : 24 titulaires et 12 suppléants. De même les parlementaires ne composent pas la commission d'instruction. Y siègent des magistrats professionnels –cinq titulaires et deux suppléants–. Ils sont désignés par la Cour de cassation chaque

³⁶⁰ En 1946, une Haute Cour de justice est créée. En raison de son mode de recrutement, c'est uniquement une émanation de l'Assemblée Nationale. Le déclin de la seconde Chambre découle aussi de sa non intervention dans la procédure de jugement du Président de la République et des ministres. Le caractère politique de la cour est renforcé par la procédure de choix de 20 membres : ils sont le reflet des groupes de l'Assemblée. Cependant, tout en étant élu à la proportionnelle, il a été fait en sorte qu'aucun parti ne puisse remporter seul l'ensemble des sièges. De plus, un tiers de ses membres soit dix, sont choisis hors de l'Assemblée. Des magistrats professionnels n'interviennent que dans la phase d'instruction. Le caractère juridictionnel découle aussi du fait que les membres de la Haute Cour prêtent un serment de magistrat et qu'ils sont liés par les lois pénales ordinaires dans l'exercice de leur compétence tant pour la définition des infractions que pour la détermination des peines. La loi du 27 octobre 1946, en ses articles 16, 22 et 26, limite la marge de manœuvre de la Cour. Ainsi l'article 22 l'autorise à modifier la qualification des faits qui lui sont déférés que « dans la limite du code pénal ». Le but est d'éviter qu'elle soit aussi arbitraire que les cours ont pu l'être dans le passé comme lors du procès des ministres de Charles X où la cour a estimé qu'elle devait suppléer l'absence de loi en la matière.

La Haute Cour est compétente uniquement pour les infractions commises par les membres du pouvoir exécutif dans l'exercice de leurs fonctions. Les ministres, Secrétaires et sous-secrétaires d'Etat compris, peuvent être poursuivis pour les délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 56-57). Contrairement au Président de la République, la compétence de la Haute Cour n'est pas exclusive pour les ministres. Elle est « facultative (ou alternative) », l'Assemblée pouvant juger inappropriée la poursuite devant la Haute Cour. Ainsi, les ministres peuvent être poursuivis devant des juridictions répressives ordinaires telles que les Cours d'assises ou les tribunaux correctionnels pour les crimes et délits commis pendant l'exercice de leurs fonctions. Le statut de la Haute Cour est régi par la Constitution de 1946 de l'article 42 à 57, en ce qui concerne la détermination de la compétence. Les modalités de désignation relèvent de l'article 58. L'article 59 prévoit que l'organisation et la procédure de la Haute Cour soient régies par une loi ordinaire. Georges Vedel, *Manuel ...*, op. cit., p. 545 et s.

³⁶¹ Par ailleurs, Les titulaires de fonctions politiques sont responsables civilement et pénalement pour les actes personnels détachables de leurs fonctions. Il en est de même pour les membres du gouvernement et du Parlement.

année. Revenant à une règle de fonctionnement de la III^e République, abandonnée sous la IV^e République, le ministère public est confié à des magistrats de la Cour de cassation : le procureur général près la Cour de cassation est « assisté du premier avocat général et de deux avocats généraux désignés par lui ». En ce qui concerne les ministres, la Haute cour de justice est liée par le code pénal tant pour la définition des crimes que pour celles des peines. Comme sous la IV^e République, le principe d'une Haute cour souveraine dans la détermination de la peine est aboli.

A l'égard des membres du gouvernement, sa compétence est plus large que pour le chef de l'Etat – limitée au cas de haute trahison–. Elle est compétence *rationae materiae*. La compétence des tribunaux répressifs de droit commun n'est pas exclue car ils peuvent aussi être saisis des actes accomplis par les ministres « dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes et délits au moment où ils ont été saisis ».

En 1958, il est décidé que les propositions de mise en accusation doivent être déposées par un dixième des députés ou un dixième des sénateurs et être votées à la majorité absolue par les membres de chacune des deux chambres. Le président de l'Assemblée, où le dernier vote, a eu lieu transmet la proposition au procureur général qui la transmet au président de l'autre Assemblée, à celui de la Haute cour de justice et à celui de la commission d'instruction. Cette dernière décide du renvoi du dossier devant la Haute cour de justice. Alors que pour le Président de la République elle se contente de vérifier la matérialité des faits, elle se livre à un contrôle de la qualification juridique des faits pour les ministres. Le procès devant la Haute cour peut être public. Les règles applicables sont celles du Code de procédure pénale en matière correctionnelle. Les votes sur la culpabilité des accusés et les chefs d'accusation ont lieu par bulletin secret et à la majorité absolue. Les arrêts de la cour ne sont susceptibles ni d'un appel, ni d'un pourvoi en cassation³⁶².

Ainsi, en 1958, la Haute cour de justice constitue un « ordre juridictionnel autonome et complet » selon les termes de Jean Foyer car elle comporte un organe d'instruction, une formation de jugement et un ministère public. L'instruction est menée par des magistrats professionnels au sommet de la hiérarchie judiciaire³⁶³. La distinction des responsabilités politique et pénale est réalisée, tout en conservant à la responsabilité politique un caractère pénal qui se justifie en raison de la qualité des personnes en cause.

Par ailleurs, l'affirmation de la responsabilité du gouvernement est formulée différemment en 1958 et

³⁶² Pour de plus amples détails sur l'organisation de la responsabilité pénale telle qu'elle a été établie en 1958 : lire l'article de Xavier Delcros sur le titre IX « La Haute cour de justice » in *La Constitution de la République française, Analyses et commentaires* sous la direction de François Luchaire et de Gérard Conac, Centre de droit constitutionnel de l'université de Paris I, Economica, Paris, 1980, p. 799-807.

³⁶³ M de Villiers et Th. S. Renoux, *Code constitutionnel*, op. cit., p. 623.

valorise la responsabilité politique. En 1946, l'article 48 de la Constitution dispose au sein du même article que « les ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du Cabinet et individuellement de leurs actes personnels ». Comme en 1875, cette façon de présenter les deux responsabilités au sein d'un même article peut être source de confusions et ne distingue pas de façon optimale les responsabilités politique et pénale. En revanche, en 1958, il n'est pas fait référence à une responsabilité individuelle. Telle est la volonté exprimée par Michel Debré, au cours de la réunion du groupe de travail du 27 juin 1958. Il décide de supprimer la responsabilité individuelle des ministres qui existait dans les Républiques précédentes. La seule responsabilité reconnue sera la responsabilité solidaire.

L'article 20 dispose que le gouvernement « est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ». Aux articles 49 et 50, sont constitutionnalisées la question de confiance et la motion de censure, techniques de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres. Le régime de la responsabilité des ministres se clarifie.

Le maintien d'une responsabilité pénale démontre que la responsabilité politique ne s'est pas substituée à cette dernière mais l'a complétée. Les deux responsabilités concernent l'exercice de la fonction politique. En cela, la frontière entre ces deux responsabilités sera toujours floue, d'autant plus que les organes sont, en 1946 et en 1958, des organes politiques. Néanmoins, la distinction s'opère sur les motifs et le contexte qui doivent présider à sa mise en œuvre.

La reconnaissance de la responsabilité politique et sa distinction d'avec la responsabilité pénale sont d'autant plus nécessaires que leur absence est préjudiciable à la fonction politique et aux fonctionnements des institutions.

B – Les dysfonctionnements résultant d'une distinction insuffisante des responsabilités politique et pénale

Il faut attendre 1875, pour que s'ébauche une première distinction des responsabilités politique et pénale (2) .

Avant, les différents textes constitutionnels mettent en forme juridique les principes énoncés en 1789, les idées de philosophes, d'auteurs politiques et de juristes qui se sont succédé. Le choix est hybride tant au regard des motifs que de la démarche adoptée. Toutefois la procédure pénale est la seule apte à soumettre et à sanctionner concrètement les ministres. Néanmoins, en raison de l'absence de constitutionnalisation de techniques de mise en jeu de la responsabilité politique, la responsabilité

pénale inscrite dans le texte constitutionnel est détournée à des fins politiques. Des textes sont ainsi présentés, témoignant du risque d'un manque de clarté. La responsabilité pénale est un palliatif. Ces dysfonctionnements dévalorisent les deux responsabilités. (1)

1 – Le choix d'une responsabilité exclusivement pénale

A titre d'exemples, tel est ce choix dans des régimes de séparation accentuée des pouvoirs (a) ou dans des régimes où une collaboration plus poussée entre les pouvoirs exécutif et législatif est introduit par la Constitution (b). Le choix de la responsabilité pénale a été dévoyé.

a - Un régime de séparation accentuée³⁶⁴ des pouvoirs

Deux Constitutions seront examinées pour démontrer les inconvénients d'un tel choix : la Constitution du 3 septembre 1791 (a1) et la Constitution du 4 novembre 1848 (a2).

a1 – La Constitution du 3 septembre 1791³⁶⁵

L'élaboration de la Constitution du 3 septembre 1791 est le fruit de longs débats à l'Assemblée nationale constituante entre 1789 et 1791³⁶⁶.

Dans les travaux préparatoires de la Constitution, la volonté initialement manifestée est de se contenter d'une responsabilité comptable et financière du ministre « car si un ministre fait un traité avec

³⁶⁴ Cette séparation est qualifiée d'accentuée et non de rigide car des moyens de communiquer sont prévus entre les organes exécutif et législatif, ouvrant ainsi la voie à un contrôle parlementaire. Elle n'est pas considérée comme souple car l'initiative législative n'est pas partagée et le droit de dissolution, arme du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, n'est pas prévu.

³⁶⁵ Jean Gicquel qualifie la Constitution du 3 septembre 1791 de régime de séparation accentuée des pouvoirs. Op. cit., p. 393.

Pour de plus amples informations sur la Constitution du 3 septembre 1791 : J. Collas, *L'exercice du pouvoir exécutif dans la Constitution du 3 septembre 1791*, Thèse Dijon, 1906 ; Paul Bastid, *Cours de droit constitutionnel, l'assemblée nationale de 1789 à 1791* rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Paul Bastid, *Les cours de droit*, coll. Droit public, science politique, Paris, 1960 ; François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine. La Constitution du 3 septembre 1791*, Paris, 1996 ; Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution du 3 septembre 1791*, Thèse, Paris-II, 1999 ; François Burdeau et Michel Morabito, *Les expériences étrangères...* op. cit., p. 97-112 ; Michel Troper, *La Constitution du 3 septembre 1791 aujourd'hui*, RFDC, 1992, p.3-14. Jean Bart, Jean-Jacques Clere, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux : *1791, La première Constitution française*, Economica, coll. Droit public positif, Paris, 1993, 470 p. Michel Verpeaux, *1791, première Constitution française*, RFDC, n°13,1993. Pascal Mbongo, *L'analyse raisonnée de la Constitution du 3 septembre 1791* » de Stanislas de Clermont-tonnerre : un modèle de constitutionnalisme libéral sous la Constituante, LPA, 14 août 1998, n°97, p. 9-17.

³⁶⁶ François Furet et Ran Halévi ont regroupé une partie des discours des orateurs de la révolution. De même existe un *recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, sous la direction de J. Madival, E. Laurent et E. Clavet, 1^{ère} série (1787 à 1789), Paris, Librairie administrative Paul Dupon, 1875.

Le 6 juillet 1789 l'Assemblée nationale (composée des députés du Thiers-Etat, de quelques membres du clergé et de nobles regroupés le 17 juin 1789 en Assemblée nationale) nomme un comité pour élaborer un texte constitutionnel. Il est composé de trente membres dont Mounier qui en est un des rapporteurs. Le premier rapport est présenté le 27 juillet 1789 et est précédé d'une Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. En novembre 1789, les bases de la Constitution sont élaborées. Le texte définitif est livré à l'Assemblée nationale le 8 août 1791. Michel Verpeaux, *1791...*, op. cit., p. 5-11.

une nation voisine, il n'est pas juste de lui en attribuer les suites »³⁶⁷. Si les ministres sont auditionnés sur le fonctionnement de leur département ministériel, il n'est pas question d'aborder la politique générale du pouvoir exécutif ou d'intervenir préventivement sur les projets de lois à voter, en amont³⁶⁸.

Avant l'adoption de la Constitution de septembre 1791, un décret législatif traite de la responsabilité des ministres devant l'Assemblée nationale. L'article 28 du décret d'avril-mai 1791 introduit un contrôle en opportunité de l'action des ministres avant l'adoption de la Constitution du 3 septembre 1791 : « Le Corps Législatif pourra présenter au Roi *telles observations* qu'il jugera convenables sur la conduite des ministres et même lui déclarer qu'ils ont *perdu la confiance de la nation*³⁶⁹ ». Beaumetz explique : « *Lorsque nous aurons acquis l'usage du gouvernement représentatif, nous saurons qu'il est impossible qu'un ministre marqué du sceau de la réprobation nationale conserve plus longtemps sa place* »³⁷⁰. Cependant, rien n'oblige le roi à renvoyer les ministres quand ils ont perdu la confiance de l'Assemblée³⁷¹.

Une volonté de mettre en place une responsabilité politique est manifeste, même si aucun droit de renverser n'est octroyé aux députés. Il n'est pas certain non plus que tel est leur souhait³⁷². De plus cette adresse de défiance ne signifie pas d'avantage un refus de concours du Corps Législatif³⁷³. On peut considérer que cet article et les débats à l'assemblée ont constitué une responsabilité « inchoative »³⁷⁴ à la responsabilité politique qui émergera de la pratique institutionnelle. Toutefois cet article ne fut pas transposé dans la Constitution.

La doctrine classique aurait estimé que l'on se trouvait face à une responsabilité civile et pénale car le système adopté est « para-juridictionnel »³⁷⁵. Le système de responsabilité est différencié selon les acteurs. Il prévoit l'irresponsabilité du Roi³⁷⁶ et la responsabilité des ministres. On opte pour une séparation *accentuée* des pouvoirs mais *non étanche*, les ministres disposant d'un droit d'entrée à la chambre et les élus d'un droit de demander des comptes. Ce droit d'entrée, qui conduit les ministres à

³⁶⁷ Vida Azimi, *Aux origines de la responsabilité ministérielle...*, op. cit., p. 236.

³⁶⁸ Paul Bastid, *Cours de droit constitutionnel* -..., op. cit., p. 199.

³⁶⁹ Mis en italique par nous.

³⁷⁰ Moniteur, 1^{er} série, t. VIII, p. 69. Philippe Lauvaux, op. cit., p. 192.

³⁷¹ Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 1947, p.82.

³⁷² Michel Troper, op. cit., p. 75 et 166.

³⁷³ Philippe Lauvaux souligne que ce décret législatif ou loi « n'ignore pas la responsabilité de type politique telle que nous l'entendons aujourd'hui » en utilisant l'expression « perdu la confiance de la nation » *L'incertaine frontière entre le pénal et le politique*, in, *Les ministres devant la justice*, op. cit., p. 239.

³⁷⁴ Selon l'expression utilisée fréquemment par Philippe Lauvaux.. Ainsi au sujet de cet article 28, il explique lors du colloque consacré aux ministres et à la justice : « Cette responsabilité, on peut bien l'appeler « inchoative » parce qu'elle apparaît en pratique comme un préliminaire potentiel de la peine responsabilité politique (soit que le Roi ait décliné l'adresse ou soit même, comme il advint, que la motion ait été repoussée à l'Assemblée lors du vote » op. cit., p. 239-240.

³⁷⁵ Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, coll. Droit fondamental – droit politique et théorique, Puf, 2^{ème} édition, Paris, 1998, p. 192-193.

³⁷⁶ « La personne du roi est inviolable et sacrée (...) » (article 2, section I, chap. II, titre III).

entrer en contact avec les élus, à communiquer verbalement et à rendre des comptes ouvre la voie à une collaboration et à une mise en jeu de leur responsabilité.

Le champ de la responsabilité ministérielle est vaste et sa nature ambiguë. Ils sont responsables devant le Roi³⁷⁷ et devant le Corps Législatif. La responsabilité ministérielle découle de plusieurs éléments : contreseing ministériel, obligation de rendre des comptes, infractions prévues par le code pénal et la Constitution³⁷⁸. L'obligation de rendre des comptes³⁷⁹ introduit un contrôle en opportunité, à caractère politique, qui peut déboucher sur le lancement d'une procédure pénale. A la suite de ce contrôle, ou indépendamment de lui, une responsabilité de nature pénale (art.5, section IV, chap. II) peut être mise en œuvre³⁸⁰. N'importe quel acte du ministre qui ne plait pas au Corps Législatif peut donner lieu à une mise en accusation.

La procédure pénale s'inspire de la procédure anglaise. Elle est initiée par le Corps législatif qui rend un décret d'accusation³⁸¹. Il peut, par le vote d'un simple décret, accuser les ministres et des agents

³⁷⁷ La responsabilité implicite des ministres devant le roi découle de deux articles. Ils sont nommés et révoqués par le Roi : « au Roi seul appartiennent le choix et la révocation des ministres » (art.1, section IV, ch. II, Titre III) ; le décret des 27 avril-15 mai 1791, repris dans la Constitution, renforce la relation : « Les ministres exerceront sous les ordres du Roi (...) » (art. 4). Cette responsabilité est individuelle et il revient au Roi d'apprécier leur comportement.

³⁷⁸ Des motifs de mise en jeu de la responsabilité des ministres sont développés dans le code pénal déposé le 23 mai 1791 à l'Assemblée nationale : « les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution ; - De tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle ; - de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département » (art. 5, section IV, chap. II, titre III de la Constitution). Cet article conduit un chargé de mission au ministère des Finances, P. F. Pinaud a déclaré « cet article est l'affirmation à peine voilée que les ministres sont comptables de fait et plus particulièrement le ministre des finances ». *Les ministres des finances*, op. cit., p.40. De même sont poursuivis « ceux seront prévenus d'attentat et de complot contre la sûreté générale de l'Etat ou contre la Constitution » (article 1^{er}, alinéa 10 et 11, section 1, chap. III, titre III). La liste fournie est brève et ouvre le champ à une interprétation extensive des délits, voire au recours à des « délits négatifs contre la Constitution ». Empêcher une réunion ou opérer la dissolution d'une assemblée primaire, électorale ou législative ; porter atteinte à la liberté individuelle d'un membre du Corps Législatif, publication d'une loi falsifiée et contresignée par un ministre ; établissement d'un impôt sans l'accord du Corps Législatif etc... Le simple fait de contresigner un des actes énumérés l'expose à l'engagement de sa responsabilité pénale. Ainsi l'inexécution des lois pouvait être interprétée comme « une tentative d'empiètement sur les compétences de l'organe législatif » et donc comme un délit contre la Constitution. Il en est de même de désobéir à l'Assemblée ou de ne pas exécuter la loi. Ces crimes et délits sont développés dans le code pénal. Les considérer comme des délits relevant d'une responsabilité pénale est contestable et, en retenant les délits négatifs, on ouvre la voie à une subordination des ministres à la volonté politique de l'Assemblée nationale. L'article 30 du décret des 27 avril-25 mai 1791 prévoit que « les délits des ministres, les réparations et les peines qui pourront être prononcées contre les ministres coupables seront déterminés dans le Code pénal » en vertu de deux règles du droit pénal *nullum crimen sine lege* et *nulla poena sine lege*, (aux articles 7 et 8 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen). Jamais une Constitution française et étrangère n'a recouru à une formule aussi large. En général il s'agit de violation de la loi (ar. 47 de la Constitution finlandaise), ou d'action contre la Constitution ou la loi (art. 106 de la Constitution suédoise).

³⁷⁹ Articles 7 et 10 de la Constitution du 3 septembre 1791.

³⁸⁰ Pourtant une solution précurseuse est proposée par Viénot-Vaublanc in A. P. 1^{ère} série, t. 39, p. 18 : « Dans le cas d'une négligence prouvée, le Corps Législatif pourra le (le ministre) soumettre à une censure improbatrice, en déclarant par une suite de résolutions, quel a été le genre de son inaction et quelles suites elle pourrait avoir (...) ». le Corps Législatif pourra aussi « déclarer au Roi que le ministre a perdu la confiance de la nation (...) ». L'usage du mot censure et l'idée d'une perte de confiance sont intéressants. Toutefois, conformément à la tentation pénaliste de l'époque, la responsabilité est envisagée dans l'individualité.

³⁸¹ Il est prévu que les actes du Corps législatif relatif à la mise en jeu de la responsabilité des ministres ne peut faire l'objet

principaux du pouvoir exécutif³⁸². Le ministre est alors suspendu de ses fonctions jusqu'au prononcé du jugement de la Haute Cour nationale qui se rassemble sur proclamation du Corps législatif. La Haute Cour a une compétence générale, *rationne materiae*.

La Constitution du 3 septembre 1791 entretient une certaine ambiguïté. Selon Michel Troper « la responsabilité « pénale, telle qu'elle a été organisée par la Constitution de 1791 est une responsabilité « politique » »³⁸³. Cette forme de responsabilité facilite un contrôle politique de l'assemblée nationale en raison de l'imprécision des motifs et des infractions punissables justifiant sa mise en oeuvre³⁸⁴, de l'insuffisante neutralité de « l'organe chargé de se prononcer sur la qualification juridique des faits reprochés » et enfin de la procédure en elle-même -c'est l'Assemblée qui par décret d'accusation demande à la Haute Cour de se réunir³⁸⁵. Elle place les ministres dans une situation de dépendance de la même manière qu'une responsabilité politique³⁸⁶. Comme le souligne Michel Troper, « L'Assemblée législative n'avait pas besoin de révoquer les ministres puisqu'elle pouvait les accuser »³⁸⁷. Le but du lancement de la procédure est d'obliger le Roi à renvoyer le ministre accusé par le Corps Législatif³⁸⁸, et, dès qu'il le met en accusation, il le suspend de ses fonctions.

Le fait de ne pas organiser clairement et distinctement une responsabilité politique et une responsabilité pénale conduit à détourner la procédure pénale à des fins politiques comme en témoigne l'affaire Delessart. La volonté implicite est de se débarrasser d'un ministère feillant en 1792. Delessart en sera la victime finale après Bertrand de Molleville³⁸⁹. La mise en accusation devant la Haute cour

de sanction (article 7, section III, chap III). Pour plus de détails, lire l'intervention de Vida Azimi, *Aux origines de la responsabilité ministérielle*, ...op. cit., p. 247-251.

³⁸² Article 8 (sec. IV, chap. II, titre III) : « Aucun ministre en place, ou hors de place ne peut être poursuivi en matière criminelle pour fait de son administration, sans un décret du Corps législatif ». Article 10 (chap. V titre III) autorise l'arrestation de tout individu par décret d'accusation par le Corps Législatif « dans le cas où il lui appartient de se prononcer ». L'article 23, chap. V, Titre III prévoit que la responsabilité pénale des ministres ne peut être engagée qu'après la prise d'un décret d'accusation. La Constitution du 3 septembre 1791 reprend le contenu de décrets pris précédemment. L'article 33 du décret des 27 avril-25 mai 1791 dispose que : « Le décret du Corps législatif prononçant qu'il y a lieu à accusation contre un ministre suspendra celui-ci de ses fonctions ». Le décret du 8 février 1791 sur la formation de la Haute cour nationale dispose à son article 8 que le « décret du Corps Législatif portant accusation, aura l'effet d'un décret de prise de corps » A. P., t. 23, p. 47.

³⁸³ Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1973, p.81 et s. F. Burdeau, M. Morabito, op. cit., p. 112.

³⁸⁴ Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et*, ...op. cit., p. 75 et s.

³⁸⁵ Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité politique*, ...op. cit. p. 30.

³⁸⁶ Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle* ... Op. cit. p. 68.

³⁸⁷ Michel Troper : *La séparation des pouvoirs*... op.c it p. 85.

³⁸⁸ Malouet, *Sur les crimes de lèse-nation, sur la responsabilité des ministres et autres agents du pouvoir exécutif*, S. I.n.d., broch., repris par P. F. Pinaud, op. cit., p. 40 qui commente « Ainsi s'annonce à gros traits la seule responsabilité qui intéresse les législateurs, la responsabilité politique » avant que l'Assemblée législative, sauf en décembre 1791, puis la Convention cesse de s'y intéresser.

³⁸⁹ En mars 1792, alors que le parti brissotin est en passe de dominer l'assemblée, il cherche à se débarrasser du ministère feillant. Il témoigne de l'évolution vers le parlementarisme. Des motifs personnels et politiques sont à l'origine d'une succession d'évènements.

Pour des raisons personnelles, Mme de Staël décide de renverser le ministère feuillant. Narbonne-Lara avait dû rendre le portefeuille de guerre le 9 mars. Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, op. cit., p. 198. *L'incertaine...* op. cit., p. 243. Pour des raisons politiques, le parti brissotin tend vers le même objectif : il est en train d'obtenir la majorité à la Chambre. Les désaccords politiques sont de plus en plus importants. L'Assemblée législative est fortement opposée aux choix politiques des ministres, notamment en matière de politique étrangère : ils refusent la guerre et sont prêts à tous pour maintenir la paix. De plus, elle exerce en permanence un contrôle sur la gestion des ministères. Elle souhaite un remaniement ministériel et met en place une stratégie politique.

En l'absence de procédures telles qu'une motion de censure collective à l'encontre du ministère, elle attaque, tout d'abord, un des ministres qu'elle apprécie le moins, Bertrand de Molleville, ministre de la marine. Elle lui reproche d'avoir aidé des officiers à émigrer et, par cinq fois, lui demande de s'expliquer. Pierre Desmottes, *De la responsabilité pénale...*, op. cit., p. 90.

Après des débats houleux, une motion déclarant que « le ministre avait perdu la confiance de la nation » est proposée puis repoussée. Elle serait contraire au texte constitutionnel car le Roi a le droit de choisir et de révoquer les ministres art. 1, sect. IV, chap. II. Est évoqué aussi le caractère transitoire du décret du 27 avril 1791 sur l'organisation des ministères qui rendrait caduque toute procédure se basant sur lui. Les députés ne seraient pas en droit de se fonder sur lui pour déclarer la perte de confiance. Cet argument est douteux et révèle la friolité de ces messieurs. Philippe Lauvaux, *L'incertaine...*, op. cit., p. 243. Cela révèle aussi le risque de dérive lié à l'absence de procédure de mise en jeu d'une responsabilité politique, le caractère embryonnaire de celle-ci, le besoin et le désir de la reconnaître et de l'organiser. Le 8 mars 1792, la tentative des représentants d'envoyer au Roi une lettre contenant des observations sur la politique du ministre n'a aucun effet. Une telle entreprise lancée quelques mois auparavant contre Du Portail s'était conclue par sa démission.

Par ce courrier, l'Assemblée dessine les contours d'une nouvelle forme de responsabilité, une responsabilité ministérielle dont le fondement est hautement politique : la définition et la conduite de la politique. Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 1998, p. 27-28. Le 10 mars, la réponse royale est lue. Le Roi refuse de tenir compte des observations formulées à l'encontre de Bertrand de Molleville. Il rejette toute responsabilité politique des ministres devant la Chambre et provoque ainsi la colère de l'Assemblée. Face à l'inefficacité des techniques empiriques de mise en jeu de la responsabilité politique, Brissot actionne alors une autre arme, la procédure pénale, tout en conduisant les députés à s'intéresser à un autre homme, Jean-Marie de Waldec DeLessart. Le 10 mars 1792, ils adoptent un décret d'accusation.

Ce décret n'est pas pris à l'encontre de Bertrand de Molleville mais de Jean-Marie de Waldec de Lessart, ministre des affaires étrangères : il est devenu le nouveau bouc émissaire. Selon Brissot, « Non seulement Delessart est responsable de toutes les calamités dont nous sommes menacés au dehors, il l'est encore de celles qui nous déchirent au-dedans » A.P., 1^{ère} série, t. XXXIX, p. 544. Mme de Staël ne serait pas étrangère à cette nouvelle action. Néanmoins, si Louis XVI avait accepté de renvoyer Bertrand de Molleville, cet acte d'accusation n'aurait certainement pas été voté. Le but est aussi de déstabiliser *tous les ministres*, de leur faire peur, de les inciter à démissionner ... sinon leur nom pourrait être aussi écrit sur d'autres actes d'accusation. Ils n'oublient pas que l'adoption d'un tel acte conduit à suspendre le ministre de ses fonctions. Ainsi, le 16 mars, Bertrand de Molleville démissionne, Cahier de Gerville et Tarbé sont remplacés Le 24 mars et Duport quitte ses fonctions le 14 avril Philippe Lauvaux, *L'incertaine...*, op. cit., p. 243. Il apparaît, de façon latente, que l'action ait une finalité collective et non individuelle.

Le contenu du décret n'est pas intéressant. Le refus du ministre feuillant de mener une politique belliciste, comme le souhaite la majorité de l'Assemblée menée par Brissot, est considéré comme un délit. Marcel Morabito, *Histoire constitutionnelle* Op. cit. p. 69. Pour que la mise en accusation soit légale, les députés invoquent un crime contre la Constitution. C'est le seul moyen de la fonder juridiquement. Pierres Desmottes, op. cit., p. 91-95. Ainsi, à l'article 12 du décret d'accusation, il est reproché à de Lessart d'avoir commis des fautes contre la Constitution –en communiquant des informations à un pays étranger et ennemi, il a « négligé ou trahi les intérêts de la nation française dans toutes ses relations avec les puissances étrangères » et a « compromis la sûreté et la dignité de l'Etat ». On lui reproche aussi d'avoir commis des crimes contre l'Assemblée –non-respect des droits de l'Assemblée en ne lui divulguant pas des documents diplomatiques, et refus de prendre en compte les vœux des députés en matière de politique étrangère–. Outre la dimension pénale –trahison et crime contre la Constitution–, la dimension politique découle de la mise en cause des choix politiques du ministère.

³⁹⁰ La Haute Cour nationale est créée par la loi du 10 mai 1791, puis confirmée par la Constitution du 3 septembre suivant et la loi du 3 janvier 1792.

³⁹¹ Ceci est confirmé par les propos tenus par Brissot au cours d'une discussion avec Etienne Dumont.

A ce dernier qui trouve les griefs « artificieux », il répond « Il faut absolument que de Lessart soit envoyé à Orléans, autrement le Roi, qui lui est attaché le remettra d'abord dans le ministère. Nous avons besoin de gagner de vitesse sur les Jacobins, et cet acte d'accusation nous donne le mérite d'avoir fait ce qu'ils feraient eux-même. (...) *Je sais bien que les griefs sont multipliés sans cause, mais il faut cela pour faire durer le procès.* Garand de Coulon, qui est à la tête de la Haute Cour Nationale d'Orléans, est un juriste vétillaux qui épluchera tous ces griefs l'un après l'autre, et de Lessart en a pour six mois avant qu'il sorte de cette affaire. *Je sais bien qu'il sera absous*, car nous n'avons que des soupçons et point de preuves. *Mais nous aurons gagné notre objet en l'éloignant du ministère.* (...) *Le ministère de Lessart nous perd, il faut*

Le fondement est donc politique mais la procédure pénale. Brissot reconnaît qu'il détourne les procédures pénales existantes dans un but politique : écartier un ministre qui ne bénéficie ni de la confiance, ni du soutien des représentants de la nation. Au-delà, le souhait de l'Assemblée est de mettre en place un « homme favorable à la guerre »³⁹². La volonté des députés est de déterminer la politique du pays, et de contrôler sa mise en œuvre qui doit être conforme à leurs souhaits. Ce sont des ambitions éminemment politiques qui donnent, sans conteste, une couleur politique à la procédure et à la responsabilité actionnée.

a2 - La Constitution du 4 novembre 1848

En 1848, les constitutionnalistes empruntent aux exemples britannique et américain³⁹³.

Le 19 juin 1848, lors de sa présentation du rapport de Constitution, la volonté de Marrast d'instaurer une responsabilité politique des membres du pouvoir exécutif et de les soumettre à la chambre est manifeste : « L'Assemblée seule demeure maîtresse de tout le système politique ; ce que le président propose, elle a le droit de le repousser ; si la direction de l'administration lui déplaît, elle renverse les ministres ; si le président persiste à violenter l'opinion, elle le traduit devant la Haute Cour de justice et l'accuse »³⁹⁴. La procédure constitutionnalisée est une procédure pénale, même si les contours d'une responsabilité politique se précisent.

La Constitution de 1848, tout en concrétisant la doctrine de la prééminence de la Chambre, reste floue sur la nature de la responsabilité des membres du pouvoir exécutif, notamment des ministres.

l'écartier à tout prix ; ce n'est qu'une mesure temporaire (...) ; il faut sauver la France, et nous ne pouvons détruire le Cabinet autrichien qu'en mettant un homme sûr dans les relations extérieures ». Pierres Desmotes, op. cit., p. 91-95.

³⁹² Philippe Ségur, *La responsabilité...*, op. cit., p. 28.

³⁹³ Paul Bastid, *Doctrines et institutions politiques de la Seconde République*, 2 vol., Paris, Hachette, 1945, Philippe Vigier, 1848, Les Français et la République, 1998 ; François Luchaire, *Naissance d'une Constitution : 1848*, Fayard, Histoire des Constitutions de la France, 1998 ; Paris, L. Girard, *La IIe République, Naissance et mort, 1848-1851*, Calman-Lévy, 1968. C. Leclercq pense que « le régime de 1848 est plus présidentiel que parlementaire » car il combine « des traits et des caractéristiques du régime présidentiel », in *Droit constitutionnel* op. cit., p. 380. Selon F. Hamon, M. Troper, G. Burdeau, l'organisation des pouvoirs repose sur le principe de spécialisation... in *Droit constitutionnel*, op. cit. p.334. Selon Joseph Barthélémy, Paul Duez, *Traité...*, op. cit., p. 177, et Julien de Lafferrière, op. cit., p. 208-209, en raison de l'existence du président de la République élu directement par le corps électoral, la Constitution de 1848 s'écarte le gouvernement parlementaire même s'il existe le contreseing ou un droit d'entrée des ministres à la chambre. En effet, le président de la République est élu au suffrage universel masculin direct (art. 43 et s.) et est institué un vice-président et la durée du mandat présidentiel est fixée à quatre ans. La séparation des pouvoirs est poussée, le chef de l'Etat ne pouvant par exemple dissoudre l'Assemblée Nationale (art. 51) et celle-ci renverser le gouvernement. La Constitution de 1848 semble donc s'inspirer de la Constitution américaine pour le choix du chef de l'Etat. Cependant, d'autres éléments, comme la responsabilité ministérielle, le contreseing ministériel pour tous les actes du président de la République, l'englobement de la responsabilité du président de la République avec celle des ministres à l'article 68, un droit d'entrée et de parole des ministres, un partage de l'initiative législative, l'obligation parlementaire de surveiller et d'assurer l'exécution des lois (art. 49) et la compatibilité des fonctions ministérielle et parlementaire peuvent favoriser l'évolution vers le parlementarisme. Les modes de communication entre les organes sont importants. Lire aussi à ce sujet la contribution de Philippe Lauvaux, *L'illusion du régime parlementaire*, in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Monchrestien, Paris, 2001, p. 330-331-

³⁹⁴ Cité par Michel Troper, in *La séparation des pouvoirs et l'histoire...*, op. cit., p. 94-95.

Plusieurs articles organisent des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité : articles 64, 67, 68, 69 et 93-. Les ministres sont responsables, mais il n'est pas précisé devant qui. Il semble que ce soit à la fois devant le président de la République, et devant la chambre. Les ministres sont responsables « chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration ». Si le champ de la responsabilité est large³⁹⁵ – actes du gouvernement et de l'administration-, l'institutionnalisation de la responsabilité est somme toute limitée car elle ne précise pas les procédures et les mécanismes³⁹⁶. Les accusés sont envoyés par décret de l'Assemblée Nationale devant la Haute Cour de justice.

C'est à la procédure pénale que les parlementaires ont recours pour pallier l'inefficacité des techniques coutumières de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres. En 1849, Ledru-Rollin est en désaccord avec la politique du ministre Odilon Barrot. Avant d'avoir recours à la procédure pénale, le gouvernement est interpellé et des débats ont lieu le 11 juin. Cependant, Ledru-Rollin n'est pas satisfait du résultat et juge ces interpellations inutiles, le viol de la Constitution étant manifeste. Même si la Chambre n'épouse pas son analyse, un ordre du jour pur et simple est voté. La demande de mise en accusation de Ledru-Rollin est soumise à une commission. Finalement, la proposition est rejetée. L'action du député n'est pas pour autant un échec car un large débat a lieu à la Chambre et l'opinion est alertée³⁹⁷.

En décembre 1851, une procédure est lancée contre Louis Napoléon Bonaparte qui a dissous l'Assemblée, ce qui est constitue une infraction justifiant l'engagement de la responsabilité pénale. Cependant, il semble que les députés se sont engagés dans une telle procédure par stratégie politique, pour lancer un message à leurs électeurs³⁹⁸.

Des différences apparaissent avec les régimes de séparation souple des pouvoirs. Cependant, l'absence de mécanismes propres à la responsabilité politique conduit à dévoyer la responsabilité pénale.

³⁹⁵ Selon le décret du 11 décembre 1848, une loi organique devait préciser le contenu de la responsabilité des différents agents publics dépositaires de l'autorité. Elle ne fut jamais adoptée. Jean-Jacques Clère, *op. cit.*, 108.

³⁹⁶ Il faut savoir que le souhait était de mettre en place un régime hybride, même si à la base fortement présidentielle, le droit de dissolution n'étant pas prévu. Philippe Ségur, *La responsabilité...* *op. cit.*, p. 32. L'article 68 peut être l'objet d'une interprétation large selon Claude Debbasch, Jean-Marie Pontier, *Les Constitutions...*, *op. cit.* . 145

³⁹⁷ Pierre Desmottes, *op. cit.*, p. 116-118.

³⁹⁸ Le 2 décembre 1851, Louis-Napoléon Bonaparte prend un décret qui rétablit le suffrage universel, proclame l'état de siège et dissout l'Assemblée. Les députés sont informés le 8 décembre 1851. Berryer, un avocat bénéficiant d'une grande notoriété à cette époque, tente de mettre en jeu la responsabilité pénale du chef de l'Etat. Il propose un décret prononçant la déchéance de Louis-Napoléon Bonaparte de ses fonctions de prince-président et son renvoi devant la Haute Cour. Le soir même, elle se réunit ... pour s'ajourner le lendemain en raison de l'existence « d'obstacles matériels à l'exécution de son mandat ». Le fondement de l'action est, de nouveau, politique et symbolique. Les députés doivent laisser penser qu'ils ne se sont pas soumis au diktat du Chef de l'Etat et qu'ils ont tenté de s'opposer. Toutefois, sur le fond, une telle procédure se justifie, car la dissolution de l'Assemblée est interdite et constitue une faute prévue par la Constitution de 1848. Pierre Desmottes, *op. cit.*, p. 119-121.

b – L'assouplissement de la séparation des pouvoirs sous les Chartes

En introduisant peu à peu des éléments favorisant la communication entre les organes exécutif et législatif, leurs membres découvrent de nouvelles manières de proposer, questionner, et, *in fine*, de mettre en jeu la responsabilité des ministres. Si la Charte de 1814 (b1) est assez timorée en la matière, la Charte de 1830 (b2) accroît la collaboration.

La responsabilité constitutionnalisée demeure une responsabilité pénale, des éléments freinant la reconnaissance réelle d'une responsabilité politique. Aucun des débats sur la responsabilité des ministres n'est retranscrit en droit dans les Chartes. On reconnaît aux chambres un droit moral de s'opposer au pouvoir exécutif et on proclame, notamment sous la Monarchie de Juillet que « la responsabilité générale n'a pas besoin de loi »³⁹⁹ Toutefois des brèches sont ouvertes dans la Charte de 1814, et dans la Charte de 1830. L'atténuation de la responsabilité pénale tient aussi au fait que la Haute Cour a un caractère politique.

b1 – La Charte du 4 juin 1814⁴⁰⁰

Si le choix de la responsabilité des ministres est pénal, des éléments ont ouvert la voie à la parlementarisation du régime⁴⁰¹ et à l'émergence d'une responsabilité politique des ministres. Cependant les deux responsabilités ne sont pas juridiquement différenciées.

Seule la Chambre des députés peut engager une responsabilité ministérielle selon une procédure pénale.

Les motifs sont les suivants : les ministres peuvent être poursuivis pour fait de trahison ou de concussion (art. 56). Trahison et concussion, étant assez généraux et vagues, ils ouvrent la porte à une interprétation extensive⁴⁰² et politique. Des lois particulières devaient être votées pour détailler la nature de délits et les poursuites. Benjamin Constant conteste la possibilité d'énumérer dans une loi les crimes

³⁹⁹ Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique, 3^{ème} édition, 1848, in Michel Troper, op. cit., p. 98.

⁴⁰⁰ Pour de plus amples informations : Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, 1816, rééd. 1993 (imprimerie nationale), Joseph-Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire en France, sous Louis XVIII et Charles X*, 1904, P. Bastid : *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française, (1814-1848)*, Editions du recueil Sirey, Paris, 1954.

⁴⁰¹ Philippe Ségur, in *La responsabilité politique*, op. cit., p. 31, qualifie le régime de régime parlementaire moniste alors que le roi peut exercer le droit de dissolution. C'est aussi un système de collaboration des pouvoirs : la puissance législative est exercée collectivement par le roi et les chambres (art. 15) mais c'est le roi qui propose la loi (art. 16), sanctionne et promulgue les lois (art. 22). Toutefois, un manque, le contresigne ministériel qui aurait pu faire endosser la responsabilité des actes royaux aux ministres pour qu'ils en rendent compte devant les chambres.

A la lecture du texte, il est difficile de qualifier le nouveau régime de régime parlementaire, notamment en raison de l'absence de responsabilité politique des ministres. Le fait de venir s'exprimer ou de rendre des comptes met en place, uniquement *a priori*, un contrôle d'opportunité de l'action des ministres conçue comme des exécutants de la politique déterminée par le Roi. L'article 13 dispose uniquement que les ministres sont responsables. C'est à tort que Maurice Wells écrit que les articles 13 et 54 établissent « la responsabilité politique du Cabinet » en raison de l'organisation des organes, de la nature des relations entre les pouvoirs et de l'absence de constitutionnalisation de mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique.

⁴⁰² Claude Debbsch, Jean-Marie Pontier, *Les Constitutions.... Op. cit.*, p. 114.

ministériels, même si certains essayèrent de les préciser en 1814⁴⁰³, en 1817, et en 1819⁴⁰⁴ à la Chambre des Députés, mais aussi en 1816 à la Chambre des Pairs⁴⁰⁵.

La procédure fait intervenir la chambre basse pour la mise en accusation et la chambre haute pour le jugement (art. 55). Il revient à la chambre des pairs de connaître des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'Etat qui seront définis par la loi » (art. 33).

L'action menée en 1818 est politique, puis pénale en 1820. En 1818, à la Chambre, la droite souhaite le départ de Decazes, Pasquier et de Gouvion-Saint-Cyr avant tout rapprochement avec le ministère. Il s'agit de discréditer Decazes et le ministère auquel il appartient. Elle est menée par un groupe jugé représentatif de la majorité politique de la Chambre. Elle atteindra son but⁴⁰⁶. Dans ce cas,

⁴⁰³ Farez propose de définir la trahison et la concussion en distinguant cinq hypothèses de trahison et trois hypothèses de concussion. La définition de la concussion proposée est plus large que celle du Code pénal mais très précise. Les peines prévues sont pour la trahison la mort ou le bannissement et pour la concussion le bannissement. (A. P. , 2^e série, t. XII, p. 407). Toutefois Faget de Baure estime qu'on ne peut restreindre la responsabilité des ministres à la trahison et à la concussion : « L'un et l'autre sont heureusement rares et il y aura peu d'occasions où il soit nécessaire d'accuser, mais avec des intentions droites et des mains pures on peut être un très mauvais ministres. On peut se livrer à un faux système de gouvernement, diriger l'esprit des peuples vers la gloire des conquêtes, sacrifier le commerce et l'industrie à la guerre, etc... ». Pour ces faits, Faget de Baure propose une sanction d'une toute autre nature et d'ordre politique : par résolution conjointe, les deux Chambres doivent déclarer le ministre indigne de la confiance publique. A. P. , 2^e série, t. XIII, p. 173. C'est d'ailleurs au lendemain de ce débat que Benjamin Constant écrit *De la responsabilité des ministres* et distinguait les actes illégaux des actes relevant d'un mauvais usage d'un pouvoir légal. Paul Bastid, op. Cit. , p. 325-326.

⁴⁰⁴ Paul Bastid, *Les institutions politiques...*op. Cit. , p.327.

⁴⁰⁵ Proposition de Lally-Tolendal reprenant celle de Farez in A. P., 2^e série, t. XVII, p. 267 et s.

⁴⁰⁶ Decazes est le favori du Roi et sa position est confortée après un remaniement ministériel. Le nouveau ministère est plus modéré. Les élections de 1819 sont un échec pour le gouvernement qui perd des appuis à la Chambre. Decazes tente alors d'orienter la politique de son gouvernement vers la droite pour s'attirer les faveurs de la Chambre. N'étant pas suivi par les autres membres du gouvernement, il forme un nouveau ministère à partir du 19 novembre 1819. Il est président du Conseil et ministre de l'intérieur et tente, de nouveau, de se rapprocher de la droite. C'est un échec. Il se trouve dans une position de plus en plus inconfortable : d'une part il ne bénéficie pas du soutien de la majorité des députés, et d'autre part, cette dernière tente de le discréditer auprès du Roi pour que ce dernier lui retire sa confiance. La perte de la majorité à la Chambre ne suffisant pas à obtenir le départ du ministère, un événement, l'assassinat du duc de Berry, le 13 février 1820. La Chambre le rend responsable de cet assassinat qui compromet l'avenir de la monarchie. Sa politique, jugée trop libérale, aurait facilité la réalisation d'un tel crime. «Le duc d'Angoulême n'avait pas d'enfant et les descendants éventuels du duc de Berry pouvaient seuls assurer l'avenir de la couronne ». Le 14 février, Clausel de Coussergues demande à la Chambre la mise en accusation de Decazes en tant que complice de cet assassinat : « Je propose à la Chambre de porter un acte d'accusation contre M. Decazes, ministre de l'intérieur, comme complice de l'assassinat de Monseigneur le Duc de Berry ». Sa proposition étant rejetée par la Chambre. Il en soumet une nouvelle : « Je propose à la Chambre d'accuser Decazes, président du Conseil, ministre de l'Intérieur et *de la politique générale du royaume*, du crime de trahison, aux termes de l'article 56 de la Charte ».

La formulation de cette nouvelle mise en accusation est intéressante car elle associe un motif pénal, la trahison, à un motif politique, *responsable de la politique du royaume*. En le positionnant en responsable de la politique, il lui reconnaît un pouvoir politique et une responsabilité politique. Il cherche à faire le procès de ses choix politiques. Il qualifie de trahison ce qui relève de l'opportunité, de l'appréciation politique, de l'action, du choix et non de la faute matérielle Dans un ouvrage publié peu après, Clausel de Coussergues développe son argumentaire. Les griefs n'ont aucun lien avec la responsabilité pénale. Ils sont une critique méthodique des différentes mesures politiques prises par le gouvernement : politique religieuse, nomination de 60 Pairs à des feins politiques... : « Je n'ai tiré l'accusation de trahison contre M. Decazes, que de l'ensemble de sa conduite pendant tout le ministère ». *Projet de la proposition d'accusation contre M. le duc Decazes, à soumettre à la Chambre de 1820*, Paris, 1820, in Pierre Desmottes, op. cit., p. 107-108.. Cette deuxième proposition n'est pas discutée pour deux raisons majeures : d'une part, les propos sont jugés exagérés ; d'autre part, les députés sont certains d'obtenir le renvoi de Decazes. Les critiques s'amplifient et les ultras condamnent ses idées libérales. Au bout de quatre jours le Roi cède et envoie Decazes à Londres. Paul Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française*, (1814-1848), Editions du recueil Sirey, Paris, 1954, p. 102. Pierre Desmottes, op. cit., p. 106-108.. Jean-Jacques Clère, *La mise en*

les parlementaires utilisent successivement techniques politiques et pénales pour obtenir le départ de Decazes.

En 1828, une procédure pénale est lancée contre Villèle car des parlementaires ne veulent plus que le Roi le nomme de nouveau président du Conseil. Il est impopulaire aux yeux du peuple et des parlementaires⁴⁰⁷. Ils considèrent qu'il a commis des abus de pouvoirs dans l'exercice de ses fonctions.

œuvre de la responsabilité pénale des ministres sous la Monarchie de Juillet : théories et réalités, in Les ministres devant..., op. cit., p. 81.

⁴⁰⁷ La droite est en crise, la gauche critique les lois électorales, les lois liberticides contre la presse, les guerres... avec le soutien de l'extrême droite. La dissolution de la garde nationale, la nomination de 76 pairs attisent les ressentiments. Les différentes mesures soulèvent la colère et l'amertume de chacun. La société est en crise. Le Roi le remplace par Martignac. Cependant la départ de Villèle ne calme pas les esprits. Quelques mois plus tard, le 14 juin 1828, Labbey de Pompières dépose une proposition de mise en accusation sur le bureau de la Chambre des Députés. Il justifie ainsi son action : « Leur retraite n'entraîne pas leur absolution, et si les faits vous paraissent aussi graves qu'ils le sont à mes yeux, vous n'hésitez pas à *mettre en prévention des hommes qui ont conduit la France sur le bord d'un abîme*. Si, au contraire, ma démarche n'obtient pas votre assentiment, elle sera du moins un nouvel effort de l'opposition pour maintenir les institutions du pays » – A.P. 2^{ème} série, t. LIV, p. 713–. Le bilan de l'action du ministère Villèle conduit ce député à anticiper et à refuser tout retour politique de ces hommes. Sa démarche est d'autant plus politique qu'il évoque le rôle de l'opposition comme contre-pouvoir, garant d'un équilibre politique institutionnel. Il est guidé par l'amertume et non par une volonté de proposer une alternative et de construire. Il espère rallier l'Assemblée sur la même base.

Au cours des débats à la Chambre, il fonde la responsabilité des ministres. Il se base sur les thèses de Benjamin Constant et rappelle ceux du député Faguet de Baure. Ce dernier estime que les ministres sont responsables de tout acte nuisible à l'Etat, qu'ils en soient directement ou indirectement l'auteur. Comme Duvergier de Hauranne, il se prononce en faveur d'une responsabilité morale dont la première vertu serait de discréditer le ministre qu'il se parte ou qu'il se maintienne au pouvoir. A la façon du garde des Sceaux de Serre, il juge nécessaire qu'une loi sur la responsabilité ministérielle reste floue en raison du caractère particulier de l'exercice à laquelle elle se rattache ... le pouvoir. En effet de Serre explique en 1817 que la responsabilité générale du ministre ne peut être strictement délimitée car elle intervient dans « l'ordre politique ». Par souci d'équité, toute délimitation doit être évitée. Là aussi M. Labbey de Pompières est fort loin de toute responsabilité pénale, comme en témoigne, ensuite, sa proposition de mise en accusation : « J'accuse les anciens ministres de trahison envers le Roi qu'ils ont isolé du peuple ; je les accuse de trahison envers le peuple qu'ils ont privé de la confiance du Roi. Je les accuse de trahison pour avoir attenté à la Constitution du pays et aux droits particuliers des citoyens. Je les accuse de concussion pour avoir perçu des taxes non votées et dissipé les deniers de l'Etat ». Par la suite il réduit sa proposition à « Je demande que la Chambre accuse les membres du dernier ministère des crimes de concussion et de trahison » cité par Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Editions Loysel, Paris, 1989, p. 725. Les amis de Villèle, conscients de l'impossibilité d'étayer de tels arguments, sont ravis. La gauche est déstabilisée par ces motifs et décide de faire traîner en longueur les débats alors même que ceux sur la liberté de la presse sont déjà engagés.

Si la proposition de mise en accusation est demandée par une minorité de membres de la commission, ils sont majoritaires à proposer la poursuite de l'instruction. Benjamin Constant et Girod de l'Ain, députés de gauche, La Boudonnaye et Montbel, députés royalistes, en font parti. Montbel est un ami politique de Villèle et redoute que ces collègues soient animés par un désir de vengeance. La commission œuvre sur un terrain à défricher. Aucun texte n'est venu préciser les modalités de mise en œuvre de la responsabilité ministérielle. Aucun exemple français comparable ne peut offrir un exemple et les guider. Girod de l'Ain et le duc de Broglie suggèrent de se référer aux pratiques anglaises. Il est décidé de ne pas agir en juge d'instruction disposant de pouvoirs d'enquête. Elle se contenterait d'instruire « sur la commune renommée, à recevoir des déclarations spontanées » – Cité par Catherine Lecomte, op. cit., p. 58.– pendant un mois. Les ministres opposent une fin de non recevoir à la demande de communication de documents envoyée par la commission chargée d'enquêter. Peu de personnes sont venues témoigner. Dans certains cas, ce serait sur ordre du ministre de l'intérieur et de la guerre. D'autres ne s'estiment responsables que devant le Roi. Les membres de la commission sont en désaccord sur l'attitude à adopter à l'égard de Villèle. Les griefs regroupés sous les chefs d'accusation trahison et concussion sont les suivants : le rappel en secret des ennemis de l'Etat ; la haine des institutions existantes ; l'inexécution des lois patentes, des ordonnances attentatoires aux garanties données par la Charte ; l'intolérance religieuse ; la colère envers les corps ; un grand mépris des chambres ; des destitutions arbitraires trop nombreuses. Labbey de Pompières ne se concentre pas exclusivement sur Villèle. Il inclut l'ensemble des ex-ministres – Sur les chefs d'accusation : *Le Moniteur*, juin 1828, p. 869, p. 969–. Si certains propos semblent se raccrocher aisément à la concussion tout en se rapprochant de la responsabilité du fonctionnaire – « Débarrassez-vous de ces sous-ministres, directeurs généraux et particuliers, de cette foule de frelons qui dévorent les produits de l'abeille laborieuse » – *Le Moniteur*, 27 juin 1828, p. 969.– ; inexécution des lois–, et de la trahison –ennemis de

Les représentants du peuple ont atteint leur but, obtenir le départ d'un président du Conseil.

Le procès des ministres de Charles X en 1830⁴⁰⁸ est un autre exemple de recours à une procédure

l'Etat-, d'autres s'en éloignent pour tendre vers une responsabilité éminemment politique : haine des institutions, mépris des chambres, destitutions, arbitraire. Des comportements et des choix politiques sont exposés. Les pressions dont les fonctionnaires ont été victimes lors des dernières élections générales anticipées, les actes de corruption, les destitutions de magistrats, et de préfets sont présentés et critiqués. Les manipulations électorales, dans la confection des listes et dans la nomination des présidents des collèges électoraux, constituent un acte de trahison envers les institutions et le Roi. La finalité de ces manipulations est d'obtenir une majorité docile et dévouée au gouvernement car redevable. Ces dernières manipulations ne trouveront l'écho souhaité auprès des membres de la commission d'enquête car cinq d'entre eux en ont bénéficié ... C'est tout le caractère politique de la procédure, tout son ambiguïté et ses limites. Les abus de pouvoir sont aussi exposés. Ces abus de pouvoir sont considérés comme des actes de trahison envers le Roi et le pays. Tout d'abord, il s'agit de la non-prise en compte des votes hostiles de la Chambre des Pairs, de la nomination de 76 pairs le 6 novembre 1827 pour annihiler toute opposition. Quand la commission d'enquête examinera cette accusation, c'est l'action de conseil de Villèle à Charles X en la matière qui sera mise en cause, une action guidée, en fait, par la poursuite d'intérêts particuliers et non de l'intérêt de la nation et du Roi. Un autre abus de pouvoir, considéré comme notablement plus scandaleux, est le licenciement de la garde nationale. Il en est de même de la loi sur la presse. Des choix et des comportements politiques sont critiqués. Au-delà, c'est une méthode de gouvernement qui est dénoncée. Le 21 juillet 1828, Girod de l'Ain présente ses conclusions à la Chambre et propose de voter pour l'instruction. Très solennellement, il explique que les députés vont réaliser « un grand acte de *justice parlementaire* ». Certainement pour rassurer les frileux, il précise que cet acte n'est pas une contestation de la prérogative royale et ne lui nuit pas. Sa volonté est d'étendre le champ de la responsabilité ministérielle. Cependant, la discussion sur les conclusions est ajournée par un vote de la gauche soutenue par Montbel jusqu'à la fin du vote du budget Eugène Pierre, *Traité ...*, op. cit., p. 725-726.s. Selon, Duvergier de Hauranne, par cet ajournement, les députés cherchent à gagner du temps et à rendre impossible le retour de Villèle. Il estime que l'ambition de l'Assemblée, « n'est pas de frapper d'une peine quelconque les anciens ministres, c'est empêcher le Roi de les rappeler au pouvoir, dans l'intervalle des sessions »⁴⁰⁷. Cité par Robert Charvin, op. cit., p. 126-127. Ils savent que Villèle bénéficie toujours de la confiance de Charles X. Il le consulte régulièrement et souhaite son retour. Or, tant que la procédure n'est pas terminée ou la proposition retirée, Villèle et ses ministres ne peuvent reprendre leur fonction. Quand Eusèbe de Salverte propose de reprendre les débats le 19 février 1829, Labbey de Pompières retire sa proposition à la demande de la gauche –A.P. 2^{ème} série, t. LVII, p. 151 et s., p. 163-168–. Des intentions politiques dominent la procédure de son lancement à son abandon.

Sur cette affaire, on peut lire, notamment : Catherine Lecomte, *La mise en accusation de Villèle*, in *Les ministres devant la justice*, op. cit., p. 56-57. Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Editions Loysel, Paris, 1989, p. 725 et s. Pierre Desmottes, op. cit., p. 108 et s. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlement*, t. IX, p. 628, cité par Robert Charvin, op. cit., p. 126-127.

⁴⁰⁸ En 1829, MM. de Polignac, de Peyronnet, de Guernon-Ranville et de Chantelauze sont nommés par Charles X, Roi conservateur en opposition avec la Chambre. Il nomme un cabinet peu apprécié par les parlementaires. Après une adresse de défiance des élus et une dissolution royale en réponse, les élections sont une victoire pour l'opposition. Charles X refuse de se soumettre aux volontés populaire et parlementaire. Le 25 juillet 1830, il prend quatre ordonnances –suppression de la liberté de la presse, dissolution de la Chambre, modification du régime électoral, convocation des électeurs– et exige de ses ministres qu'ils les contresignent. La réponse est dans la rue. C'est la révolution des « Trois glorieuses ». Cédant à la pression des émeutiers, Charles X révoque les ministres puis s'exile. Des ministres prennent la fuite, sauf de Chantelauze, ministre de la Justice, de Peyronnet, ministre de l'Intérieur, Guernon-Ranville, ministre de l'instruction publique et des cultes ils sont arrêtés début août. La police de Louis-Philippe arrête de Polignac à Granville le 15 août. Les ministres Montbel, d'Haussez et Capelle quittent la France. Auparavant, le 6 août 1830, Eusèbe Salverte, alors député de la Seine, dépose sur le bureau de la Chambre des Députés la proposition suivante : « La Chambre des Députés accuse de haute trahison les ministres signataires du rapport au Roi et des ordonnances en date du 25 juillet 1830 ». Il n'a pas le temps de développer sa proposition le jour même car les parlementaires sont en train de réviser la Charte de 1814. Il est applaudi par les députés qui passent ensuite à l'ordre du jour ... la révision constitutionnelle. Par contre, le 13, sa proposition est approuvée. Le 14, une commission composée notamment de Daunou, Bérenger, Caumartin, Madier de Montjau, le baron Pelet, le baron Lepeletier d'Aunay, Bertin de Vaux, Mauguin et Salverte. Bérenger, juriste, présente le rapport de la commission le 18 août. Elle conclue à la mise en accusation des ministres signataires des ordonnances, c'est à dire les quatre ministres déjà arrêtés –ils sont transférés à Vincennes– ainsi que ceux qui sont en Haussez, Capelle et de Montbel.

Sur ce procès, lire notamment : Paul Bastid, *Le procès des ministres de Charles X*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, 1957, tome IV, *Les institutions de ... ; Les grands procès ...*; Pierre Desmottes, *La responsabilité ...*, Jean-Jacques Clère, *La mise en œuvre de la responsabilité ...*, p. 81-89 ; Daniel Amson, *La responsabilité...* op. cit., p.38 et s. Une précision : c'est la seule fois où les dispositions des articles 55 et 56 de la Charte de 1814 sont appliquées.

pénale pour des raisons politiques. La nature politique de ce procès est particulièrement exacerbée en raison du moment où débute ce procès. Outre une remise en question de l'irresponsabilité royale, au travers de la mise en cause de l'action ministérielle, ce procès est original pour cinq raisons. En premier lieu, il témoigne de l'acharnement des acteurs à rattacher au Code pénal des actes jugés constitutifs d'une faute ... pour mieux justifier sa tenue. Pour le fonder en droit, des acrobaties juridiques sont réalisées par Bérenger, principalement au cours de la phase de la mise en accusation⁴⁰⁹.

Deuxièmement, il conduit certains, comme Tracy, à réfléchir sur la question de la peine de mort pour les crimes politiques⁴¹⁰. Le peuple souhaite une condamnation à mort des ministres et il redoute que des juges se décident à satisfaire le peuple. Ce procès permettra de débattre de la suppression de cette peine potentielle quand il est organisé dans un cadre parlementaire et de ne pas l'utiliser dans ce cas.

En troisième lieu, la Cour de justice, en se positionnant comme souveraine dans un tel procès, ouvre une brèche dans laquelle les Cours suivantes s'engouffreront allègrement. Le mot arbitraire, utilisé par Benjamin Constant, prend tout son ampleur et justifiera les attitudes des acteurs des procès Sous la III^e République, au cours du procès Malvy, la Cour se comportera souverainement.

Quatrièmement, la nature politique d'une telle justice est particulièrement exacerbée en raison du

⁴⁰⁹ Bérenger présente le rapport de mise en accusation. Les motifs de mise en accusation sont de nature politique : abus de pouvoir « afin de fausser les élections et de priver les citoyens du libre exercice de leurs droits civiques, *volonté de changer arbitrairement et violemment les institutions du royaume* ». D'autres sont mixtes, politiques-pénaux : « complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'Etat, (...) excitation à « la guerre civile ». La commission estime que ces crimes sont prévus par l'article 56 de la Charte de 1814 et par les articles 91, 109, 110 123 et 125 du Code pénal. Ces articles visent, entre autres, l'excitation à la guerre civile et l'emploi illégal de la force armée.

Un mot utilisé dans l'arrêt de mise en accusation rendu le 29 novembre 1830 par la Cour de justice, sur la base des articles 55 et 56 de la Charte de 1814 et 47 de la Charte de 1830, est tout à fait intéressant : les ministres « sont accusés et traduits devant la Cour des Pairs pour fait de trahison, comme ayant *conseillé* et contre-signé les ordonnances du 25 juillet (...) ». L'image du mauvais conseiller se pérennise, permettant ainsi de préserver officiellement l'inviolabilité royale. Parallèlement, certains lancent une procédure en réparation des dommages matériels causés par les événements. Ainsi, la commission se base sur la Charte de 1814 et le Code pénal, pour palier l'absence de loi. Les articles du Code utilisés ne prévoient pas spécifiquement la trahison mais contiennent chacun un des éléments caractéristiques. « C'est la trahison constructive »⁴⁰⁹. Cette technique avait été utilisée contre Strafford par la Chambre des Communes au cours d'une procédure de mise en accusation devant le conduire devant la Chambre des Lords. « Le ministre de Charles 1^{er} avait demandé ironiquement si une entité pouvait résulter d'une accumulation de non-entités et si 200 lapins blancs avaient jamais pu produire un cheval blanc. Les communes avaient du en l'espèce renoncer à la procédure judiciaire de l'impeachment et se rabattre sur un *bill of attainder*, c'est à dire sur une condamnation en forme de loi, prononcée en vertu de la souveraineté du parlement ». Paul Bastid, *Le procès...*, op. cit., p. 182-183. Il faut attendre 1939 pour que le crime de trahison soit explicitement prévu dans le Code pénal. Jean-Jacques Clère, op. cit., p. 85 et s.

⁴¹⁰ Le 17 août, Tracy propose la suppression de la peine de mort– A. P., t. 63, p. 145 et s.–. Officiellement cette requête est sans lien avec le procès des ministres. Officiellement Si la paternité de cette décision revient en réalité à Louis-Philippe, elle reflète en tout cas la volonté des parlementaires de sauver la tête des ministres de Charles X. Le 6 octobre 1830, Bérenger rédige un rapport sur cette proposition, y développe les arguments des abolitionnistes, précisant qu' une frange de l'opinion semble y être de plus en plus favorable (pétition, réunion de jeunes citoyens...). Malgré cela, il suggère l'ajournement de la réforme et la nécessité pour le gouvernement d'approfondir la réflexion. Néanmoins des pétitionnaires de St Cloud et de Paris demandent l'abolition de la peine de mort pour les crimes politiques. Un lien apparaît alors entre les revendications abolitionnistes et le procès ... d'autant plus quand une adresse est relative à l'interdiction de la peine de mort pour les crimes politiques. Il s'agit de ne pas transformer les ministres en martyrs. Malheureusement une frange de la population ne l'entend pas ainsi et redoute que les ministres soient sauvés. Des affiches « Mort aux ministres » sont collées la nuit, courant octobre– Paul Bastid, *Le procès...*, p. 184-186 et , *Les institutions politiques...*, op.cit., p. 124-125–. Proposer la suppression de la peine de mort pour les crimes politiques est une étape importante dans la reconnaissance du caractère particulier de la fonction politique et du caractère dérogatoire de la responsabilité pénale des membres de l'exécutif.

moment où débute ce procès. Certes, comme précédemment, ce sont des décisions et un comportement politiques qui sont en cause. Néanmoins, en 1830, ils ont attisé le mécontentement parlementaire et populaire à un tel point qu'il a fini par s'exprimer dans la rue. Ainsi, cette mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres a lieu après deux autres actions en responsabilité : une mise en jeu extraparlamentaire de la responsabilité politique du Roi et des ministres, au lendemain de la révolution de 1830 ; une sanction politique de ces derniers –leur révocation, le 30 juillet 1830–.

La cinquième et dernière particularité de ce procès tient à sa finalité. La procédure débute alors que les ministres et le Roi ne sont plus en fonction et ont déjà subi des sanctions politiques : ce procès pénal apparaît comme un complément de la responsabilité politique et non comme un substitut. Il répond à un désir et à un besoin populaires de se venger. En 1830, ces cinq éléments constituent l'originalité de ce procès et une étape importante dans l'évolution de la justice politique.

Au terme de ce procès des condamnations pénales sont prononcées par une cour qui agit souverainement⁴¹¹. L'absence de techniques politiques constitutionnalisées a été préjudiciable à la

⁴¹¹ Le 1^{er} octobre débute la procédure devant la chambre des pairs. Le 29 novembre 1830, Bastard, représentant le ministère public à la chambre des pairs, présente son rapport en audience secrète à la Cour de justice. Il fonde la compétence la Cour. La Charte de 1814 positionne la Chambre des Pairs en juridiction chargée de rendre un jugement, de prononcer une peine. Il traite la question de l'absence de loi définissant les peines applicables avec une certaine légèreté. Il considère qu'au nom de la sûreté de l'Etat, la Cour peut s'affranchir des lois en vigueur, passer outre, pallier ce manque, juger et condamner sur la base d'un système qu'il lui revient de définir. Paul Bastid, *Le procès...*, p. 190-192. Il reconnaît à la Chambre des Pairs, transformée en Cour de justice, la qualité de puissance législative, en raison du caractère particulier des acteurs en cause et des faits : « La justice politique n'est pas seulement du droit public, elle est aussi du droit des gens ; elle est inhérente au droit naturel qui appartient à chaque peuple de veiller à sa propre conservation ; elle ne doit, si elle ne peut donc jamais manquer ni de tribunaux ni de lois (...). Il y avait quelque témérité dans la promesse contenue dans l'article 56 de la Charte de 1814, et il n'était peut-être pas au pouvoir du législateur de spécifier ou de définir à l'avance du pays ou porter atteinte à sa Constitution. (...). En cet état, c'est à la Chambre des députés qui accuse, et à la Cour des pairs, qui juge, à suppléer à l'absence d'une définition légale appliquée au crime de trahison. Les actes d'un tel procès ne sont pas seulement judiciaires : ils participent nécessairement du caractère législatif. Et en effet, la puissance qui en cette matière règle la procédure, qualifie les faits, détermine la peine, en même temps qu'elle statue et presque simultanément l'application du principe, crée la loi et en use à l'instant même pour prononcer le jugement (...). Ce n'était d'ailleurs pas sans dessein que la Constitution a placé si haut, et dans une région exclusivement politique et législative, le jugement des crimes de trahison commis par les chefs responsables de l'administration. Cette disposition indique assez que le législateur a voulu que ces jugements participassent du caractère des juges dont ils émaneraient, qu'ils fussent sans recours comme sans appel, et souverains comme la loi elle-même ». La Cour doit disposer d'une certaine marge de manœuvre pour trouver la solution la plus adaptée, au nom de la raison et de l'équité : « (...) Le code pénal est hors du procès ; pour être équitable et conséquent, il faut écarter ces dispositions. (...). Vous aurez donc à examiner, Messieurs, si les faits constatés par l'instruction constituent, non pas aux termes de telle ou telle loi, mais selon la raison et le sens naturel des mots, le crime de trahison ». Recueil général des lois et des arrêts en matière civile, criminelle, commerciale et de droit public, Sirey, 1831, 2, p. 14. Cité par Jean-Jacques Clève, op. cit., p.87. Il justifie, par avance, l'action souveraine de la chambre.

Au terme de la procédure, la Cour prononce son arrêt. Le code pénal ne prévoit pas une échelle de sanctions pour la trahison, alors que, selon la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, on ne peut être condamné qu'en vertu d'une loi. Aucune peine n'a été prévue par une loi –contrairement à ce que préconisait Benjamin Constant –. La Cour ne souhaite pas les condamner à la peine de mort. Elle justifie le non-respect de la règle, *nulla pœna sine lege*, par le statut des accusés : ils sont responsables de la sécurité et de la liberté du pays et les ont mis en danger par leur attitude. La sauvegarde du pays justifie le non-respect de cette règle. En ce qui concerne l'absence de peines définies, aucune loi n'ayant été votée pendant la Restauration, la Chambre des Pairs justifie par la « nécessité » l'obligation d'agir à la fois comme un corps législatif et comme un corps judiciaire. La peine décidée –la prison à perpétuité sur le territoire continental du royaume– est inconnue à l'époque. Cette peine est présentée comme un substitut à la déportation. En fait, elle aurait, apparemment, aimé les condamner à la déportation perpétuelle. Malheureusement, elle regrette qu'il n'existe aucun lieu

stabilité du régime. Elle est un des éléments qui a contribué à en sonner le glas.

Débutent alors la Monarchie de Juillet.

b2 – La Charte du 14 août 1830 : un champ de la responsabilité plus flou

Comme dans la Charte de 1814, la personne du Roi est déclarée inviolable et sacrée et les ministres sont responsables (art. 12) selon une procédure comparable. Toutefois, les motifs ont changé.

L'article 56 de la Charte de 1814 qui limite la responsabilité aux cas de trahison et de concussion est supprimé⁴¹². Cela permet d'élargir encore le champ de la responsabilité. Même si la Charte ne consacre pas les pratiques politiques parlementaires de la Seconde Restauration, en ne définissant pas la responsabilité, elle ouvre la voie à une interprétation extensive de la responsabilité et donc politique. L'idée qu'il n'est pas possible de légiférer sur la responsabilité pénale des ministres se pérennise même sous la III^e République⁴¹³.

La procédure constitutionnalisée prévoit que « la Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui seule a celui de les juger ». L'article 47 reprend les dispositions des articles 55 et 56 de la Charte de 1814⁴¹⁴.

Corriger les défaillances de la responsabilité politique, tel a été l'intérêt de la responsabilité pénale en 1848. Odilon Barrot se maintient malgré une activité parlementaire contestataire de l'opposition et des manifestations de rues violentes. Débutent la campagne des banquets. Le gouvernement interdit des manifestations et des réunions. Le 21 février, après l'interdiction d'un défilé, Odilon Barrot interpelle le gouvernement dans l'espoir qu'il revienne sur sa décision. Le lendemain, le 22, il dépose une proposition de mise en accusation. Cette proposition concerne le ministère et non un ministre. Or la responsabilité pénale est censée être individuelle. Il dénonce, entre autres, sa politique contre-révolutionnaire et sa politique financière. Il reprend des éléments déjà évoqués dans les débats sur

pour les accueillir. Le prince de Polignac est condamné à la déportation. Sa peine est muée en une peine de prison à perpétuité, comme pour les autres ministres. Les ministres sont aussi condamnés à la déchéance de tous leurs titres, grades et ordres. De plus le prince Polignac est condamné à la peine de la mort civile et non physique au grand désespoir des parisiens. A noter qu'en 1836, de Chantelauze et Peyronnet puis Guernon-Ranville et Polignac ont été libérés du fort de Ham, bénéficiant ainsi d'une mesure de clémence de Louis-Philippe. Par ailleurs le général Dupont de l'Étang subit une mesure de disgrâce et est destitué en décembre 1814^e pour mauvaise administration et corruption au ministère de la Guerre. La peine est la prison à perpétuité. Néanmoins, les condamnés, emprisonnés au fort de Ham, bénéficient d'une mesure de clémence prise par Louis-Philippe. Ils sont libérés en 1836. Paul Bastid, *Les institutions politiques...*, op.cit., p. 124-125, op. cit., p. 329 Eugène Pierre, op. cit., p. 733. Daniel Amson, *La responsabilité politique ...*, op. cit., p.38-41. Jean-Jacques Clère, op. cit., p. 88-89

⁴¹² La Constitution belge de 1831 dispose, à l'article 63, comme l'article 12 de la Charte française de 1830 que les ministres sont responsables, sans autre précision. La Constitution luxembourgeoise de 1868 prévoit à l'article 78 que « les membres du gouvernement sont responsables ». Renée Martinegin *Les ministres devant la justice*, op. cit., p.118

⁴¹³ Paul Bastid, op. cit., p. 328.

⁴¹⁴ Daniel Amson, *La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958*, Pouvoirs, n°92, 2000, p.41.

l'adresse⁴¹⁵. La discussion est repoussée au jeudi 24 février. Le mercredi 23, Guizot et son ministère démissionnent. Il n'y aura aucun débat, le régime tombe. L'opposition finit par obtenir des démissions après l'engagement de la responsabilité pénale⁴¹⁶. Dans ses mémoires, Odilon Barrot explique : « Nous avons senti la nécessité de faire diversion aux passions populaires en essayant de les détourner sur un débat parlementaire ; c'est dans cette intention que nous avons décidée, séance tenante, qu'un acte d'accusation serait porté contre le ministère »⁴¹⁷. Ainsi, pour calmer la colère populaire, pour éviter une crise extraparlamentaire, il détourne une procédure pénale à des fins politiques et considère qu'elle permet aux parlementaires de débattre. Il y a manifestation confuse des responsabilités.

Les auteurs des lois constitutionnelles de 1875 ont tenté de différencier les deux responsabilités, sans aller jusqu'au bout de la démarche.

2 – La III^e République : 1^{ère} ébauche incomplète d'une distinction des responsabilités politique et pénale

La loi du 25 février 1875 prévoit l'irresponsabilité politique du président de la République, sa responsabilité pénale, et la responsabilité solidaire et individuelle des ministres devant les chambres (art. 6)⁴¹⁸,

La responsabilité politique des ministres n'est pas encore clairement séparée de la responsabilité pénale et les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique constitutionnalisés.

Malgré un champ de responsabilité des ministres élargi à la responsabilité individuelle et collective, les mécanismes constitutionnalisés concernent uniquement la responsabilité pénale.

La responsabilité des ministres découle tout d'abord de l'existence du contreseing de tous les actes présidentiels. Ils endossent ainsi la responsabilité politique des actes du président devant les chambres. L'innovation de la III^e République ne tient pas à ces éléments, hormis le droit de libre parole. Elle tient au contenu de l'article 6 de la loi du 25 février 1875.

Cet article est consacré à la responsabilité des ministres. Ils « sont solidairement⁴¹⁹ responsables

⁴¹⁵ L'acte d'accusation reproche au ministère « d'avoir trahi au dehors l'honneur et les intérêts de la France » et « d'avoir au-dedans faussé les principes de la Constitution, et violé les garanties de la liberté (...) » *Le Moniteur universel*, 22 février 1848, p. 481, in Christelle Devos-Nicq, op. cit., p. 57.

⁴¹⁶ Paul Bastid, *Les institutions politiques...*, op.cit., p.337.

⁴¹⁷ Odilon Barrot, *Mémoires posthumes*, t. 1^{er}, p. 513, cité par Robert Charvin, op. cit., p. 127.

⁴¹⁸ La loi du 25 février 1875 prévoit le partage de l'initiative des lois entre le président et les chambres, le contreseing ministériel pour tous les actes présidentiels(art. 3), et le droit de dissolution de la Chambre des Députés sur avis conforme du Sénat (art. 5). Dans la loi du 16 juillet 1875 sont constitutionnalisés le droit d'entrée et la liberté de parole des ministres dans les Chambres (art. 6).

⁴¹⁹ La Constitution du 21 mai 1870, tout comme les Chartes de 1814 et de 1830 s'étaient contentées d'une formule globale sur la responsabilité des ministres. Les lois du 31 août 1871 et du 13 mars 1873 allaient plus loin en traitant d'une

devant les chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ». Sont prévues une responsabilité solidaire qui s'applique à tous les actes du gouvernement et du président de la République, et une responsabilité individuelle engagée pour les actes pris dans l'exercice de leur fonction, non délibérés en conseil des ministres et non agréés par le président du Conseil. Une homogénéité politique entre les membres du gouvernement et l'existence d'un accord politique sont les conditions préalables à la formation de cette solidarité. Il est alors tentant de déduire que la responsabilité solidaire renvoie à la responsabilité politique et la responsabilité individuelle à la responsabilité pénale et civile. Cette analyse serait à réfuter, car les deux responsabilités individuelle et solidaire sont politiques. En effet, les ministres ne sont pas responsables civilement devant les chambres et la condamnation pénale n'est prononcée que par le Sénat. Cela signifie que cette responsabilité individuelle peut être engagée pour les actes politiques décidés individuellement et globalement pour l'orientation politique qu'il donne à son ministère⁴²⁰.

Selon Joseph Barthélémy et Paul Duez, l'article 6 « est consacré tout entier et exclusivement à la responsabilité *politique* ». Le ministre blâmé doit quitter ses fonctions tout comme un chef de l'Etat qui est accusé de haute trahison. « L'article 6 pose donc le principe d'une *responsabilité politique spéciale* dont la mise en œuvre est réglementée par l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 »⁴²¹. Ils considèrent donc que la responsabilité politique des ministres est mise en jeu par la voie pénale..... ce qui conduit, avec le recul, à réfuter la thèse de l'inscription de la responsabilité politique dans la Constitution de la III^e République.

L'analyse de Léon Duguit est partiellement différente : « Pour la première fois, la loi constitutionnelle du 25 février 1875 emploie l'expression de responsabilité politique et celle-ci est nettement distinguée de la responsabilité pénale qui est expressément consacrée par la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ». Il complète la formule de l'article 6 –solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du gouvernement– par l'article 2 de la loi du 31 août 1871 : « Le Conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'Assemblée ». L'article 6 introduit une collaboration entre les pouvoirs, caractéristique essentielle du régime parlementaire. La responsabilité est politique car elle s'exerce sur la politique du gouvernement et est la manifestation de l'accord ou de désaccord des chambres. Il n'est nullement question de faute mais de désaccord politique entre les pouvoirs et de retrait des ministres comme sanction. La responsabilité est solidaire car elle atteint tous les ministres en même temps qui doivent collectivement démissionner, en cas de vote défavorable sur la politique générale du gouvernement, c'est à dire sur « les tendances générales que la direction (du)

responsabilité parlementaire des ministres.

⁴²⁰ Léon Duguit, op. Cit., p.850-853. Paul Guigout, op. cit., p. 29.W

⁴²¹ Joseph Barthélémy, Paul Duez, *Traité.....*, Op. cit., p. 620-621.

gouvernement imprime aux affaires du pays »⁴²².

L'inexistence dans le texte constitutionnel des techniques de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres, comme l'interpellation et le vote d'un ordre du jour motivé, nées sous les Chartes et réintroduites sous le Second Empire lors de sa libéralisation, est regrettable.

Seule la procédure pénale est constitutionnalisée⁴²³.

Les motifs de recours à cette responsabilité sont les fautes lourdes commises par les ministres. C'est au Sénat qu'il appartiendra de juger s'il y a haute trahison, c'est à dire s'il y a une faute tellement lourde qu'elle puisse mériter cette qualification»⁴²⁴.

Les ministres sont mis en accusation par la Chambre des députés et jugé par le Sénat (art. 6, loi du 25 février, art. 12, loi du 16 juillet)⁴²⁵. C'est la procédure de l'*impeachment*. La Constitution de 1875 a mis en place une « forme criminelle de la responsabilité politique »⁴²⁶. Une loi, relative à la procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres, est votée en urgence après le début du procès Malvy le 5 janvier 1918⁴²⁷.

⁴²² Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 846 et s.

⁴²³ Pour de plus amples informations : Joseph Barthélemy et Duez in *Traité....*, Op. cit., p. 867-882. La thèse de Fernand Arles sur *La responsabilité pénale des ministres*, op. cit. p. 20 et s.

⁴²⁴ Toutefois, la mise en jeu de cette responsabilité posera quelques difficultés, en raison de l'absence de qualification pénale de la haute trahison. Marcel Morabito, op. cit., p. 301. Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité....*, Op. cit., p. 620 et s. . Léon Duguit, p. 505 et s et 810. Selon Léon Duguit, sans définition, le Sénat ne peut ni juger, ni condamner le chef de l'Etat et prononcer éventuellement sa déchéance.

Au mois de janvier 1878, Pascal Duprat propose à la Chambre des députés de définir ainsi la haute trahison du président de la République : « Il y a crime de haute trahison de la part du président de la République lorsque par une mesure quelconque il met obstacle à l'exercice du pouvoir législatif... ; lorsqu'il se rend coupable de crimes envers la sûreté de l'Etat (tels qu'ils sont définis au code pénal) ; s'il entreprend la guerre sans le consentement préalable du pouvoir législatif ; s'il introduit ou laisse introduire, sans le consentement des chambres des troupes étrangères sur le territoire de la République ; s'il se rend coupable d'actes ou de manœuvres tendant à renverser la Constitution». Les peines proposées sont la déportation ou la détention, le bannissement ou la déchéance selon les cas. J. O., Doc. Parl., Chambre 1879, p. 502, cité par Léon Duguit, op. cit., p. 811.

⁴²⁴ La Constitution du 21 mai 1870, tout comme les Chartes de 1814 et de 1830 s'étaient contentées d'une formule globale sur la responsabilité des ministres. Les lois du 31 août 1871 et du 13 mars 1873 allaient plus loin en traitant d'une responsabilité parlementaire des ministres.

⁴²⁵ Il en est de même pour le Président de la République.

⁴²⁶ Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1929, p. 536.

⁴²⁷ Joseph-Barthélemy a consacré deux articles à cette loi : La loi du 5 janvier 1918 sur la mise en accusation devant le sénat du président de la République et des ministres, RDP, 1918, tome 35, p. 424 à 461 ; La mise en accusation du président de la République et des ministres – Etude sur la loi du 5 janvier 1918 et les arrêts du 6 août 1918, RDP, 1918, tome 35, p. 581 à 638.

L'article 9 de cette loi renvoie aux dispositions du code d'instruction criminelle et de la loi du 10 avril 1889. La compétence de la Cour de justice est limitée aux faits déterminés par la chambre basse lors de la phase d'accusation. La Cour de justice n'est pas liée par la loi dans la qualification du délit et dans la qualification des peines quand elle juge les ministres contrairement aux crimes portant atteinte à la sûreté de l'Etat. Un arbitraire est donc accordé à cette cour pour les crimes ministériels. Elle caractérise les faits et détermine les peines, souverainement. Cela conduit Joseph- Barthélemy et Duez à écrire que « la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 a créée, à l'encontre des ministres, une responsabilité politique pénale exorbitante du droit commun ». Op. cit., p.881.

L'absence de mécanismes précis de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres a été préjudiciable à la III^e République. L'insatisfaction des parlementaires conduit à un recours excessif à la procédure pénale pour des motifs politiques.

A titre d'exemples, des procès pour trahison – l'affaire Caillaux en 1917-1918, accusé de complaisance à l'égard des allemands⁴²⁸– et pour corruption –Raoul Péret en 1930-1931⁴²⁹– ont conduit des ministres à quitter leur fonction. La procédure engagée contre Jean-Louis Malvy en 1918, sous le même prétexte que Caillaux, a pour finalité de discréditer l'homme et son parti, le parti radical⁴³⁰ ; le procès des ministères du maréchal Mac-Mahon en 1879 – ministère du duc de Broglie et ministère Rochebouët– en cherchant officiellement à remettre en question des choix politiques⁴³¹ est une façon de contester une posture présidentielle, une façon trop ouvertement dirigiste d'être chef de l'Etat ; les attaques virulentes de l'opposition contre la politique de Jules Ferry en 1883, se poursuivent, malgré sa démission⁴³², en 1885 par des propositions de mise en accusation⁴³³. La volonté est de mettre à terre un

⁴²⁸ Daniel Amson, *La responsabilité politique et pénale*, op. cit., p.52 et s.

⁴²⁹ Daniel Amson, op. cit., p.58 et s.. Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, coll. Etudes politiques économiques et sociales, Paris, 6^{ème} édition, 1981, p.518 et s Robert Charvin, *Justice et politique (évolution de leurs rapports)*, LGDJ., R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1968., p. 318.

⁴³⁰ Robert Charvin, op. cit., p. 316 et s. Joseph-Barthélemy, La loi du 5 janvier 1918 sur la mise en accusation devant le Sénat du Président de la République et des ministres - 1^{ère} partie -, RDP, 1918, tome 35, p. 435 et s, p. 607 et s. . Daniel Amson, *La responsabilité politique...*, op. cit., p.46 et s.. Pierre Desmottes, op. cit., p. 159 et 214 et s.. Paul Bastid, *Les grands procès...*, op. cit., p. 338 et s. Paul Bastid, *Les institutions...*, op. cit., p. 330.

⁴³¹ Les motifs avancés par la commission d'enquête sont politiques et pénaux : « Il y a, suivant nous, présomption grave que les ministres du 17 mai se sont rendus coupables des crimes de trahison et de prévarication, et en fait : *d'avoir par une politique ouvertement institutionnelle*, remis en question l'existence de la République et jeté ainsi le pays dans une perturbation profonde ; *d'avoir suspendu l'empire de la Constitution et des lois* ; de les avoir formellement violées ; *d'avoir fait un abus criminel du pouvoir qui leur était confié*, et ce dans le dessein de *fausser les élections* et de priver les citoyens du libre exercice de leurs droits civiques ; *d'être intervenus dans les élections, par la violence, par la promesse et par la menace, par dons, faveurs (...), par des destitutions de fonctionnaires, (...)* par des instructions données aux agents du pouvoir (...); *d'avoir détourné et fait détourner des pièces et documents appartenant aux administrations publiques, d'avoir fait enlever des papiers dans les dépôts publics, crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, prévus et punis par l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 et par les articles 109, 110, 114, 123, 124, 130, 173, 179, 254 et 255 du code pénal.*

– Il y a, en outre, suivant nous, présomption grave que les ministres du 17 mai et du 23 novembre 1877 se sont rendus coupables du crime de trahison : en formant un complot ayant pour but *soit de changer, soit de détruire le gouvernement*, (...) crime prévu et puni l'article 89 du code pénal ; en prenant des mesures contraires aux lois et à l'exécution des lois (...), crime prévu et puni par les articles 123 et 124 du code pénal ». Pierre Desmottes, op. cit., p. 130 et s.. Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France ; l'avènement de la III^e République : la Constitution de 1875*, Paris, 1937, p. 499. Eugène Pierre, op. cit., tome 2, p. 733 et s. Fernand Arles, op. cit., p. 31 et s.. A. G Bel, *De la responsabilité pénale des ministres d'après le droit français actuellement en vigueur*, Arthur Rousseau éditeur, Paris, 1899, p.12. M. Popesco, *La responsabilité pénale des ministres devant la Haute Cour de Justice*, Thèse, Bordeaux, 1933, p. 162. Philippe Lauvaux, *Aspects...* op. cit., p. 30. Mis en italique par nos soins. Jean-Pierre Royer, *Le jugement des ministres sous la III^e République : les affaires Malvy et Péret, une « justice du contexte »*, in *Les ministres devant la justice*, op. cit., p. 175.

⁴³² Le 30 mars, les débats sont houleux. Clemenceau refuse toute légitimité à ce ministère : « Tout débat est fini entre nous ; nous ne voulons plus vous entendre, nous ne voulons plus discuter avec vous (...). Nous ne vous connaissons plus (...) Ce ne sont plus ministres que j'ai devant moi ». Ses propos sont très durs. Il se livre à une attaque de la politique déterminée et conduite par le ministère Ferry, demande des comptes et propose à la fin de condamner le gouvernement par le vote d'un ordre du jour «La Chambre résolue à voter tous les crédits nécessaires pour venir au secours des soldats français engagés dans l'Extrême-Orient et condamnant le ministère, passe à l'ordre du jour » J.O. 1885, Débats parlementaires, chambre des députés, séance du 30 mars, p. 704, in Pierre Desmottes, op. cit., p. 121-122. De plus les parlementaires rejettent la demande du gouvernement d'adopter le texte en urgence. Immédiatement, Jules Ferry démissionne, prenant ainsi acte de la mise en jeu de sa responsabilité politique.

homme pour des raisons politiques⁴³⁴.

La multiplication des propositions de mise en accusation sous la III^e République démontre le besoin d'une responsabilité politique constitutionnalisée à part entière et la faiblesse de la distinction des responsabilités politique et pénale. Cela nuit à chacune des responsabilités.

Il apparaît aussi que la responsabilité pénale a souvent été utilisée pour mener une action collective, contre plusieurs ministres, voire contre un ministère. La distinction des deux responsabilités permet de limiter le risque de dévoiement de la responsabilité pénale à des fins politiques.

L'analyse de Léon Duguit semble juste quand on se réfère à l'histoire, c'est-à-dire à ce qui a précédé la troisième République. Néanmoins, l'expérience de la troisième République, tant dans la méthode de contrôle politique que de mise en œuvre de la responsabilité pénale témoigne de cette imparfaite différenciation des deux responsabilités. Cela a conduit les constituants de la quatrième et de la cinquième Républiques à rationaliser, dans le texte constitutionnel, la responsabilité politique. Cette démarche lui a fait gagner en autonomie et de la séparer plus clairement de la responsabilité pénale.

Un autre élément est nécessaire pour que la responsabilité politique prenne corps. La position du gouvernement doit être renforcée pour qu'il devienne un centre de décision et un pouvoir politiques.

Section 2 - Faciliter l'exercice de la fonction gouvernementale par le gouvernement

Selon, Colin Turpin, « La responsabilité présuppose, en premier lieu, des personnes (celles qui endossent la responsabilité) qui ont des pouvoirs de décision et qui disposent de moyens pour les faire exécuter »⁴³⁵. Ainsi, l'objet de la responsabilité est, entre autres, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires dont dispose le gouvernement pour la conduite de la politique. Il faut donc répartir les pouvoirs entre les organes et en organiser leurs relations.

⁴³³ Exemple de proposition de mise en accusation : Delafosse, au nom de l'extrême droite propose la mise en accusation suivante : « La Chambre, considérant que l'expédition du Tonkin est directement imputable à la politique du ministère actuel, que l'extension qu'elle a prise est due à son ignorance et à son impéritie d'abord, puis à son obstination, à sa dissimulation et à sa duplicité ; Que la guerre de Chine qui lui fait suite à été entreprise sans l'autorisation des Chambres et en violation formelle de la Constitution ; Que depuis le commencement de l'expédition (...), le ministère a systématiquement trompé le pays sur le caractère et la portée de l'entreprise (...); Déclare le ministère solidairement responsable et demande sa mise en accusation ». Pierre Desmottes, *La responsabilité pénale*...op. cit., p. 121 et s.

⁴³⁴ Cette démission ne satisfait pas les groupes extrémistes de l'Assemblée. Un article du chroniqueur le journal *le Temps* témoigne de cette haine des députés : « La Chambre a renversé le cabinet présidé par M. Jules Ferry : c'était son droit. Elle a mis à l'abattre et, depuis qu'il est à terre, elle paraît prendre plaisir à le fouler aux pieds (...). L'intérêt électoral a tout primé » Chronique du journal *Le Temps*, cité par A. Rambaud, Jules Ferry, Paris, 1903, p. 370, in Pierre Desmottes, op. cit., p. 122.

⁴³⁵ Cité par Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 108.

C'est grâce à des compétences élargies qu'une autorité politique développe une marge de manœuvre, agit en opportunité et acquiert du pouvoir. C'est un des éléments essentiels de la notion de responsabilité politique. La responsabilité est, entre autres, la contrepartie d'un pouvoir octroyé à ceux qui participent à une fonction étatique⁴³⁶.

L'histoire constitutionnelle démontre que la faiblesse des ministères tenait au fait qu'ils n'avaient pas les moyens de « contrôler » l'activité de contrôle des parlementaires, et de mener à bien leurs projets. Cela signifie qu'ils ne pouvaient exercer la fonction gouvernementale. Il apparaît assez clairement, notamment sous la III^e République, lors des lancements de procédure visant à mettre en jeu la responsabilité pénale des ministères comme des ministres, puis sous la IV^e République, dans le texte comme dans la pratique, que ce qui est en jeu, dans la relation pouvoir exécutif-pouvoir législatif, est l'exercice de la fonction gouvernementale. Les membres du parlement comme les membres du pouvoir exécutif sont des gouvernants. La question est de savoir qui est le centre d'impulsion politique. La responsabilité politique de celui qui est ce centre doit être mise en jeu par l'autre pouvoir politique. Une des raisons de la lenteur avec laquelle la responsabilité politique s'est construite en France tient à la faiblesse endémique des ministères.

Un gouvernement faible est difficilement responsable. Et de quoi serait-il responsable s'il n'a les moyens de participer à la détermination de la politique de la nation, de réaliser des choix, d'agir ou de non agir ? Doter un gouvernement de moyens d'action est une première étape dans la construction de la responsabilité ministérielle. Cela fondera la mise en jeu de sa responsabilité politique par le parlement. En 1936, Léon Blum, alors président du Conseil expliquait avec une grande clairvoyance : « Tout travail collectif comporte des règles fixes et exige une direction unique. Cette direction, c'est le président du Conseil qui doit l'assurer. (...) Il doit diriger le travail du Parlement »⁴³⁷.

Les auteurs de la Constitution de 1958 ont été particulièrement soucieux de faire en sorte qu'il en soit ainsi. Sur le plan fonctionnel, le gouvernement a un rôle essentiel à jouer et des moyens lui sont accordés (§1). Il en est de même pour qu'il ne dépende plus du Parlement (§2). C'est une étape indispensable pour que le gouvernement soit responsable, pour que la mise en jeu de la responsabilité politique soit possible et fondée. Ainsi l'existence de ces différents mécanismes donne vie au principe de responsabilité politique.

⁴³⁶ Jean Henriot, *Note sur la date et le sens de l'apparition du mot responsabilité in La responsabilité*, Archives philosophiques du droit, n°22, 1977, p. 59.

⁴³⁷ Cité par Jean-Louis Pezant, in *Parlementarisme rationalisé et système majoritaire*, in Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, République, Monchrétien, Paris, 2001, p. 474.

Paragraphe 1 – Un organe gouvernemental moteur de l'activité institutionnelle

La conception du rôle du gouvernement, dans la pensée de Michel Debré, se déduit d'une remarque qu'il formule en août 1958, à la suite des critiques de différents professeurs de droit sur l'article 49. Paul Bastid, M. Charlier et Maurice Duverger critiquent cet article qui nuit à l'action du Parlement⁴³⁸. Michel Debré, en réponse, livre sa conception du rôle du Parlement : « (...) Le rôle du Parlement n'est pas de gouverner. Il est de voter la loi, le budget, d'être le dernier recours de la souveraineté et de la liberté ». De plus « un gouvernement de législature » est une mauvaise solution car ce n'est pas un gouvernement contrôlé⁴³⁹. Plus tard, Jean Louis Parodi considère, qu'à l'occasion de la rédaction de la Constitution de 1958, deux conceptions du Parlement se sont confrontées : « (...) la conception traditionnelle d'un Parlement qui gouverne et la conception d'un Parlement qui contrôle »⁴⁴⁰.

C'est l'exercice de la fonction gouvernementale qui est en jeu en 1958. Sous la III^e République, un tel enjeu s'est joué sur le plan politique. En 1946, la question a été en partie réglée sur le plan juridique. La priorité a été accordée à la Chambre basse. Les conflits politiques ont aussi été nombreux. En 1958, il est décidé de valoriser le pouvoir exécutif.

Pour que l'organe gouvernemental soit responsable et les institutions stables, ses relations avec le pouvoir législatif doivent être rééquilibrées par rapport aux régimes différents. Une des raisons de l'instabilité institutionnelle est que le pouvoir gouvernemental est trop faible par rapport au pouvoir législatif. Ce dernier dispose d'une marge de manœuvre conséquente, sous la III^e et la IV^e Républiques. Elle est préjudiciable à l'équilibre politique. Par voie de conséquence, il tente d'exercer la fonction gouvernementale au détriment des ministres. Il leur est difficile dans ce contexte d'être responsables.

Les rédacteurs de la Constitution de 1958 veulent remédier à ce problème : ils positionnent différemment le pouvoir exécutif et font du gouvernement un acteur actif face à un Parlement dont l'activité sera encadrée. Sur le plan formel et par opposition à la IV^e République, la situation du Parlement est traitée après celle du Président de la République et du gouvernement. Sur le fond, ils ont fait en sorte de ne plus subordonner le pouvoir exécutif au pouvoir législatif et de le doter des moyens d'être actif pour mieux être responsable. L'intervention des ministres dans la procédure législative est loin d'être mineure. Dans ce cadre juridique, l'exercice de la fonction gouvernementale pourra être le fait du gouvernement et non du Parlement. C'est une condition préalable pour que le gouvernement exerce

⁴³⁸ *Le Monde* du 31 juillet 1988 et du 5 août 1958. in Jean-Claude Bécane, op. cit., p. 402-403.

⁴³⁹ *Le Monde* du 8 août 1958, J. C. Bécane, op. cit., p. 403.

⁴⁴⁰ Jean-Luc Parodi, *Les rapports entre législatif et exécutif sous la Cinquième République*, FNSP, Paris, 1972, p. 21. . C. Bécane, *Le contrôle parlementaire...*, op. cit., p. 410.

un pouvoir politique et soit ainsi politiquement responsable devant les chambres. La mise en jeu de leur responsabilité politique aura d'autant plus d'intérêt et de réalité matérielle et politique. De plus, pour limiter l'emprise d'éléments extérieurs et plus précisément de structures et de personnes telles que les parlementaires, les entreprises, et les syndicats, le système des incompatibilités de la fonction ministérielle est mis en place⁴⁴¹.

En cela, et pour la première fois, la Constitution de 1958 donne au gouvernement les moyens d'être responsable et l'obligation de se soumettre à un contrôle en vertu du principe : plus on a de pouvoir, plus on est responsable, plus on doit se soumettre à un contrôle. Ainsi, le gouvernement a un rôle moteur face à un Parlement domestiqué. La Constitution de 1958 doit trouver un équilibre et éviter le retour à des comportements discutables antérieurs.

La position du gouvernement face au chef de l'Etat (A) et face au parlement (B) est consolidée.

A – Un organe distinct du chef de l'Etat et des ministres

La reconnaissance constitutionnelle du Premier ministre (1), et d'une responsabilité solidaire et collégiale (2), octroyer un droit d'entrée des ministres dans les chambres (3) sont des éléments qui contribuent à le différencier du chef de l'Etat et du Parlement.

1– La constitutionnalisation du Premier ministre

La mise en avant va de pair avec la constitutionnalisation de la responsabilité politique car pour être responsable il faut exister, être reconnu, avoir les moyens d'agir. Cette situation débute en 1946 et est accrue en 1958. Il faut attendre 1946 pour qu'il soit fait référence au président du Conseil dans le texte constitutionnel. Avec son gouvernement, pour la première fois, il acquiert une existence juridique. En 1958, le Premier ministre a « une existence constitutionnelle » et des compétences lui sont attribuées⁴⁴². Le bicéphalisme de l'exécutif est conforté sous la V^e République.

Le gouvernement a la responsabilité du pouvoir exécutif et pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, le président du Conseil prend le titre, les fonctions et les responsabilités du Premier ministre. Son rôle est consolidé, même par rapport à la IV^e République.

Alors que dans la Constitution de 1946, le titre consacré au Conseil des ministres est le titre VI, en 1958, le titre consacré au gouvernement est le titre III. Sur le plan formel, le gouvernement est promu.

En 1946, à l'article 47, il est écrit que «le président du Conseil assure l'exécution des lois, (...) la direction des forces armées et coordonne la mise en œuvre de la politique nationale ». Il dispose aussi

⁴⁴¹ Cette question ne sera pas abordée.

⁴⁴² Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, op. Cit., p. 572.

d'un pouvoir de nomination. Ces attributions valorisent le rôle du président du Conseil. Cette logique est renforcée en 1958. Le gouvernement, avec le Premier ministre à sa tête, a un rôle moteur : il « détermine et conduit la politique de la Nation (,) dispose de l'administration et de la force armée (,). Il est d'emblée qualifié de responsable : il « est responsable devant le Parlement (...) » – Art. 20 C.–. Est mis en place un Cabinet responsable, caractéristique du régime parlementaire.

Le Premier ministre est la dynamique de ce gouvernement : il « dirige l'action du gouvernement », et est « responsable de la Défense nationale » –Art. 21 C.–. Comme en 1946, le partage de l'initiative législative ne se réalise pas entre le chef de l'Etat et le Parlement, mais entre le Premier ministre et le Parlement. L'accord de ce droit s'inscrit dans la logique de la reconnaissance de la responsabilité politique des ministres. Lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, Paul Coste-Floret, membre du Comité consultatif constitutionnel souhaite que le droit de proposer la loi soit accordé au Président de la République, comme sous la III^e République. Cela en aurait fait le véritable chef de l'Exécutif. Néanmoins, Raymond Janot estime que le véritable chef de l'Exécutif est le Premier ministre et non le chef de l'Etat. Ce dernier est un arbitre. Il ne peut en disposer⁴⁴³. Par contre il est logique de l'attribuer à celui qui dirige le gouvernement responsable devant le Parlement. Il s'agit de fonder la responsabilité.

Des pouvoirs, dont l'exercice est partagé avec le président de la République et des moyens sont accordés au gouvernement et au Premier ministre en particulier. Ils ont la possibilité d'agir et de décider pour mieux être responsables devant le Parlement.

Rétrospectivement, cette reconnaissance est le fruit d'une longue marche, comme celle de la parlementarisation des institutions et de l'émergence de la responsabilité politique. Le premier président du Conseil a fait son apparition sous la Charte de 1814, par l'ordonnance du 9 juillet 1815. Il s'agit de Talleyrand. La fonction émerge sous les Chartes, c'est à dire à une époque où un équilibre entre les pouvoirs est recherché. Elle répond à un besoin, tant pour le pouvoir exécutif que pour le pouvoir législatif. Au sein du pouvoir exécutif, les ministres ont besoin d'un chef pour diriger leur action. En parallèle, des parlementaires jugent l'existence d'un président du Conseil nécessaire pour résoudre des conflits nationaux ou internationaux⁴⁴⁴. Il est leur interlocuteur, canalisant ainsi les critiques politiques.

⁴⁴³ Alain Brouillet, *L'article 39, in La Constitution de la République française*, op. cit., p. 523-524.

⁴⁴⁴ Sous la Monarchie de Juillet, quand la situation nationale s'aggrave (aucune solution n'est trouvée pour mettre un terme à des émeutes en Vendée) ou après la mort du général Lamarque, ou lors de la crise Belge, les parlementaires réclament la nomination d'un président du Conseil capable de diriger les ministres et qui ne soit pas non plus un homme personnel du Roi. Une telle demande révèle le besoin d'avoir un interlocuteur compétent et responsable qui pourra rendre des comptes sur la politique du gouvernement. Malheureusement la fonction est fragile car les personnes nommées ne sont pas toutes expérimentées. Paul Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie...*, op. cit., p. 303-308

Son rôle est important pour que le contrôle politique et la mise en jeu de la responsabilité ministérielle soient efficaces. La mise en place d'un chef de gouvernement va de pair avec la parlementarisation des institutions et l'émergence de la responsabilité politique.

Cependant, jusqu'en 1875, l'existence d'un président du Conseil est aléatoire. Jusqu'en 1875, les chefs de l'Etat évitent, quand cela leur semble préférable, de nommer un président du Conseil. Ils peuvent ainsi étendre leur autorité sur le ministère. Il en est ainsi de Charles X sous la Seconde Restauration et de Louis-Philippe sous la Monarchie de Juillet⁴⁴⁵. Après le décès de Jean Casimir-Périer, Louis-Philippe voulant satisfaire son goût pour le pouvoir personnel décide de ne pas le remplacer. Cependant, les ministres ayant pris l'habitude d'avoir un président du Conseil, ils sont déstabilisés. La discipline gouvernementale s'affaiblit et le gouvernement est moins apte à faire face à la multiplication des attaques de l'opposition⁴⁴⁶. Sous la Seconde République, à partir d'octobre 1849, la suppression de la fonction de président du Conseil révèle la volonté du chef de l'Etat d'exercer un gouvernement personnel. C'est sous la III^e République, que la fonction de président du Conseil reprend son essor⁴⁴⁷. Au chef de l'Etat revient le soin de nommer par décret ce président du Conseil. Néanmoins, les ministères sont difficiles à diriger. A partir de 1946, la Constitution prévoit un président du Conseil. Cela limite les risques d'abus de pouvoir du chef de l'Etat et consolide l'organe gouvernemental.

Un élément non explicitement formulé existe dans la Constitution de 1958 mais se déduit de certains articles de la Constitution.

2 – Une responsabilité solidaire et collective

« Cette responsabilité solidaire et politique est, je le répète, l'élément essentiel du régime

⁴⁴⁵ Sous la Monarchie de Juillet, quand cela est possible, Louis-Philippe évite de nommer un ministre faisant fonction de président du Conseil. ou choisit des personnes qu'il suppose effacées, notamment de maréchaux âgés sans ambition politique. Il en est ainsi tout au long du régime, même s'il y a des exceptions. Paul Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie...*, op. cit., p. 305—308.

⁴⁴⁶ Cependant, certains tentent de s'imposer dans cette fonction Le duc de Broglie est nommé en novembre 1835 après le départ du maréchal Mortier. Il ne souhaite pas être sous la coupe du Roi. Il lui fait clairement comprendre en demandant, entre autres, que le conseil puisse se réunir hors de sa présence dès que ses membres le jugent nécessaire. Il attend de ses collaborateurs qu'il l'écoute, le suive et soit collectivement responsables. «J'ai reçu du Roi, j'ai reçu de la confiance et de l'amitié de mes collègues l'honorable mission d'imprimer au cabinet, autant qu'il dépendrait de moi, cet ensemble, cette unité de vues, de principes et de conduite, cette régularité dans l'ordre des travaux, dans la distribution des affaires, sans laquelle la vraie responsabilité ministérielle, la responsabilité collective ne devient qu'un vain mot et qui fait la force et la dignité des gouvernements ». Les présidents du Conseil qui suivent n'ont pas sa personnalité. Paul Bastid, op.cit., p.126-129. p. 303-308

⁴⁴⁷ Le décret du 2 septembre 1871 crée un vice-président qu'on ne peut assimiler à un président du Conseil. Il n'est qu'un simple suppléant chargé de remplacer le pouvoir en cas d'absence ou d'empêchement. Il n'y a pas partage des responsabilités, les députés continuant de se retourner vers le président sauf s'il faisait défaut. Il en est ainsi jusqu'en 1876, c'est à dire jusqu'à l'entrée en vigueur des lois constitutionnelles de 1875 formant la Constitution de 1875.

parlementaire parce qu'elle assure la collaboration constante du Parlement et du gouvernement... »⁴⁴⁸.

L'émergence d'une responsabilité solidaire découle de la possibilité pour les ministres de se réunir en conseil, hors de la présence du chef de l'Etat⁴⁴⁹, et du dualisme des responsabilités des membres du pouvoir exécutif. Le fait que le Président de la République soit politiquement irresponsable devant le Parlement, contrairement aux ministres contribue à renforcer un sentiment de solidarité au sein du gouvernement. Les articles 49 et 50 disposent que l'engagement de la responsabilité concerne l'ensemble du gouvernement et que la démission après le vote d'une motion de censure est collective. Ce sont les éléments juridiques qui contribuent à créer cette solidarité.

L'article 7 de la Constitution du 3 septembre 1791 aurait pu constituer une première étape vers la formation d'un gouvernement solidaire car chacun est responsable individuellement de son ministère et globalement au sein du gouvernement et dans les autres ministères. Il permet en tout cas d'assurer l'information dont le Corps Législatif a besoin pour contrôler l'action du pouvoir exécutif. Cet article conduit d'autant plus à s'interroger sur d'éventuelle ouverture vers une responsabilité politique à la lumière de deux décrets : le décret du 6 juillet 1792 dispose que les ministres seront entendus sur l'état actuel du royaume et celui du 23 juillet 1792 que lorsque « la patrie est en danger, indépendamment des cas où la responsabilité peut être exercée contre les agents du pouvoir exécutif, tous les ministres sont solidairement responsables, soit des actes délibérés au conseil, (...), soit de la négligence des mesures qui auraient du être prises (...); laquelle responsabilité solidaire aura lieu également contre tous les ministres (...) tant qu'elle ne sera pas révoquée ».

Outre la reconnaissance du Premier ministre, le gouvernement doit avoir la possibilité de communiquer avec le parlement.

3 – Bénéficiaire d'un droit d'entrée et de parole étendu

En son article 31, la Constitution accorde aux membres du gouvernement un droit d'accès aux deux Assemblées. De plus ils peuvent être entendus dès qu'ils le souhaitent. Ils peuvent aussi se faire assister par des commissaires du gouvernement.

Il offre l'opportunité de convaincre, d'expliquer et de s'expliquer, de rechercher un soutien pour obtenir le vote des lois nécessaires à la mise en œuvre de la politique définie par le gouvernement. En

⁴⁴⁸ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, tome 4, *L'organisation politique de la France*, Sirey, 2^{ème} édition, Paris, 1924, p. 846.

⁴⁴⁹ Dès 1791, les ministres ont commencé à se réunir hors de la présence du Roi. Emerge « un véritable cabinet ». Jean-Pierre Duprat, *Le Roi Chef de l'Etat et/ou chef de gouvernement*, ..., op. cit., p. 171. Sous la Seconde restauration, ces réunions ont lieu de nouveau. Malheureusement l'absence d'homogénéité politique est nuit à l'efficacité du gouvernement. Sous la Monarchie de Juillet, J.Casimir-Perrier et le Duc de Broglie ont aussi recours à ces conseils de ministres.. Sous le premier et le second cabinet Odilon Barrot, la réunion préalable en conseil permet de présenter un visage uni et solidaire à un prince-président manifestement désireux d'exercer un gouvernement personnel. Cette résistance sera de courte durée. Paul Bastid, *Les institutions* ..., op. cit., p. 310-311. Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité*..., op. cit., p. 176.

parallèle, ce droit rend possible la mise en œuvre des techniques de contrôle politique et offre au Parlement l'occasion de manifester sa défiance ou sa confiance.

Historiquement, c'est un droit dont l'octroi reflète la volonté de faciliter le contrôle parlementaire et/ou la recherche d'un soutien et la volonté de faire pression sur les membres des chambres. Son retrait témoigne d'une volonté de limiter le pouvoir politique des ministres.

Après la Constitution du 3 septembre 1791, La Charte de 1814 réintroduit ce droit d'entrée, ainsi que la Charte de 1830 et la Constitution de 1848. Au regard du contexte politique présidant à la mise en place du Second Empire, il n'est guère étonnant que le texte constitutionnel de 1852 ne permette plus aux ministres de participer à la discussion des projets de loi. Ils sont remplacés par des commissaires du gouvernement⁴⁵⁰. Il en est ainsi jusqu'à ce que le sénatus-consulte de 1860 crée les ministres sans portefeuille pour assumer cette fonction. Un décret du 23 juin 1863 la confie ensuite au ministre d'Etat. Le décret du 19 janvier 1867, réduit son rôle en la matière. En vertu d'une délégation spéciale, chacun des ministres peut être chargé de représenter le gouvernement devant le Sénat ou la chambre basse pour la présentation des projets de loi ou au cours des discussions. Il est significatif de noter que l'accélération de la parlementarisation du régime s'accompagne, à partir de 1869, d'un droit d'entrée de chacun des ministres à la chambre dès qu'ils le souhaitent. Ils peuvent être entendus à leur demande. Ces dispositions du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 sont reprises dans le sénatus-consulte du 8 mai 1870 fixant la Constitution de l'Empire. De 1871 à 1875, les ministres disposent d'un droit d'entrée et d'être entendus à leur convenance.

L'article 6 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 accorde, aux ministres, l'exercice de ces droits au sein des deux chambres⁴⁵¹. Il en est de même à l'article 53 de la Constitution de 1946 qui élargit ce droit aux commissions.

B – L'octroi de compétences

L'attribution de compétences a constitué le support nécessaire à la formation de la fonction gouvernementale et à l'institutionnalisation d'un gouvernement responsable. Outre l'exercice du droit d'initiative législative, il importe que des compétences soient juridiquement accordées au pouvoir exécutif. Cela constitue un support pour l'exercice d'un pouvoir en devenir politique, comme l'histoire constitutionnelle en témoigne.

⁴⁵⁰ Les commissaires du gouvernement bénéficient du droit d'entrée sous la Constitution du 22 frimaire an VIII. Sous les Chartes, ils assistent les ministres.

⁴⁵¹ Les ministres peuvent s'exprimer à titre individuel, l'article 6 distinguant la responsabilité individuelle et la responsabilité solidaire. Leurs interventions sont suivies d'un droit de réponse des parlementaires. Les sous-secrétaires d'Etat bénéficient des mêmes droits. Les chambres ne peuvent refuser ce droit d'accès et de parole aux ministres, même si le gouvernement ne bénéficie pas de la confiance de la chambre.

L'attribution des compétences juridiques et politiques permet aussi d'exister en tant que pouvoir. C'est un rôle d'exécution qui est confié au pouvoir exécutif dans son ensemble. En 1791, le Roi et les ministres sont responsables de l'exécution des lois déterminées et votées à la chambre. Néanmoins, l'exercice du pouvoir rend trop stricte une telle délimitation des fonctions et des prérogatives des uns et des autres. La nécessaire marge d'appréciation que s'octroie le pouvoir exécutif dans l'exercice de ses fonctions devient source de discordes et peut être qualifiée de politique. Néanmoins, à cette époque, la procédure existant pour la mise en œuvre de la responsabilité des ministres satisfait même si elle est pénale. L'affaire des ministres feuillants en 1792 en est la démonstration⁴⁵². Les ministres sont l'objet de critique et responsabilisés.

Le régime qui franchit une étape importante vers la constitutionnalisation d'une responsabilité politique et solidaire des ministres est celui qui, en même temps, pousse le plus loin la répartition des compétences entre les pouvoirs exécutif et législatif. Ainsi, les lois constitutionnelles de 1875 accordent de nombreux pouvoirs au président de la République, tant dans l'exécution des lois, que dans le fonctionnement général de l'Etat. En agissant ainsi, les constituants espèrent que l'exécutif ne sera pas « dans une dépendance complète vis-à-vis des Assemblée ». La multiplicité de ces attributions, en lui permettant d'exercer à la fois la puissance gouvernementale et la puissance législative, accorde au chef de l'Etat la faculté d'agir et de résister⁴⁵³. Tous ses actes devant être contresignés par un ou des ministres, ces derniers endossent la responsabilité et l'irresponsabilité du président de la République est préservée. Cette irresponsabilité a aussi pour finalité de lui ôter toute tentation de gouvernement personnel, comme sous la Seconde République⁴⁵⁴.

La Constitution de 1958 confie des missions et octroie des compétences au Premier ministre et à son gouvernement. L'article 20 dispose que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Telle est sa mission. Pour cela, il dispose de l'administration et de la force armée. Le Premier ministre a pour mission, selon les dispositions de l'article 21 de diriger l'action du gouvernement et est responsable de la force armée et de l'exécution des lois. A cette fin, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Pour faciliter l'application de la politique gouvernementale, les moyens du gouvernement sont renforcés par l'élargissement du champ du pouvoir réglementaire autonome ou d'application des lois.

Les attributions du Premier ministre et du gouvernement ne se limitent pas aux articles 20 et 21. Elles sont aussi mentionnées aux articles 8 al.2 (composition du gouvernement), 11 (proposition du

⁴⁵² Michel Troper, op. cit, p. 40-41.

⁴⁵³ Raymond Carré de Malberg, *La loi, expression ...*, op. cit., p. 179-180.

⁴⁵⁴ Carré de Malberg écrit que la Constitution de 1875 « l'a stérilisé en le rendant irresponsable ». op. cit., p. 187.

référendum législatif), 12 et 16 (il fournit un avis au président de la République quand il souhaite user de ces articles), 19 (contreséing ministériel requis), 39, 41, 43, 44 et 45 (intervention dans la procédure législative), 54 et 61 (saisine du Conseil constitutionnel) et 89 (initiative de la révision de la Constitution).

Le renforcement de la fonction gouvernementale ne découle pas seulement de la reconnaissance constitutionnelle de l'organe gouvernemental. Un rééquilibrage des pouvoirs par l'atténuation de la marge de manœuvre acquise par le Parlement sous la III^e et la IV^e Républiques contribue à la mise en place de la responsabilité politique sous la Ve République.

Paragraphe 2 – Un encadrement du travail parlementaire

Pour être politiquement responsable, il faut avoir du pouvoir. La Constitution donne du pouvoir au Premier ministre et à son gouvernement dans l'exercice du pouvoir législatif. Un effort pour définir le domaine de la loi est réalisé (art. 34, 37 et 41), la procédure législative et budgétaire est réorganisée (art. 40, 42, 43, 44, 45, 47 et l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959) et un équilibre entre les pouvoirs est recherché en ce sens (art. 23, 27, 49 et 61) (A). De plus la durée des sessions parlementaires est limitée (B) et le règlement des chambres est soumis au contrôle de constitutionnalité (C).

A – Les prérogatives gouvernementales dans l'exercice du pouvoir législatif⁴⁵⁵ : un préalable pour être politiquement responsable devant le parlement

Au terme de l'article 20 C. il revient au gouvernement de déterminer et conduire la politique de la nation. Dans cet objectif, il dispose de très nombreux moyens d'orienter, d'accélérer ou de freiner la discussion des textes lors de la procédure législative devant les assemblées. Le Gouvernement et, plus précisément, le Premier ministre sont constamment présents sur le parcours d'une loi et disposent des moyens d'agir⁴⁵⁶. Cela permet d'équilibrer les relations entre le gouvernement et le Parlement, et de les amener à collaborer.

En 1958, il a été décidé de renforcer la position du gouvernement pour qu'il puisse réellement exercer la fonction gouvernementale et que toute intervention du Parlement en la matière ne conduise pas à le transformer en commis des Assemblées. Il est vrai que si tel est le cas, comme souvent sous la

⁴⁵⁵ Outre la lecture des manuels de droit constitutionnel, le recueil d'analyses et de commentaires sur *La Constitution de la République française*, op. cit., est tout à fait pertinente en la matière.

⁴⁵⁶ Question n° 8 : *La place du Parlement dans la Constitution de 1958* Auteur : Pierre AVRIL

III^e et la IV^e Républiques, le principe de responsabilité politique ne peut devenir réalité. De plus, à la lecture du texte constitutionnel, le gouvernement n'est pas soumis à la bonne volonté du chef de l'Etat, comme c'était bien souvent le cas sous les Chartes⁴⁵⁷, la II^e République⁴⁵⁸ ou le Second Empire⁴⁵⁹.

Pour être politiquement responsable face à l'Assemblée Nationale, le gouvernement doit avoir du pouvoir, disposer d'une marge de manœuvre, et d'un pouvoir d'appréciation. Les constituants de 1958 sont allés dans ce sens, pour la première fois, sans pour autant réduire juridiquement le Parlement à un simple rôle d'enregistrement⁴⁶⁰ ... même si son influence sur le pouvoir exécutif est notablement restreinte.

Michel Debré développe :

« Riche de notre expérience – c'est à dire de la triste expérience de la III^e République et de l'expérience plus triste encore de la IV^e -, la Constitution de la V^e République a été (...)volontairement précise, en ce sens qu'elle implique dans quels cas et dans quelles conditions le gouvernement demande l'approbation de son programme, dans quels cas et dans quelles conditions la censure peut être demandée. Elle est précise sur les procédures de l'initiative et du vote de la loi, sur les procédures de dépôt et de vote des textes d'initiative parlementaire. Elle est précise sur les modalités du contrôle permanent des parlementaires sur l'action gouvernementale »⁴⁶¹.

Une série de lois organiques détermine ces modalités et notamment l'Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires et l'Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

Le Premier ministre et le gouvernement interviennent en matière d'initiative législative (1), au cours de la procédure (2) et lors de l'adoption du projet ou de la proposition de loi (3).

Il n'est nullement question, sur ces différents points, d'être exhaustif. Il s'agit de démontrer, à travers quelques exemples, que les auteurs de la Constitution ont fait en sorte que l'exercice de la fonction gouvernementale revienne aux ministres.

1 – L'initiative législative : un enjeu politique majeur

⁴⁵⁷ Sous les Chartes de 1814 et de 1830, le pouvoir exécutif est dévolu au Roi qui nomme aussi aux emplois d'administration publique.

⁴⁵⁸ Elu au suffrage universel direct et disposant de l'initiative législative l'autorité du chef de l'Etat sur les ministres est forte. Ils sont strictement dépendants du président de la République dont ils émanent. Auxiliaires du président, leur rôle est de gérer les services administratifs de leur ministère et d'assurer l'application de la politique définie par le chef de l'Etat. Tout contact entre le Corps législatif et les ministres sont interdits, ces derniers n'ayant même pas le droit d'y présenter des projets de loi. Ce sont les conseillers d'Etat qui sont chargés de cette tâche.

⁴⁵⁹ Déterminant la politique, Louis-Napoléon Bonaparte dispose d'un pouvoir politique qu'il entend exercer sans contrôle réel. Louis-Napoléon Bonaparte souhaitant contrôler tous les organes de l'Etat : « le président de la République gouverne *au moyen* des ministres, du Conseil d'Etat, du Sénat, et du Corps législatif » (Art.3). Les ministres ne sont que les « auxiliaires honorés et puissants » à son service. Le but est de les cantonner à un rôle administratif d'exécution des lois. Il n'est plus question d'interpeller les ministres et de renverser les ministres pour mieux les remplacer comme sous les Chartes.

⁴⁶⁰ Recours abondant au droit d'amendement ce qui peut modifier parfois profondément un projet, capacité à recours aux incidents de séances pour ralentir l'adoption d'une loi, saisine du Conseil constitutionnel, rôle des commissions permanentes dans l'examen des projets de loi et des commissions d'enquête, dotation du parlement en moyens financiers et matériels.

⁴⁶¹ Michel Debré, J.O. Débats parl. A. N., 26 mai 1959, p. 558.

L'article 39⁴⁶² accorde le droit d'initiative législative au Premier ministre et aux membres du parlement. Comme sous la IV^e République, le droit est accordé au Premier ministre et non au chef de l'Etat car cela serait incompatible avec sa position d'arbitre. M. Janot souhaite qu'il en soit ainsi car le chef de l'exécutif doit être le Premier ministre⁴⁶³.

La question de l'initiative législative est importante. Le gouvernement a besoin de ce droit pour exister en tant que pouvoir politique et exercer cette fonction gouvernementale, d'impulsion dans la détermination et la mise en œuvre de la politique de la nation ... c'est à dire ce sur quoi il sera contrôlé et jugé par les parlementaires.

De plus, ce pouvoir doit être partagé pour qu'une collaboration s'instaure avec le Parlement. Le partage du droit d'initiative est un élément favorisant l'équilibre des relations entre les organes exécutif et législatif. *In fine*, en favorisant négociations et collaborations, il contribue à l'émergence de la responsabilité politique de ministre détenteur d'attribution, voire d'un pouvoir et interlocuteurs privilégiés des élus et du chef de l'Etat. Ils sont les victimes désignées de tout conflit. Ainsi, la double responsabilité du ministère découle du rééquilibrage des pouvoirs que permet l'exercice conjoint du droit d'initiative législative, et le développement des techniques de contrôle politique⁴⁶⁴.

Néanmoins, ce partage est chaotique depuis 1789 et le monopole de l'initiative par le parlement peut témoigner d'une volonté de contrôler les organes exécutifs. Animés par le désir de réaliser un virage radical avec les pratiques antérieures, les révolutionnaires et les constituants ont accordés l'exercice de la puissance législative aux représentants de la nation. La puissance exécutrice doit se limiter à l'exécution des lois décidées et votées par les élus, car la loi est l'expression de la volonté de la nation. Il n'est alors pas étonnant que l'exercice de ce droit soit limité quand les constituants décident de mettre en avant l'exécutif, voire, plus précisément, le chef de l'Etat ... quand il y en a un. En 1958, les objectifs sont différents. Le partage de la puissance législative entre les organes exécutif et législatif est une question juridique aux enjeux politiques.

L'article 39 al 1 de la Constitution de 1958 prévoit que le droit d'initiative législative est partagé entre le Premier ministre et les membres du Parlement⁴⁶⁵. Pour la première fois, il en est de même du droit

⁴⁶² Al.1 : L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du parlement. Al.2 : Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres (...). La Constitution de 1946 accorde ce droit au président du Conseil et celle de 1875 au Président de la République.

⁴⁶³ Alain Bouillet, *L'article 39*, in *La Constitution ...*, op. cit., p. 524.

⁴⁶⁴ Philippe Lauvaux, *Le parlementarisme*, op. cit., p. 17-18.

⁴⁶⁵ Cependant, le gouvernement dispose d'un monopole en ce qui concerne la présentation des lois de finances et de programmes, puis, par la suite, des lois de financement de la sécurité sociale. Ce monopole s'étend à la politique internationale, sur la base de l'article 53 de la Constitution, c'est à dire pour les lois autorisant la ratification ou l'approbation des traités et accords internationaux. Yves Guchet, *Droit parlementaire*, Economica, Paris, 1996, p. 146-147.

d'amendement qui n'est pas un droit mineur. Jusqu'à présent, seul le Parlement disposait du droit d'amendement.

Cela laisse au gouvernement la possibilité de modifier son projet initial ou une proposition de loi⁴⁶⁶. Même si les parlementaires disposent d'un droit d'initiative législative, le gouvernement peut, sur la base de l'article 40 déclaré non recevable les propositions dont l'adoption « aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

De plus existent diverses causes d'irrecevabilité opposables à des amendements parlementaires.

Le gouvernement peut s'opposer à des amendements en vertu de l'article 40 –irrecevabilités financières⁴⁶⁷– de l'article 41 C. –empiètement sur le domaine réglementaire ou sur une matière faisant l'objet d'une loi d'habilitation–. Si, dans le cadre de l'article 40, l'irrecevabilité peut être aussi prononcée par les parlementaires –président, commission des finances⁴⁶⁸...–, dans le cadre de l'article 41, seul le gouvernement la soulève.

Quand il s'y oppose en vertu de l'article 44 al. 2 –amendements non soumis à la commission permanente compétente–, il conduit les parlementaires à soumettre les amendements à la commission et à s'accorder ainsi un peu de temps pour réagir. Quand il agit en vertu de l'article 44 al. 3 –possibilité pour le gouvernement de limiter l'ampleur des modifications apportées par les parlementaires dans le cadre de l'adoption par vote bloqué d'un texte : il a le droit d'accepter ou de refuser les amendements avant le vote–, il dispose d'un pouvoir d'appréciation important. Il en est de même en vertu de l'article 45 al. 3 – choix des amendements sur le texte adopté en commission mixte paritaire–.

Les articles 44 al. 3 et 45 al.3 ont un intérêt supplémentaire, sous l'angle de la responsabilité ministérielle. Avant 1958, l'initiative gouvernementale était déjà très importante. Cependant, en commission permanente des modifications substantielles pouvaient être apportées par l'adoption de nombreux amendements. Une nouvelle vague d'amendements au cours de la discussion au parlement

⁴⁶⁶ Alain Brouillet, op. cit., p. 586.

⁴⁶⁷ Les initiatives parlementaires « 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 ». Dans le cas de l'article 40 de la Constitution et de l'article 42 de l'ordonnance organique du 2.1.59 –accroissement d'une charge ou diminution d'une ressource publique–, le refus est obligatoire. Le gouvernement n'a pas le choix. C'est une irrecevabilité de caractère absolu, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Décision n°78-94 DC 14 juin 1978, Rec., p. 15.

Dès avant 1958, la volonté de contenir l'initiative législative en matière financière est largement manifestée par des anciens ministres des finances et/ou des parlementaires comme Paul Reynaud et Pierre Pflimlin. Les rédacteurs de la Constitution ont, sur ce point encore, constitutionnalisé un besoin et une demande. La nouveauté réside dans l'intervention finale et décisive du Conseil constitutionnel en cas de désaccord sur un amendement entre le président d'une Assemblée et le gouvernement. De plus, même si un gouvernement accepte un amendement, il peut être déclaré « irrecevable si le bureau de la commission des finances ou le président de l'Assemblée Nationale y voit un manquement à l'article 40, ou si, les bureaux des Assemblées refusant la décision gouvernementale » le Conseil constitutionnel est saisi et déclare la loi ou certaine de ses dispositions inconstitutionnelles. Adolf Kimmel, *L'Assemblée Nationale sous la Cinquième République*, Presses de la FNSP, Paris, 1991, p. 100-101.

⁴⁶⁸ Pour plus de détail, se référer aux manuels de droit parlementaire : Yves Guchet, op. cit., p. 150-151., Pierre Avril, Jean Gicquel,

modifiait encore le texte. Cette multiplication des amendements découlait aussi de la volonté des députés de satisfaire leurs électeurs dans l'espoir d'être réélu, et ceci sans songer à l'intérêt général⁴⁶⁹. Le projet gouvernemental et la loi finalement votée n'avait plus grand lien. Cela conduit à transférer l'exercice de la fonction gouvernementale du gouvernement à la Chambre. *In fine*, c'est le centre du pouvoir politique qui se déplace et le fondement de la responsabilité ministérielle qui s'effrite. Pour tenter de sauvegarder son projet de loi, le gouvernement sous la IV^e République était contraint de poser la question de confiance avec des risques politiques importants à la clef. Cela générait de l'instabilité ministérielle et vidait de son sens le principe de responsabilité politique. Dans le texte de 1958, le gouvernement peut maîtriser le nombre et le contenu des amendements.

Par ailleurs, le gouvernement peut intervenir dans le domaine de la loi par voie d'ordonnances. Il a ainsi la possibilité d'obtenir les moyens d'agir vite pour appliquer un programme. Les ordonnances sont prises, en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat. Dans un premier temps. Le Parlement est dépossédé de certains droits comme celui de débattre, d'amender et de voter. Il intervient pour autoriser le gouvernement à prendre ces ordonnances pour une période limitée. Un projet de loi de ratification devra être déposé au Parlement, au terme d'un délai- art. 38 C.-.

La position du gouvernement est considérablement plus confortable que sous les Républiques précédentes ou les Chartes. Entre 1789 et 1958, le partage de l'exercice du pouvoir législatif a évolué de manière très chaotique. La situation n'a toujours été favorable au pouvoir exécutif en raison de la volonté des rédacteurs de certaines constitutions de museler les organes exécutifs et plus précisément les ministres. A d'autres moments, le souhait est inverse, empêcher les parlementaires d'agir. Or l'absence d'équilibre est préjudiciable au fonctionnement des institutions. Alors que l'on reproche bien souvent à la Constitution de 1958 de cantonner le Parlement, et plus particulièrement l'Assemblée Nationale, dans une fonction d'enregistrement des décisions du gouvernement, il apparaît que les rédacteurs ont, en 1958, mis en place un système relativement équilibré, en comparaison avec les textes antérieurs. La place privilégiée accordée au gouvernement en la matière n'est en rien préjudiciable car elle permet de compenser une faille historique qui transcende les différents régimes, la faiblesse des ministres coincés entre le chef de l'Etat et le Parlement. Cette faiblesse est considérée comme un frein à l'implantation de la responsabilité politique et à sa mise en œuvre.

Entre 1789 et 1799, l'exercice de la puissance législative est entre les mains de l'organe législatif qui

⁴⁶⁹ Selon Robert de Jouvenel « Les députés ne font pas des lois, ils ne font que des amendements (...). Une loi n'est plus une loi, c'est rois cents amendements, dix décrets, trois règlements d'ordre public ». Cité par Adolf Kimmel, op. cit., p. 106.

représentent les citoyens⁴⁷⁰. Cela freine l'émergence d'un gouvernement responsable. La situation est différente dans les régimes où le pouvoir exécutif redevient un pouvoir phare⁴⁷¹. Il monopolise l'exercice du pouvoir législatif ce qui nuit à la parlementarisation des institutions.

A partir de 1814, la situation évolue favorablement avec l'assouplissement de la séparation des pouvoirs et un rééquilibrage des relations. Entre 1814 et 1852, l'organe législatif peut participer à l'exercice du pouvoir législatif. Son rôle est prépondérant entre 1871 et 1958⁴⁷².

Au fil des régimes, le partage du pouvoir législatif va de pair avec la parlementarisation des institutions. En accordant à chacun des organes un droit d'initiative législative et d'amendement le développement des relations est favorisé par la nécessité de négocier et de confronter des volontés. Cela favorise la construction d'un pouvoir politique et à terme de la responsabilité politique. La répartition de compétences liées au fonctionnement de l'Etat concourt aussi à cela.

En 1958, les rédacteurs ont accordé au gouvernement les moyens d'exercer leur fonction gouvernementale.

⁴⁷⁰ Le décret des 5-3 octobre 1789 décide que « le Pouvoir Législatif réside dans l'Assemblée nationale », et que « le pouvoir exécutif ne peut faire aucunes lois, même provisoires ». Plus loin, il est écrit qu'« Aucun acte du Corps Législatif ne pourra être considéré comme loi, s'il n'est fait par les représentants de la nation, librement et légalement élus, et s'il n'est sanctionné par le monarque ». De même, la Constitution des 3-14 sept. 1791 prévoit que « le pouvoir de proposer et de décréter les lois est délégué exclusivement au Corps Législatif » et que ce pouvoir législatif sera exercé par l'Assemblée nationale « avec la sanction du Roi ». Dans la Constitution de 1793, c'est la sanction populaire qui est requise. Dans la Constitution de l'an III, le pouvoir exécutif ne dispose pas de la puissance législative. Par contre l'un des conseils, le Conseil des Anciens est investi d'un droit de veto sur les actes du Conseil des Cinq-cents.

⁴⁷¹ Dans la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), le droit de proposer la loi est réservé exclusivement au gouvernement, le droit de la discuter au Tribunal et le droit de la voter au Corps Législatif. Si dans la Constitution impériale du 28 floréal an XII (18 mai 1804) le Corps Législatif est investi du pouvoir d'examiner et de voter les lois, dans les faits, le pouvoir législatif est essentiellement exercé par l'Empereur et le Conseil d'Etat. Ainsi, dans un article du *Moniteur* du 15 décembre 1808, il est écrit « Dans l'ordre de notre hiérarchie constitutionnelle, le premier représentant de la nation est l'Empereur, et ses ministres organes de ses décisions (...). Le Conseil législatif est au quatrième rang ». In Eugène Pierre, op. cit., p. 53. Il ne saurait être question dans un tel régime qu'existent des contre-pouvoirs et des volontés divergentes de celles de l'Empereur. La responsabilité politique des ministres n'a pas de place, *a priori*.

⁴⁷² Dans l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, le chef de l'Etat monopolise le droit d'initiative législative. Les chambres conservent le droit obtenu en 1814 de discuter et de voter la loi. Prolongeant la parlementarisation des institutions, la Charte de 1830, accorde, comme sous la Restauration le droit d'amender les projets du pouvoir exécutif. Le partage est plus équilibré car les parlementaires disposent, à présent, du droit d'initiative si nécessaire à la consolidation de son rôle et de son pouvoir. La Constitution de 1848 attribue exclusivement aux représentants du peuple réunis dans une Assemblée unique l'exercice du pouvoir législatif, revenant ainsi aux principes de 1789. Cependant, sous la présidence de Louis-Napoléon Bonaparte, la pratique institutionnelle est tout autre. Alors, naturellement, la Constitution de 1852 limite, jusqu'en 1869, le rôle du Corps Législatif à la discussion et au vote des projets préparés par le Conseil d'Etat. Le rééquilibrage du pouvoir et l'introduction d'une Constitution dite parlementaire en 1870 supposent, entre autres, ce partage. Si, en 1871, l'Assemblée nationale est souveraine en la matière, l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 prévoit que le pouvoir est exercé par la Chambre des députés et le Sénat. Toutefois le président de la République dispose d'un droit d'initiative et du droit de demander aux chambres une nouvelle délibération pour toutes les lois dispensées de la formalité de trois lectures. Ce partage du droit d'initiative facilite un rééquilibrage des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif car elle octroie à chacun une possibilité de négocier.

Il peut aussi agir sur le parcours législatif.

2 – Le parcours législatif

Dans le but de renforcer le pouvoir gouvernemental, des attributions dans le déroulement du parcours législatif sont accordées au Premier ministre et à son équipe. Ces attributions ont un intérêt, en regard du principe de responsabilité politique : elle fonde la responsabilité du gouvernement. Il dispose des moyens de faire voter sa politique. Les parlementaires auront alors matière à le contrôler et à le sanctionner.

Le gouvernement a un rôle déterminant dans la fixation de l'ordre du jour –art. 48 C. : Pour être discuté en séance publique, un projet ou une proposition de loi doit être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée. La Constitution a institué, au profit du Gouvernement, une priorité dans la fixation de l'ordre du jour⁴⁷³-. C'est un élément important pour qui doit déterminer la politique de la nation et exercer la fonction gouvernementale. Les parlementaires pourront ainsi le juger, en opportunité, sur ses choix politiques et sur les solutions qu'il propose à la nation pour résoudre des problèmes. C'est une règle qui permet de fonder sa responsabilité politique devant le Parlement. Néanmoins, c'est un moyen de limiter l'action des parlementaires, voire de les museler⁴⁷⁴. Ils ont uniquement l'autorisation de discuter « de ce que veut le cabinet, quand il le veut, et en fait ... comme il le veut ». Il y a une rupture totale avec la pratique antérieure.

Auparavant la Chambre pouvait discuter « de ce qu'elle voulait, quand elle le voulait et comme elle le voulait »⁴⁷⁵. Le gouvernement n'avait pas les moyens de forcer les parlementaires à inscrire à leur ordre du jour les projets indispensables à la mise en œuvre de leur politique. Il était alors obligé de

⁴⁷³ «La révision constitutionnelle du 4 août 1995 prévoit qu'une séance par mois est réservée, dans chaque assemblée, à un ordre du jour fixé par elle. Depuis 1998, à l'Assemblée nationale, deux matinées par mois sont consacrées à cette procédure. En vertu de cette priorité, le Gouvernement arrête la liste des textes qu'il veut faire figurer à l'ordre du jour et fixe l'ordre dans lequel ils seront discutés ainsi que leur date de discussion. Cependant, les conditions dans lesquelles cet ordre du jour est établi n'interdisent pas, dans l'intérêt même d'une bonne programmation des travaux, une information préalable des assemblées et la recherche d'une concertation avec elles. Cette concertation s'opère principalement au sein de la Conférence des Présidents. La Conférence des Présidents est réunie, chaque semaine en session, à l'initiative du Président de l'Assemblée et sous sa présidence. Elle est composée, outre du Président, des vice-présidents de l'Assemblée - qui suppléent le Président pour la présidence des séances publiques -, des présidents des commissions permanentes et de la délégation pour l'Union européenne, des présidents des groupes et du rapporteur général de la commission des finances. Le Gouvernement y est représenté par l'un de ses membres - le ministre des relations avec le Parlement- qui transmet à la Conférence les prévisions pour la semaine en cours et les deux semaines suivantes. Ces prévisions tiennent compte des observations des présidents des commissions permanentes, notamment de leur charge de travail respective ». Site Internet de l'Assemblée nationale.

⁴⁷⁴ « L'article 48 de cette Constitution est (...) le rempart indestructible derrière lequel les gouvernements se sont protégés de l'imagination créatrice des représentants de la Nation (...) ». Henri Caillavet, Denys Pouillard, *L'article 48*, in *La Constitution...*, op. cit., p.624.

⁴⁷⁵ Jacques Geogel, *Critiques et réforme des Constitutions de la République. De la quatrième à la sixième ?*, vol. 1, Paris, Celse, 1959, p. 53. Cité par Adolf Kimmel, op. Cit., p. 85.

recours à la question de confiance pour obtenir l'inscription de leur projet à l'ordre du jour ou pour obtenir la loi nécessaire. De telles contraintes diminuaient la qualité de l'activité gouvernementale et ralentissaient son travail et la procédure législative. Rétrospectivement, considérant la volonté de mettre fin à la souveraineté parlementaire, cette décision aurait semblé logique aux yeux de Léon Blum : « (...) Tout travail collectif comporte des règles fixes et exige une direction unique. Cette direction, c'est le président du Conseil qui doit l'assumer ... Il doit diriger le travail du Parlement »⁴⁷⁶. Le parlement pourra alors mettre en jeu les mécanismes de la responsabilité politique, contrôler, voire sanctionner ses choix. Il y aura matière. Le gouvernement doit être vigilant et ne pas étouffer l'initiative parlementaire ou décourager les parlementaires ayant perdu l'espoir de voir leurs propositions inscrites, examinées et adoptées.

Il est tout aussi important que selon l'article 42 al. 1, « la discussion des projets de loi (s'engage...) sur le texte présenté par le gouvernement ». Il n'est pas fait opposition à ce que la commission chargée d'examiner le projet de loi propose des amendements. Ils seront examinés en tant que tels. Contrairement à ce qui était en usage avant 1958, l'intégrité du projet gouvernemental est protégée⁴⁷⁷. L'accent est ainsi mis sur un rôle consultatif des commissions.

Le gouvernement a la possibilité d'interrompre les navettes entre les chambres, en cas de désaccord sur un texte, et de réunir la commission mixte paritaire –art. 45 al. 2–. Si les divergences ne s'estompent pas ou, en cas de rejet du texte établi par la Commission mixte paritaire, l'Assemblée Nationale sera saisie pour le vote final – art. 45 al. 3.

Par ailleurs, si cela s'avère opportun pour ralentir la procédure d'adoption d'une proposition de loi qui ne lui plait pas, il peut saisir le Conseil constitutionnel –art. 61–. La création du Conseil constitutionnel est motivée par le besoin de mettre un terme à la souveraineté parlementaire, à l'omnipotence du Parlement. Un organe est chargé de contrôler sa production législative.

Il a aussi les moyens d'agir sur la procédure d'adoption des projets et propositions de loi.

3 – L'adoption des textes de loi

Le gouvernement a la capacité d'accélérer l'adoption d'un projet de loi selon des méthodes que l'on peut juger contestable car elles lui permettent de forcer les élus à voter un texte. Certes, les députés peuvent riposter en censurant le gouvernement, et plus précisément la manière selon laquelle il exerce

⁴⁷⁶ Léon Blum, *La réforme gouvernementale* [1918], Paris, Grasset, 1936, p. 27 et 184. Adolf Kimmel, op. cit., p. 85.

⁴⁷⁷ Adolf Kimmel, op. Cit., p. 98.

la fonction gouvernementale.

La procédure du vote bloqué ou vote unique –art. 44 alinéa 3 C. –, permet au gouvernement de demander à l'une ou l'autre assemblée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui. C'est un moyen d'obtenir le vote d'un texte sans risque, sans engager la responsabilité du gouvernement. Cette technique n'existait pas sous la IV^e République. Cependant, une manœuvre comparable à celle du vote bloqué s'est instaurée au cours de la dernière législature de la IV^e République : le gouvernement regroupait « plusieurs articles ou plusieurs amendements, puis plusieurs articles et l'ensemble dans un scrutin unique incorporant la question de confiance » pour obtenir le vote de son texte et le rejet des amendements qui ne lui convenaient pas⁴⁷⁸. C'est la stabilité ministérielle et l'exercice de la fonction gouvernementale qui étaient en jeu avant 1958 et lors de la rédaction de la Constitution de 1958.

Le gouvernement dispose d'une grande latitude pour actionner cette procédure. Il est libre de choisir le moment où il souhaite recourir à cette procédure. Il décide si le vote unique aura lieu sur tout ou une partie du texte et des amendements qui seront retenus. Le recours à cette procédure a pour effet de supprimer le vote sur les amendements et les articles faisant l'objet du vote unique. Par contre, elle ne permet pas de s'opposer à la discussion des articles et des amendements qui s'y rapportent, y compris des amendements non retenus par le Gouvernement.

Le Premier ministre peut, s'il redoute de ne pas obtenir le vote d'un texte en raison d'une majorité composite ou pour accélérer la procédure de vote, engager la responsabilité du gouvernement sur le vote –art. 49 al.3 C.–. Il choisit le moment du recours et le contenu du texte sur lequel il l'engage. A la différence du vote bloqué, l'engagement de responsabilité a pour effet de suspendre immédiatement la discussion du texte sur lequel il porte. A compter de l'engagement de responsabilité s'ouvre un délai de vingt-quatre heures pendant lequel des députés peuvent déposer une motion de censure. Si aucune motion de censure n'est déposée dans ce délai ou si la motion n'est pas adoptée à la majorité absolue des députés, le texte, sur lequel le gouvernement a engagé sa responsabilité, est considéré comme adopté. L'engagement de responsabilité ne vaut que pour la lecture au cours de laquelle il a été mis en oeuvre et n'a donc aucune incidence sur le déroulement de la navette.

Les constituants ont supprimé une attribution traditionnelle des parlementaires pour contrôler et

⁴⁷⁸ Adolf Kimmel, op. Cit., p. 108.

mettre en jeu la responsabilité du gouvernement : le vote du budget⁴⁷⁹. Si les parlementaires n'ont pas adopté le projet de loi de finances dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Il est intéressant de constater que, ce qui a constitué une des premières techniques coutumières pour manifester son désaccord politique avec le pouvoir exécutif, ralentir le vote du budget, est partiellement annihilé à partir de 1958. L'existence de rapporteurs spéciaux de la commission des finances, chargés d'examiner sur place et sur pièces le budget, et de la Cour des comptes chargée, notamment, de contrôler l'exécution des lois de finances compensent partiellement cet encadrement strict. Néanmoins, la volonté de canaliser le Parlement est manifeste mais aussi regrettable car le budget a toujours été un enjeu politique majeur. Sur ce point, la quête de stabilité a conduit à prendre des mesures trop strictes et restrictives.

Sous les Chartes, Benjamin Constant veut que le vote du budget constitue une arme, un moyen de pression sur les ministres. Il explique le 29 mai 1819 :

« Le budget est l'arme du peuple contre tous les abus, politiques aussi bien que financiers. C'est une arme légale, paisible, constitutionnelle. Vous devez-vous en servir pour toutes les réformes que votre amour du bien public vous fait désirer ; et en votant le budget, vous devez, quoiqu'on en dise, examiner toutes les questions qui touchent à la dépense dans leurs rapports avec les finances et avec la liberté »⁴⁸⁰.

Néanmoins, rétrospectivement, sous le Directoire, Barras justifie une telle procédure sous la Ve République :

« Je n'apprendrai point que l'argent est le nerf de la guerre, il l'est surtout pour un gouvernement qui commence. La trésorerie avait trois commissaires dont les opinions ne passaient pas pour être favorables au Directoire. Le Corps Législatif, dont la mission semblait être de rechercher les parties faibles du Directoire, croit en trouver une qu'il pouvait saisir : il décrète que la surveillance de la trésorerie lui serait soumise. C'était soustraire à l'action du gouvernement cette administration sans laquelle il ne pouvait marcher, et qui pouvait l'entraver sans cesse du moment qu'il n'avait pas d'autorité sur elle »⁴⁸¹.

Outre ces aspects financiers, un autre élément permet de canaliser les parlementaires. Est introduit

⁴⁷⁹ DPS..., tome 2, op. cit., p. 503.

⁴⁸⁰ A. P., 2^e série, t.XXIX, p. 651.

Chaque discussion du budget est l'occasion de multiplier les interpellations et, à travers elles, de mesurer le degré de confiance accordé à chaque ministère. En 1821 Bignon profite de la discussion sur le budget des Affaires étrangères pour critiquer la politique étrangère de la France. En 1824, la discussion sur le projet de budget de la guerre et des armées militaires permet aux députés de contester le gouvernement. Paul Bastid, *Les institutions* ..., op.cit., p. 102-107. p. 282

Sous la III^e République les débats permettent de manifester plus explicitement que dans les régimes précédents la confiance ou la défiance dans le gouvernement. Le 16 novembre 1882, Jules Roches propose le vote d'un ordre du jour motivé au terme de la discussion sur le budget des cultes. Toutefois, Brisson, président de la chambre propose qu'il soit ultérieurement et explicitement, interpellé le gouvernement selon les règles en vigueur. Le 22 novembre 1890, l'adoption d'un ordre du jour motivé est repoussée à l'occasion du vote du budget de l'instruction. Le 4 février 1901, les sénateurs adoptent un ordre du jour motivé pour approuver les déclarations du ministre de la guerre lors du vote de son budget. Eugène Pierre, op. cit., tome 2, p. 768.

⁴⁸¹ Barras, *Mémoires*, t. 2, p. 132, cité par Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. I, 1789-1815, Librairie Edouard Duchemin, Paris, 1977, p.388.

le vote personnel. Sous le prétexte de rechercher l'efficacité il est expliqué que « les députés devront voter personnellement de manière à prendre effectivement la responsabilité des votes qu'ils émettent »⁴⁸². Cette dernière mesure a la vertu de rendre plus difficile le renversement de gouvernement, de mettre un terme à des votes par procuration, de les obliger à être présent et à assumer un tel renversement devant le peuple. Le renforcement de la responsabilité ministérielle passe par le renforcement de la responsabilité parlementaire.

Prévoir ces différentes procédures a un intérêt moral. Le gouvernement n'a plus besoin de recourir à des méthodes peu avouables pour tenter de former une majorité de soutien et obtenir le vote d'un texte, comme sous les Chartes et la III^e République. Il voulait limiter les attaques des parlementaires pour renverser le ministère. Il s'agit de la corruption des fonctionnaires détenteurs d'un mandat parlementaire ou de la manipulation de la composition de la Chambre haute⁴⁸³.

B – Une limitation temporelle du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale

Pour renforcer la position du gouvernement dans les institutions et freiner l'omnipotence parlementaire, la solution est de limiter le temps d'action des représentants du peuple. Le but est de mettre un terme à la « quasi-permanence » des Assemblées, comme cela était le cas sous la IV^e République et de raccourcir les sessions. Cette permanence est un héritage de l'époque révolutionnaire où la méfiance vis-à-vis de l'exécutif est grande⁴⁸⁴. Cette mesure devrait avoir la vertu de rendre plus difficile le renversement de gouvernement, et d'éviter le retour à un régime d'Assemblée comme sous la IV^e République.

Ainsi, en 1958, l'encadrement temporel de l'activité s'inscrit dans une logique de rationalisation du régime parlementaire et de renforcement du pouvoir exécutif. Les rédacteurs de la Constitution veulent un gouvernement responsable devant le Parlement, mais pas dans n'importe quelles conditions et certainement pas au détriment de la stabilité institutionnelle. Cependant, la durée de la session ordinaire peut sembler un peu courte et la façon dont se fixe l'ordre du jour limite d'autant le contrôle politique des parlementaires.

Il y a des oppositions à cette limitation temporelle. André Chandernagor estime que « *de courtes sessions déconsidèrent le Parlement* »⁴⁸⁵. Tel n'est pas l'analyse de Michel Debré.

⁴⁸² DPS..., tome 1, p. 518-519.

⁴⁸³ Maurice Deslandres, op. cit., t. II, p. 101-102.. Julien Laferrière, op. cit., p. 193 Joseph-Barthélemy, Paul Duez, *Traité....*, op. cit., p. 176. Pour de plus amples détails : Cf infra, 2^e partie, titre 1, chapitre 2, section 2, § 1, C.

⁴⁸⁴ De 1946 à 1954, l'Assemblée est dite permanente. A partir de 1954, le gouvernement avait la possibilité de mettre en vacances après sept mois de session annuelle. Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions....*, op. cit., p. 597 et 702.

⁴⁸⁵ DPS, tome 1, p. 320.

Par souci de stabilité et « pour assurer une meilleure organisation du travail parlementaire, « les sessions seront réduites, ce qui obligera à des débats plus rapides se limitant à l'essentiel (et) sauf cas exceptionnel, (...) »⁴⁸⁶. Devant le Conseil d'Etat réuni en Assemblée générale, Michel Debré rappelle que « les Assemblées en régime parlementaire ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagés de telle sorte que le gouvernement ait son temps de réflexion et d'action». Pour cette raison, les articles 28, 29 et 30 de la Constitution sont « une garantie fondamentale de l'établissement d'un véritable régime parlementaire et le garde-fou contre le retour au régime d'Assemblée »⁴⁸⁷. La rédaction de ces articles est le fruit d'une volonté de tirer les leçons de la IV^e République et des expériences étrangères⁴⁸⁸ ... mais aussi de cantonner l'activité parlementaire, et de soumettre le Parlement. La crainte des parlementaires est forte.

Cette résolution à réduire la durée pendant laquelle les parlementaires – deux sessions de trois mois maximum chacune – siègent est manifestée par Michel Debré dès 1943. Il persiste dans l'avant-projet qu'il soumet au général de Gaulle en 1946, même si la durée des sessions est un peu plus longue.

Le résultat final est le suivant : deux sessions ordinaires par an sont prévues à l'article 28⁴⁸⁹. Des sessions extraordinaires sont organisées aux articles 29 et 30⁴⁹⁰.

Il convient de noter que si la situation est défavorable en regard de la durée des sessions sous les III^e et IV^e Républiques, elle est plus favorable que sous bien des régimes précédents. Au moins, sous la V^e République, une durée minimale, fixe et stable est assurée aux parlementaires qui peuvent alors transformer le parlement en « forum politique » et contrôler le gouvernement lors des débats publics⁴⁹¹.

Le régime des sessions a toujours été aléatoire et peu satisfaisant sous l'angle de l'équilibre des pouvoirs : session permanente pour les Assemblées révolutionnaires, session de courte durée, selon la volonté du Roi sous les Chartes ou de Louis Napoléon Bonaparte sous le Second Empire – jusqu'en juillet 1866, la durée des sessions varie entre trois mois et un peu moins de sept mois⁴⁹²-. Sous la III^e République, la durée des sessions s'allonge. Sont prévues de longues sessions ordinaires –trois à cinq

⁴⁸⁶ DPS..., tome 1, p. 518-519.

⁴⁸⁷ Cité par Jean-Claude Bécane, op. cit., p. 393-395.

⁴⁸⁸ DPS, tome I, op. cit., p. 324. Jean-Claude Bécane, op. cit., p. 395.

⁴⁸⁹ La première débute le 2 octobre pour une durée de quatre-vingt jours ; la deuxième débute le 2 avril, pour une durée maximale de quatre-vingt-dix jours

⁴⁹⁰ A la suite d'une révision constitutionnelle, en 1995, est fixée une session ordinaire unique de 9 mois.

⁴⁹¹ Adolf Kimmel, op. Cit., p. 287-290.

⁴⁹² En 1852 : trois mois ; en 1853 : trois mois et douze jours ; en 1856 : quatre mois ; en 1864 : six mois et vingt-quatre mois. Eugène Pierre, op. cit., tome 1, p. 551.

mois. Après ce délai de cinq mois, le président de la République dispose du droit de clôturer leurs travaux⁴⁹³-. Les sessions extraordinaires sont aussi longues – cinq mois-. Sous la IV^e République et jusqu'à la révision du 7 décembre 1954, la Chambre basse peut siéger en permanence. Puis elle est fixée discrétionnairement par le gouvernement –sept mois en moyenne de session ordinaire⁴⁹⁴.

Ces longues sessions sont perçues comme dangereuses sous la IV^e République et une proposition de résolution, pour en réduire la durée, est déposée le 23 mai 1958 par le gouvernement Pflimlin. Ce dernier exprime clairement l'impossibilité de gouverner quand le Parlement contrôle les ministres en permanence. Le fait qu'« un gouvernement investi de la confiance de l'Assemblée et auquel cette confiance est confirmée à l'occasion du vote du budget se trouve assigné à comparaître quotidiennement devant les chambres » est anormal : « (...) La restauration de l'autorité et de la responsabilité du gouvernement étaient incompatibles avec la pratique de la session quasi permanente du Parlement (...) »⁴⁹⁵. La révision constitutionnelle de 1995 qui se traduira par l'instauration d'une longue session ordinaire confirme, rétrospectivement, que certains rédacteurs de la Constitution espèrent canaliser les parlementaires en réduisant les sessions. Il est moins question de contrôle du gouvernement sur le Parlement que de recherche d'efficacité.

C – La soumission du règlement des Assemblées au contrôle de constitutionnalité

L'article 61 al1 dispose que « Les lois organiques, avant leur promulgation et les règlements des Assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution ». De même l'article 17 al. 2 de l'ordonnance n°58-1067 prévoit aussi le contrôle des modifications apportées à ces règlements. Cette déclaration de conformité est obligatoire. De telles dispositions s'inscrivent dans cette volonté de rationaliser le parlementarisme, et d'encadrer strictement l'activité et les initiatives parlementaires. Pour la première fois, un juge, le juge constitutionnel vient expliquer aux organes parlementaires comment ils doivent interpréter la norme constitutionnelle. Le parlement ne peut plus fixer « librement la signification des normes »⁴⁹⁶.

En 1959, sur la base de l'article 61 al.1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel interdit le recours aux propositions de résolution. Cette pratique coutumière, née sous la Monarchie de Juillet,

⁴⁹³ Eugène Pierre pense que rien ne s'oppose à ce qu'un parlementaire propose la prorogation de la session jusqu'à ce que le projet de loi examiné soit adopté. Op. cit., tome 1, p. 551 et s..

⁴⁹⁴ Michel Bouissou, *L'article 28, in La Constitution de la République française*, op. cit., p. 458.

⁴⁹⁵ Annexe n°7180, J.O. Doc. Parl., A. N., p. 1810. le gouvernement propose une session ordinaire du 1^{er} octobre au 31 décembre, consacrée au budget ; deux sessions ordinaires d'un mois au cours des deux premiers trimestres. J.C. Bécanne, op. Cit., p. 394.

⁴⁹⁶ Denis Baranger, *Les Constitutions de Michel Troper*, op. cit., p. 131.

résulte du recours aux interpellations⁴⁹⁷. Les interpellations des ministres sur une question précise se traduisaient par des explications fournies par les ministres et un débat au terme duquel, par le vote d'une proposition de résolution, les députés manifestaient confiance ou défiance aux ministres⁴⁹⁸. A l'origine, cette technique n'est pas prévue par le règlement des chambres car « elle intervient en dehors de l'ordre du jour officiel »⁴⁹⁹. Jusqu'en 1849, aucun des règlements des Assemblées n'organise le recours à l'interpellation⁵⁰⁰.

En 1959, les parlementaires élaborent leur règlement et sont partis du principe que « tout ce qui n'est pas défendu est permis ». Ils y insèrent le droit de prendre des résolutions.

Le Conseil constitutionnel, animé par la crainte que les Assemblées tentent d'échapper au carcan imposé par la Constitution par la voie de leur règlement, pousse très loin son contrôle. Il ne se contente pas d'exiger une compatibilité des règlements à la Constitution mais une stricte conformité à celle-ci et aux ordonnances de l'article 92 portant loi organique. Tout ce qui n'est pas formellement autorisé par la Constitution est interdit. Il considère que :

« (...) Dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution, qui, dans son article 20, en confiant au gouvernement la détermination de la conduite de la politique de la nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 ».

Ainsi, si les parlementaires veulent mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement, ils doivent respecter la lettre de la Constitution et uniquement la lettre de la Constitution. En dehors de la Constitution, nul mise en jeu. Le Conseil constitutionnel restreint la responsabilité à la question de confiance et la censure ce qui est réducteur car il ignore les procédures d'information et de contrôle qui

⁴⁹⁷ Vanauld, *Le droit d'interpellation sous la Monarchie de Juillet*, Thèse, Aix 1909, cité par Julien Laferrière, op. cit., p. 194. Le 5 novembre 1830, le député républicain Mauguin manifeste sa volonté de demander des explications sur l'état des relations extérieures de la France. La discussion s'étant clôturée sans vote, le 13 novembre, il interpelle de nouveau le ministre des affaires étrangères le 27 janvier 1831. Alain Laquière, op. cit., p. 561.

⁴⁹⁸ Julien Laferrière explique la procédure de l'interpellation: « Le ministre interpellé doit répondre à l'interpellation au jour que la Chambre a fixé pour sa discussion, sauf, il est vrai, à pouvoir répondre qu'il se refuse à entrer en discussion, en invoquant par ex la nécessité du secret diplomatique. (...) l'interpellation ouvre un débat général auquel tous les membres peuvent prendre part. Enfin elle a une sanction ; elle est close par le vote d'un ordre du jour, c'est à dire d'une résolution par laquelle l'Assemblée décide de passer à l'examen de la question suivante figurant à son ordre du jour. La rédaction de cette résolution appelée elle-même par abréviation : « ordre du jour » fournit à la Chambre la possibilité de manifester son sentiment à l'égard du ministre interpellé ; explicitement, si l'ordre du jour motivé, c'est à dire assorti de considérants par lesquels la Chambre exprime son approbation ou sa désapprobation (...) ; implicitement par le vote de l'ordre du jour pur et simple qui peut être lui aussi un moyen pour la Chambre de manifester son sentiment, le gouvernement ayant déclaré qu'il l'accepte comme signifiant que la Chambre estime mal fondée l'interpellation dirigée contre lui, ou au contraire qu'il le repousse, ne pouvant se contenter d'une approbation aussi tiède. La tactique parlementaire a fait de l'ordre du jour un moyen très nuancé d'exprimer les sentiments de l'Assemblée à l'égard du gouvernement, si bien même qu'il est arrivé parfois qu'à des ordres du jour non motivés le gouvernement et ses adversaires ont attaché des significations différentes » Julien Laferrière, op. cit., p. 780.

⁴⁹⁹ Philippe Lauvaux, *Le parlementarisme*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1987, 2^{ème} édition, p. 18.

⁵⁰⁰ Eugène Pierre, op. cit., tome 2, p. 791.

relèvent du processus de la responsabilité politique.

Ensuite, il considère que les propositions de résolution ne sont pas qu'une manifestation de défiance ou de contrôle. Elles sont aussi illégales car elles empiètent sur le droit d'initiative législative :

« (...) dans la mesure où les propositions de résolution participeraient du droit d'initiative législative des parlementaires en matière législative, tel qu'il est défini et limité par les dispositions des articles 34, 40 et 41 de la Constitution, la pratique de telles propositions (...) se heurterait à la lettre de la Constitution, et notamment de ses articles 40 et 41, dont la rédaction ne vise que les propositions de loi, qui sont les seules dont l'adoption puisse avoir pour conséquence une diminution des ressources publiques, une création ou une aggravation d'une charge publique, et puisse porter atteinte au pouvoir réglementaire du gouvernement défini par l'article 37 ou à la délégation qui lui aurait été consentie en application de l'article 38 ».

Il est alors intéressant de se rappeler que lors de la création de l'interpellation, le lien avec l'initiative législative a été établi par Guizot. Selon lui, la base juridique de l'interpellation est le droit d'initiative parlementaire, selon une logique assez simple : le 5 avril 1834, il explique à la chambre : "Il (le droit d'interpellation) s'est présenté comme une conséquence, comme un démembrement, si je puis ainsi parler, du droit d'initiative »⁵⁰¹ ... à une époque où la participation des chambres à l'initiative législative est restreinte.

Il semble donc que les propositions de résolution liées ou non explicitement à l'interpellation poursuivent une finalité : octroyer aux chambres le moyen de faire contrepoids au pouvoir exécutif. Le Conseil constitutionnel l'a bien perçu ainsi. C'est pour cette raison qu'il s'oppose aux propositions de résolution incluses dans le règlement de l'Assemblée Nationale en rappelant que sa fonction est de formuler des « mesures et décisions relatives à la compétence exclusive de l'Assemblée, c'est à dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite Assemblée (...)»⁵⁰².

C'est une façon aussi de mettre un terme, implicitement, à la pratique des interpellations et de limiter la marge de manœuvre des députés. Entre 1875 et 1958, sa pratique a été jugée déstabilisante pour les ministères. Cette prise de décision des juges constitutionnels n'est certainement pas étrangère à

⁵⁰¹ A. P., vol. 87, 2^e série, p. 155-156., in Joseph Dubuc, op. cit., p. 135.

⁵⁰² Selon lui, le recours à ces propositions de résolutions « serait contraire aux dispositions de la Constitution, qui, dans son article 20, en confiant au gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 ».

Décision n°59-2 DC, des 17, 18 et 24 juin 1959. Rec. Cons. const., p. 58. Louis Favoreu, Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 4^{ème} édition, 1986, p. 38.

Code constitutionnel, op. cit., p. 453. Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 642. Yves Guchet, op. Cit., p. 176-178.

leur mode de désignation. L'esprit gaullien devait les envahir.

De telles mesures sont intéressantes sous l'angle de la responsabilité politique car elles obligent les parlementaires à respecter un cadre conçu pour stabiliser les institutions et faciliter l'exercice de la fonction gouvernementale par le gouvernement. Jusqu'à la quatrième République, les mesures de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres sont d'ordre conventionnel et/ou relèvent du règlement des Assemblées. A partir du moment où la recherche de stabilité est mise en avant, ou la volonté de rationaliser les techniques de mise en jeu de cette responsabilité est affichée, il est logique de vouloir homogénéiser toutes les techniques.

Néanmoins, en 1959 à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel, Georges Vedel a dénoncé cette mesure qu'il juge excessif⁵⁰³. La neutralité des juges constitutionnels, à cette époque, peut être discuté ainsi que le fondement théorique de leur action. Michel Troper considère le juge constitutionnel comme un « colégislateur (...) parce que s'il applique la Constitution, c'est une Constitution dont les termes sont assez vagues pour devoir être interprétés et qu'il interprète lui-même librement » D'autant plus librement que ses décisions ne sont l'objet d'aucun contrôle. Ainsi, il « interprète en fin de compte pour des raisons d'opportunité (...) »⁵⁰⁴. Le contexte de l'époque autorise à donner raison à son interprétation du rôle du Conseil constitutionnel.

En 1958, en accordant ces différents droits et moyens d'action au gouvernement, en créant ce cadre institutionnel, les rédacteurs de la Constitution ont prévu les ingrédients nécessaires pour que la responsabilité politique des ministres devienne réalité. La constitutionnalisation et la rationalisation de techniques de mise en jeu de la responsabilité politique prennent alors tout leur intérêt.

⁵⁰³ Georges Vedel, *Vérité de la V^e République*, Revue de l'Action populaire, sept-oct. 1959. in *Code constitutionnel*, op. cit., p. 504.

⁵⁰⁴ Cité par Denis Baranger, *Les Constitutions ...*, op. cit., p. 131.

Conclusion du titre 1

La responsabilité politique est une notion riche, essentielle et complexe. Elle est riche de l'histoire des régimes politiques, des espoirs et des déceptions des acteurs politiques, des hésitations, des tentatives, des échecs juridiques et politiques. Elle est essentielle car elle est porteuse de valeurs. En cela elle est un référentiel et un standard. De plus, elle fonde des actions, offre des armes aux gouvernants et aux gouvernés, et est le lien entre ces deux catégories d'acteurs politiques. Elle est complexe car l'étude de ses critères de définition, les critères formel et matériel, témoignent de la difficulté à la cerner. En ce qui concerne le critère matériel, la nature des faits générateurs est délicate à déterminer. L'imputation conduit à distinguer la situation des acteurs, et la finalité est souvent oubliée. Il ne s'agit d'obtenir la démission de l'indésirable mais d'atteindre une harmonie et une cohésion politiques entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. La démission et la révocation sont des moyens d'atteindre cet objectif et non l'objectif. En ce qui concerne le critère formel, deux voies existent, la voie parlementaire et la voie électorale. Cette dernière est parfois oubliée, à tort.

La responsabilité politique est une notion intéressante, car, elle ne peut exister et être mise en œuvre que dans un environnement juridique précis. Outre un cadre juridique qui est celui du droit public, le pouvoir exécutif doit être un pouvoir politique bénéficiant des moyens d'agir. Le gouvernement doit exercer la fonction gouvernementale et non le parlement. Ces moyens sont politiques, c'est à dire notamment bénéficier d'un soutien à la chambre et d'un système partisan cohérent, et juridiques, c'est à dire, disposer des armes juridiques lui permettant de faire voter des lois et d'être tout simplement l'auteur d'actes qui seront contrôlés et jugés en opportunité par les parlementaires.

Les parlementaires doivent, en parallèle, avoir à leur disposition des techniques de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres. Cette mise en jeu intervient au cours de trois phases : la phase d'anticipation, en amont ; la phase de contrôle par l'information ; la phase de sanction, en aval. En raison du dualisme des responsabilités, seul le gouvernement est politiquement responsable devant le parlement. Le chef de l'Etat est épargné car une responsabilité politique est jugée incompatible avec l'exercice de sa mission et la continuité de l'Etat. Néanmoins, un mécanisme de mise en jeu de sa responsabilité pénale est prévu comme pour les ministres. Cette responsabilité est individuelle et non collective. Le choix du régime de la responsabilité des membres du pouvoir exécutif est un choix mûri car les auteurs de la Constitution de la V^e République ont voulu tirer les leçons du passé et éviter que les mêmes dysfonctionnements déstabilisent le système politique.

TITRE 2 – LE REGIME DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE EN 1958 : UNE MISE EN OEUVRE CIRCONSCRITE ET RATIONALISEE

En 1958, les auteurs de la Constitution ont opté pour un régime de la responsabilité politique respectueux de deux principes : la responsabilité politique collective du gouvernement et l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat devant le Parlement. Le choix est celui d'un régime parlementaire et non d'un régime présidentiel.

Ce choix est réaffirmé le 27 août 1958 par Michel Debré devant le Conseil d'Etat réuni en Assemblée générale. Il rappelle que la première volonté qui a dominé le projet de la Constitution est de « *refaire le régime parlementaire de la République* », de le rénover car « *le régime d'Assemblée, ou régime conventionnel est impraticable et dangereux* » et « *le régime présidentiel est présentement hors d'état de fonctionner en France* »⁵⁰⁵.

L'irresponsabilité du chef de l'Etat, principe constitutionnel essentiel à la continuité de l'Etat a, pour corollaire, la responsabilité collective du gouvernement. Les parlementaires vont leur demander des comptes sur les choix politiques et les actions menées. Les ministres sont les boucs émissaires. Ce dualisme des responsabilités au sein de l'exécutif est aussi le fruit de la montée en puissance des ministres face au chef de l'Etat et au Parlement et de leur volonté de manifester leurs différences. Le lien entre responsabilité politique et pouvoir réel est fort. La maîtrise de l'exercice de la fonction gouvernementale est au cœur de la conceptualisation de la responsabilité politique. Le Parlement sera le fer de lance du contrôle et de la sanction politiques.

Sous la V^e République, le rôle politique du Parlement est rationalisé et formalisé par le droit. Le principe de cette responsabilité est posé à l'article 20 al. 3 et les articles 49, 50 et 51 organisent, en partie, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement⁵⁰⁶. Néanmoins, un contrôle est mis en œuvre pas d'autres moyens comme les questions et le travail des commissions⁵⁰⁷. De même, on ne

⁵⁰⁵ Michel Debré, in Didier Mauss, *Les grands textes...*, op. cit., p. 4..

⁵⁰⁶ Ce sont ces éléments qui conduisent à classer le régime politique de la V^e République dans la catégorie des régimes parlementaires, même si d'autres éléments sont autant de nuances aux spécificités de ce régime. Jean-Claude Colliard, *Les articles 49, 50 et 51*, in *La Constitution ...*, op. cit., p. 632.

⁵⁰⁷ Ce sont ces mécanismes que les constitutionnalistes présentent. Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, 20^e édition, Paris, 2003, 591 p., Maurice Duverger, *Le système politique français*, PUF, THEMIS, Dimitri-Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, Précis, Paris, 1998, Claude Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, F. Hamon, M. Troper, G. Burdeau, *Droit constitutionnel*, LGDJ, P.-H. Chalvidan, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Nathan Université, coll. Fac, 1996, Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, PUF, coll. premier cycle, Paris, 1998, Yves Guchet et J. Catsiapis, *Droit constitutionnel*, Ellipses, 1996, Michel Lascombe, *Droit constitutionnel de la Ve République*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 7^{ème} édition, 2001, Elisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, PUF, coll. Droit fondamental, 1998, Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Monchrestien, coll. Focus droit, 2^e édition, 2002 348 p..

peut ignorer l'impact de la détermination de l'ordre du jour des Assemblées et au-delà de la procédure législative. La rationalisation des rapports gouvernement-assemblées est un des éléments déterminant le cadre d'exercice de la fonction gouvernementale.

A la suite de la lecture de la Constitution de 1958, deux éléments d'ordre formel doivent être à présent mis en exergue.

Le terme contrôle est très rarement utilisé dans le texte constitutionnel. L'article 47 indique que « la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle ». Il n'est pas fait référence, explicitement, à un contrôle du Parlement exercé sur le gouvernement. Même les personnes qui ont élaboré l'ouvrage *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958* et regroupé les différents projets et interventions des uns et des autres n'ont pas mentionné, dans la table analytique, les mots « contrôle parlementaire ». Or Michel Debré est attaché au contrôle parlementaire.

Un autre élément est à évoquer. A aucun moment, dans le texte constitutionnel, les expressions « responsabilité politique » et « irresponsabilité politique » ne sont utilisées. Tout au plus, est-il fait référence, implicitement, à l'idée de solidarité et de collectivité, car le texte traite de démission du gouvernement, et de délibération en Conseil des ministres, ou il est précisé que le président « n'est responsable (...) qu'en cas ». Ce qui permet de qualifier la responsabilité des ministres de politique tient aux mécanismes proposés et à la finalité poursuivie. Les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont mis en forme, de façon précise et rationalisée, une conception de la responsabilité politique. A côté, dans d'autres articles, est organisée une procédure de mise en jeu renvoyant à une responsabilité criminelle des membres du pouvoir exécutif. Pour ces raisons, il apparaît clairement que la Constitution de 1958 consacre l'implantation de deux responsabilités des gouvernants dont une politique.

L'étude de la responsabilité politique des gouvernants dans la Constitution de 1958 exige l'examen préalable du régime juridique de deux principes : le principe constitutionnel sur lequel ce système se base, l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat (chapitre 1), puis un second principe constitutionnel, indissociable et nécessaire au maintien du premier principe et au fonctionnement du régime politique, la responsabilité politique des ministres (chapitre 2).

Mais aussi *Le Code constitutionnel* commenté et annoté par M. de Villiers et Thierry S. Renoux, Litec, Paris, 2001, Yves Guchet, *Droit parlementaire*, Economica, Paris, 1996, Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Monchrestien, Paris, 1996. Frédéric Rouvillois, *Droit constitutionnel – La V^e République*, Flammarion, Paris, 2001, 365 p., Pierre Pactet, *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, Armand Colin, 22^e édition, Paris, 2003, 665 p., Louis Favoreu, P. Gaïa, R. Chevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, Gouvernement Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 6^e édition, 2003, 921 p.

CHAPITRE 1 – L'IRRESPONSABILITE POLITIQUE DU CHEF DE L'ETAT : UN PREALABLE TRADITIONNEL EN REGIME PARLEMENTAIRE

L'irresponsabilité du chef de l'Etat est étendue. Elle couvre tous les actes de sa fonction que ce soit sur le plan civil (il ne peut être assigné en réparation pécuniaire des dommages causés par son activité), pénal (il ne peut être poursuivi à raison des crimes et délits pour les actes pris dans l'exercice de sa fonction sauf en cas de haute trahison) et enfin politique.

Le principe d'irresponsabilité du chef de l'Etat devant le parlement est un principe nécessaire dont l'étendue doit être précisée (section 1). Ce principe repose sur un régime juridique dont les ambiguïtés sont nombreuses (section 2).

Section 1. - Un principe constitutionnel fondamental

Le chef de l'Etat bénéficie de deux immunités distinctes, l'irresponsabilité et l'inviolabilité. Il ne sera ici question que de son irresponsabilité devant le Parlement⁵⁰⁸.

L'irresponsabilité dont bénéficie le chef de l'Etat a pour finalité de lui permettre d'accomplir ses fonctions dans de bonnes conditions, sans être perturbé pour n'importe quel fait sans lien avec sa fonction ou ne remettant pas en cause sa capacité à être chef de l'Etat.

Le principe d'irresponsabilité (§1) doit être nuancé par une exception, la responsabilité pour haute trahison (§2)

Paragraphe 1– L'irresponsabilité politique devant le Parlement

La Constitution de 1958 ne prévoit pas explicitement l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat. Elle se déduit de l'article 19 –l'existence du contreseing qui conduit les ministres à endosser la

⁵⁰⁸ « L'irresponsabilité est celle, traditionnelle et indispensable, dont jouit le chef de l'Etat pour tous les actes qu'il a accomplis en cette qualité et qu'il appartient à l'autorité judiciaire de faire respecter en tant que de besoin ». Jusqu'à la création de la Cour pénale internationale, la seule limite à cette irresponsabilité est la procédure de destitution, c'est à dire la responsabilité pénale devant la Haute cour de justice. L'autre immunité est l'inviolabilité qui « vise à ce que même pendant le mandat, aucun subterfuge ne puisse permettre à quiconque de mettre juridiquement en cause le chef de l'Etat devant aucune autorité administrative ou juridictionnelle. En revanche, pour celles des procédures qui seraient légitimes, elles doivent pouvoir être reprises ou engagées à l'issue du mandat ». *Rapport de la commission de réflexion sur le statut pénal du chef de l'Etat*, La Documentation française, Paris, 2002. p. 5.

responsabilité politique des actes du pouvoir exécutif– et de l'article 68 qui dispose qu'il est responsable en cas de haute trahison. La haute trahison, sur le plan théorique, « exclue évidemment toute responsabilité politique »⁵⁰⁹.

Ce principe qui se déduit du texte constitutionnel, faute d'y être expressément stipulé (A), peut être nuancée (B).

A – Un principe constitutionnel

L'irresponsabilité politique du chef d'Etat français sous la Ve République est un legs monarchique (1). En théorie, son irresponsabilité doit conduire à son effacement dans la prise de décision (2). Cette irresponsabilité n'est pas explicitement inscrite dans le texte constitutionnel. Elle découle de la lecture des articles.

1- Un héritage monarchique

Le régime républicain parlementaire a conduit à nuancer la règle monarchique de l'inviolabilité royale. Si, au début, l'irresponsabilité du chef d'Etat en régime républicain est une survivance de la tradition monarchique conservée en régime républicain, un legs de la monarchie⁵¹⁰, par la suite, elle devient une caractéristique du régime parlementaire. Ainsi, à l'origine, le monarque bénéficie du principe d'inviolabilité. En régime représentatif parlementaire, il n'est plus question d'inviolabilité mais d'irresponsabilité.

Cette protection découlant de l'irresponsabilité est limitée *rationne temporis* en régime républicain parlementaire à la durée du mandat. Cependant, la difficulté à définir le contenu de l'exception à ce principe, la responsabilité pour haute trahison, rend délicate sa délimitation *rationne materiae*.

Le fondement de l'irresponsabilité étant d'assurer la continuité de l'Etat et de garantir la séparation des pouvoirs, le général de Gaulle précise que le chef de l'Etat doit être « (...) *au-dessus des luttes politiques, un arbitre national (...) chargé d'assurer le fonctionnement régulier des institutions (...)* »⁵¹¹.

L'article 5 de la Constitution de 1958 serait alors la base constitutionnelle justifiant l'irresponsabilité : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire (...) ». Nul ne doit alors le déstabiliser.

⁵⁰⁹ François Feral, *La tradition juridique de l'irresponsabilité politique, in Gouvernants : quelle responsabilité*, op. cit., p. 192. Se référer aussi à la thèse de Pierre Olivier Caille, op. cit., p. 115 et s. ; 187 et s..

⁵¹⁰ Frédéric Rouvillois note que le principe d'irresponsabilité politique du chef de l'Etat est « hérité de la règle de l'inviolabilité du monarque ». *Droit constitutionnel, La Ve République*, Flammarion, Champs Université, Paris, 2001, op. cit., p. 129.

⁵¹¹ Discours prononcé le 4 septembre 1958 sur la place de la République, in Didier Mauss, *Les grands textes...*, op. cit., p. 9.

Cependant, toujours dans un souci de lutter contre l'arbitraire et les abus du pouvoir absolu, son irresponsabilité suppose, qu'un autre organe, le gouvernement, endosse la responsabilité des décisions du pouvoir exécutif. L'irresponsabilité du chef de l'Etat conduit à fixer un autre principe, celui de la responsabilité des ministres et plus globalement la règle fonctionnelle du dualisme des responsabilités. Ainsi, l'article 20 al.3 dispose que « le gouvernement est responsable devant le Parlement (...) » et l'article 49 al. 2 que « l'Assemblée met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure ».

Son effacement politique relève du souhaitable pour un certain nombre d'auteurs. Les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont été assez ambigus en la matière.

2 – L'effacement du chef d'Etat : une conséquence théorique espérée de l'irresponsabilité politique

L'effacement politique et juridique du chef de l'Etat n'est pas une conséquence *a priori* de l'irresponsabilité. Cette dernière signifie simplement que sa responsabilité politique ne peut être engagée par le Parlement, quelle que soit la façon dont il exerce ses pouvoirs. Néanmoins, d'autres attendent qu'il s'efface ou juge logique qu'il ne dispose pas d'attribution importante⁵¹². L'absence de légitimité du chef de l'Etat devrait l'interdire de revendiquer un quelconque pouvoir, et par voie de conséquence, d'exercer une quelconque autorité, et bénéficier d'un quelconque prestige⁵¹³.

Ce n'était pas le cas dans les régimes monarchiques avant 1789. Disposant d'une légitimité sacrée, il peut exercer des pouvoirs. Par contre, après 1789, il est attendu, la révolution cherchant à limiter l'absolutisme royal. Cet effacement est considéré comme logique, en raison d'une légitimité moindre, dans les régimes parlementaires républicains. L'irresponsabilité est analysée comme une conséquence de l'effacement du chef de l'Etat, dans un contexte d'implantation du régime parlementaire : « On n'a d'autorité que dans la mesure où on en assume la responsabilité (...) »⁵¹⁴.

Dans les premières Constitutions du XVIII^e et XIX^e siècles, le chef de l'Etat a, constitutionnellement, un rôle limité. Dans l'exercice de la fonction exécutive, ne devant pas, théoriquement, déterminer et

⁵¹² Claude Emeri explique qu'« Etymologiquement et parallèlement, irresponsabilité chemine avec impuissance, et que le vocabulaire juridique traduit par : incapacité » in *De l'irresponsabilité présidentielle*, Pouvoirs, n°41, 1997, p. 133.

⁵¹³ Bernard Brancher, op. cit., p. 220-221.

⁵¹⁴ Georges Vedel, *Manuel...*, op. Cit., p. 429. Dans les régimes présidentiels où le président dispose de la totalité du pouvoir exécutif, l'irresponsabilité lui permet d'exercer la fonction exécutive en toute indépendance. Dans les régimes parlementaires, c'est le cabinet, organe distinct du chef de l'Etat qui dispose de la réalité de ce pouvoir et qui est responsable. On notera toutefois, qu'en France, des chefs de l'Etat étaient irresponsables tout en ayant du pouvoir et un rôle déterminant dans la définition de la politique, Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p.134.

conduire la politique de la nation, il ne peut y avoir de divergences de politique entre les deux pouvoirs.

Benjamin Constant est de ceux qui espèrent une mise en retrait du chef de l'Etat. C'est la pensée dominante au XIX^e siècle. Il établit un lien entre irresponsabilité et effacement politique. Selon lui, le fondement de cette irresponsabilité découlerait du caractère neutre du pouvoir royal contrairement à celui des ministres : « Le pouvoir royal est un pouvoir neutre. Celui des ministres est un pouvoir actif ». Devant œuvrer pour garantir et maintenir la liberté et l'ordre, il doit être au-dessus des passions. Cette prérogative royale ne peut être exercée que par un seul individu, le chef de l'Etat et ne peut se partager. Il incarne alors « (...) une sphère inviolable, de sécurité, de majesté, d'impartialité (...) ». Il superpose le pouvoir royal aux trois pouvoirs classiques que sont le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Si cela s'avère nécessaire, il doit agir pour bloquer l'action de l'Exécutif par la destitution des ministres, celle du législatif par la dissolution de la Chambre et celle du Judiciaire par la grâce. En cas de danger il sera mis un terme au pouvoir du Roi par des moyens légaux, ce qui aura pour conséquence de rabaisser le pouvoir royal au niveau du pouvoir exécutif ou d'élever le second au niveau du premier. Le pouvoir royal est là pour trouver un équilibre et permettre au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et au pouvoir judiciaire de coopérer harmonieusement⁵¹⁵.

N'étant pas responsable, le chef d'Etat ne doit pas agir et doit perdre toute autorité au bénéfice des ministres⁵¹⁶. Thiers justifie cet effacement la veille de la Monarchie de Juillet dans le *National* : « Régner n'est pas gouverner, c'est être l'image la plus vraie, la plus haute, la plus respectée du pays tout entier. Le Roi, c'est le pays fait homme »⁵¹⁷. Chateaubriand, dans la *Monarchie selon la Charte* en 1816, estime avec plus de force que Vitrolles dans *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, que le Roi doit avoir un rôle effacé : en cas de contestation ou de problème ce sont les ministres qui seront mis en cause. Rien ne doit pouvoir atteindre la personne du Roi qui est inviolable et sacrée. Il est infaillible et en cas de problème le coupable ne peut être qu'un ministre car « le Roi ne peut mal faire »⁵¹⁸.

En 1875, les monarchistes qui votent les lois constitutionnelles espèrent cet effacement du chef de l'Etat, comme l'explique M. de Ventavon au cours de la séance du 21 janvier 1875 : « (...) c'était la condition indispensable de la durée de ses pouvoirs ». Sa position par rapport aux partis serait d'autant plus solide s'il perdait l'exercice de ses pouvoirs. Il est vrai aussi qu'à cette époque les monarchistes

⁵¹⁵ Benjamin Constant, *Principes* ...op. cit., p. 1079-1080. En fait, il distingue cinq pouvoirs : le pouvoir royal, le pouvoir exécutif (les ministres), le pouvoir représentatif de la durée (il réside dans une Assemblée héréditaire), le pouvoir représentatif de l'opinion (il réside dans une Assemblée électorale), le pouvoir judiciaire (confié aux tribunaux)

⁵¹⁶ Joseph Barthélémy et Duez, *Traité*...op. cit., p. 619.

⁵¹⁷ Paul Bastid, *Les institutions politiques*... op. cit., p. 174.

⁵¹⁸ Paul Bastid, *Les institutions politiques*..., op. cit., p. 171-172.

souhaitent mettre en place le Maréchal Mac-Mahon⁵¹⁹.

En 1946, l'effacement est voulu. Inversement, en 1958, c'est le renforcement de l'institution présidentielle qui est désiré.

Si les auteurs de la Constitution confient la détermination et l'application de la politique de la nation au gouvernement, l'existence de pouvoirs dispensés de contreseing conduit à mettre en avant le chef de l'Etat à certains moments. L'effacement de ce dernier ne constitue pas une priorité ou un objectif pour les rédacteurs. Son irresponsabilité politique non plus.

B – Un principe à nuancer

L'irresponsabilité politique du chef de l'Etat est un gage de stabilité. Néanmoins, elle peut être nuancée en raison de son mode de désignation : il est élu, peut se représenter et ne pas être choisi une seconde fois. Il s'expose à des manœuvres politiques qui peuvent se nouer lors de sa nomination –la phase d'anticipation– et s'il se représente –la phase de sanction–. L'interdiction de se représenter consoliderait le principe d'irresponsabilité politique.

En 1958, les auteurs de la Constitution ont tranché avec les pratiques antérieures. Le chef de l'Etat ne sera plus désigné exclusivement par les parlementaires, ce qui renforce sa protection politique.

De 1958 à 1965, selon la logique parlementaire, le chef de l'Etat est élu par un collège électoral de 80 000 membres dépassant le cadre du Parlement. Il est élargi aux citoyens détenteurs d'un mandat électif : outre les membres du Parlement, appartiennent à ce collège les membres des conseils généraux, des Assemblées des territoires d'outre-mer et les représentants élus des conseils municipaux. Il s'agit ainsi de dépolitiser l'élection⁵²⁰ contrairement à la procédure choisie sous la IV^e République⁵²¹. C'est une façon de limiter l'influence des parlementaires et d'éviter de dépendre d'eux. La volonté est d'en faire un président au-dessus des partis. Un tel collège concourt à donner corps au principe d'irresponsabilité devant le Parlement. Cependant, ce n'est pas suffisant.

Par ailleurs, la Constitution prévoit une exception à l'irresponsabilité du chef de l'Etat, la haute

⁵¹⁹ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel* ..., op. cit., p. 806-807.

⁵²⁰ Selon la formule du général de Gaulle lors de son discours à Bayeux : « Un chef d'Etat, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le parlement, mais beaucoup plus large ». Jean Gicquel, *Le Président de la République, articles 6 et 7*, in *La Constitution* ..., op. cit., p. 182-184.

⁵²¹ Sous la IV^e République, il est élu pour sept ans à la majorité absolue des suffrages exprimés par les membres des deux Chambres réunis à Versailles (art. 29). Il est procédé à autant de tour que nécessaire pour obtenir cette majorité –Art. 29 de la Constitution de 1946 et art. 3 de la loi du 6 janvier 1950. Loi organique du 8 décembre 1953 sur le vote secret–. Elles se réunissent en Assemblée qui sera par la suite appelée Congrès. La durée du mandat est personnelle, c'est à dire que s'il ne termine pas son mandat, celui qui sera élu le sera pour sept ans et non pour achever le mandat de son prédécesseur. Il est rééligible une seule fois Sous la III^e République, il n'y avait pas de limitation. Par contre en 1848, il était impossible de se représenter.

trahison.

Paragraphe 2 – Une exception à l’irresponsabilité : la haute trahison⁵²²

L’article 68 de la Constitution de 1958 dispose en son alinéa 1^{er}⁵²³ : « Le Président de la République n’est responsable des actes accomplis dans l’exercice de ses fonctions qu’en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux Assemblées statuant par un vote identique au scrutin public à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute cour de justice ».

Cette responsabilité conséquence du caractère républicain du régime (A), est d’une nature ambiguë (B)

A – Une responsabilité découlant de la nature républicaine du régime

Selon Paul Bastid, « Dans les régimes républicains parlementaires, (l’irresponsabilité du chef de l’Etat) n’a pas un caractère absolu car il ne dispose pas d’une légitimité de droit divin et il n’incarne pas la volonté nationale, contrairement à un député élu au suffrage universel direct. Il peut alors être poursuivi en cas de haute trahison pour les actes accomplis pendant l’exercice de ses fonctions »⁵²⁴. Il est toujours pénalement responsable, selon une procédure particulière, pour les actes relatifs à sa fonction⁵²⁵. En France, sa responsabilité peut être engagée pour le crime de haute trahison⁵²⁶.

Si ce principe d’irresponsabilité politique semble s’inscrire dans une tradition parlementaire, à l’image de la III^e et de la IV^e Républiques, le contexte politique et juridique, dans lequel a lieu

⁵²² Antide Moreau, *La haute trahison du président de la République sous la Ve République*, RDP, nov-déc. 1987, p. 1541-1603. Jean-Pierre Rougeaux, *La Haute cour de justice sous la Ve République*, RDP, juillet-août 1978, p. 1019-1054.

⁵²³ Les alinéas 2 et 3 ont été abrogés par la loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993.

⁵²⁴ Article 68 Constitution de 1958 : « le président de la République n’est responsable qu’en cas de haute trahison... ». il en est de même dans la Constitution française de 1946. La Constitution italienne est plus claire à l’article 90 : « le président de la République n’est pas responsable des actes accomplis dans l’exercice de ses fonctions, sauf ceux qui seraient accomplis par haute trahison ou attentat à la Constitution ». La Constitution turque prévoit une responsabilité pour haute trahison (art. 41). Idem dans la Constitution finlandaise à l’article 47. la loi allemande à l’article 61. in Paul Bastid, - *Cours de droit constitutionnel comparé* –DES 1956-1957-, rédigé d’après les notes et avec l’autorisation de M. Paul Bastid, Les cours de droit, Paris, 1957, p. 174.

L’article 14 de la Constitution de Weimar ne laisse aucun doute sur le caractère politique : « Toute violation coupable de la Constitution ou d’une loi »

⁵²⁵ Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit. p.136-137. Joseph Barthélémy et Duez, *Traité...*, op. cit., p. 619.

Il bénéficie d’une protection liée à sa fonction. Pour une étude exhaustive de l’invulnérabilité du chef de l’Etat, la lecture de la thèse de Pierre-Olivier Caille, *L’invulnérabilité pénale du chef de l’Etat sous la Ve République. Contribution à l’étude des immunités en droit constitutionnel*, Thèse, Université de Lille II, 2002, 368 p. et plus particulièrement les pages p. 83- 90, p. 112-133. Joseph Barthélémy et Duez, *Traité de droit constitutionnel –édition de 1933-*, Economica, collection « Classiques », Série politique et constitutionnelle, p. 619.

⁵²⁶ Joseph Barthélémy et P. Duez, *Traité ...* op. cit., p. 629 et s ; Georges Vedel, *Manuel de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1949, p. 429 et s.

l'élaboration de la Constitution, conduit à nuancer la perpétuation pure et simple de cette tradition. Le contexte politique reflète une volonté de changement d'avec les régimes précédents, notamment par un renforcement de l'autorité présidentielle. Le général de Gaulle souhaite doter la France d'un « vrai chef ». Sur le plan juridique, la création de pouvoirs dispensés de contreseing conduit à positionner différemment le chef de l'Etat au sein des institutions. Philippe Lauvaux rappelle que tant que le pouvoir de décision n'est pas purement formel, ce qui est le cas dans les faits, l'irresponsabilité du Roi ne peut être parfaite⁵²⁷. Il en est de même pour le chef d'Etat de régime parlementaire.

La reconnaissance de la responsabilité pénale du chef de l'Etat est une nécessité car elle est la meilleure garantie contre toute tentation d'arbitraire⁵²⁸.

La Constitution de 1958 est la quatrième Constitution française à organiser la responsabilité pénale après celles de 1848, de 1875 et de 1946⁵²⁹. La V^e République s'inscrit dans la logique des deux Républiques précédentes en ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice des fonctions⁵³⁰.

La responsabilité pénale ne vise que les actes commis par le président de la République pendant ses fonctions. Ainsi, selon Julien Laferrière, outre sa responsabilité en matière civile, il est responsable des actes détachables de sa fonction, c'est à dire commis en sa qualité d'homme privé et des actes accomplis avant son entrée en fonction devant des juridictions de droit commun⁵³¹. Georges Vedel précise en 1960 que « *l'irresponsabilité du Président de la République ne s'applique qu'aux actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions. Pour le surplus, il est un citoyen ordinaire et l'on ne retrouve pas le problème, d'ailleurs théorique, qui était né des termes de la Constitution de 1875 et relatif à la compétence de la Haute Cour pour les crimes et délits se rapportant aux fonctions du président* »⁵³².

Les sanctions peuvent être la destitution sans poursuites pénales ou avec poursuites pénales (ce qui découle de la procédure d'*impeachment*), ou des sanctions politiques comme le *recall* ou la révolution⁵³³.

⁵²⁷ Denis Baranger, *Parlementarisme...*, op. cit., p.184-188.

⁵²⁸ Michel Bélanger, *Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'Etat*, RDP, 1979, p. 1267 et 1274.

⁵²⁹ Sous la Seconde République, le président de la République est responsable devant la chambre de tous les actes du gouvernement et de l'administration comme chacun des ministres. La loi du 25 février 1875 proclame l'irresponsabilité politique du président de la République, et sa responsabilité pénale. Il en est de même en 1946.

⁵³⁰ Les procédures sont différentes.

⁵³¹ Julien Laferrière, op. cit., p.1027. Mais aussi Jean Foyer, *Revue française de droit administratif*, 1999, p. 296 et Code constitutionnel, op. cit., p. 623.

⁵³² Georges Vedel, *Droit constitutionnel et institutions politiques, Les Cours de droit, 1960-1961*, p. 825. Bernard Genevois, *Le Conseil Constitutionnel et le droit pénal international: A propos de la décision n°98-408 DC du 22 janvier 1999.*, RFD adm, 15(2), mars-avril 1999,, p. 296.

⁵³³ Michel Bélanger, *ibid*, p. 1288-1289.

Il est important que cette irresponsabilité soit relative car sinon, note Prévost-Paradol, la possibilité d'étendre le champ de sa responsabilité et l'existence d'une mise en jeu étendue, le conduirait à user largement de son pouvoir :

« (...) Comme il paraît équitable que la responsabilité soit proportionnelle au pouvoir, on court le risque (...) de voir le président s'appliquer constamment à exagérer sa responsabilité afin d'étendre son pouvoir. (...) Déguiser le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité, c'est donner habilement à l'ambition personnelle la forme la plus respectable et, par conséquent la plus dangereuse (...). Le seul moyen de déjouer cette ruse périlleuse sous le régime d'une République présidentielle, c'est de définir avec clarté et de limiter avec rigueur la responsabilité du président et de la borner aux devoirs qui relèvent directement de son office, en laissant au cabinet toute la responsabilité de la politique générale, afin de lui assurer tout son pouvoir »⁵³⁴.

Or la responsabilité pénale n'est pas fondamentalement différente de la responsabilité politique⁵³⁵, notamment à la lumière des motifs évoqués et de la procédure prévue.

B – L'ambiguïté de cette responsabilité

Le caractère politique découle du fait que cet acte de haute trahison est réalisé dans le cadre d'une fonction politique, la fonction présidentielle, que ces actes sont, à la lumière des différentes définitions proposées par la doctrine, de nature politique. En dernier lieu, la mise en accusation est le fait d'organes politiques.

Le motif (1) et la procédure suivie (2) pour engager la responsabilité pénale du chef de l'Etat confortent sa dimension politique.

1 - Le motif : la haute trahison

Aux termes de l'article 68, « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions⁵³⁶ qu'en cas de haute trahison ».

Définir la haute trahison constitue un exercice délicat. Néanmoins, son fondement politique est une permanence. Hormis en 1848, les rédacteurs des Constitutions françaises sont restés dans le flou.

En 1848, les rédacteurs de la Constitution qualifient de haute trahison les faits suivants : « Toute mesure par laquelle le président de la République dissout l'Assemblée Nationale, la proroge ou met

⁵³⁴ M. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, librairie Michel Lévy frères, 3^{ème} édition, 1868, p. 121-122.

⁵³⁵ Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, ...op. cit. p.136.

⁵³⁶ La situation des actes accomplis en dehors de sa fonction n'est pas claire. Sous la III^e République, l'article 12 al 1 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 introduit un privilège de juridiction pour tous les actes qu'il commettait pendant ou hors de sa fonction : « Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat. La Constitution de 1946 a mis un terme à ce privilège et stipulant uniquement qu' « il peut être mis en accusation ». Ce n'est donc pas l'unique solution. Les actes étrangers à sa fonction peuvent alors relever des juridictions de droit commun.

obstacle à l'exercice de son mandat⁵³⁷ –art. 68 C.–.

En 1875, en 1946 et en 1958, aucune définition n'est donnée. Cela permet soit d'éviter son engagement dès qu'un acte prévu est commis, soit qu'un président commette une faute non stipulée. Cette infraction n'est pas non plus définie par le code pénal. Léon Hamon trouve cela positif : « Il entre dans la nature même de la haute trahison de ne pouvoir être précisée à l'avance en raison des multiples formes que peut revêtir un très grave manquement aux devoirs de la fonction »⁵³⁸. Néanmoins, l'absence de définitions dans le texte ou de précision quelconque peut constituer une protection excessive pour le chef de l'Etat. En fournissant des précisions, les occasions de mise en jeu de la responsabilité sont accrues⁵³⁹.

En 1958, les auteurs de la Constitution sont moins soucieux de définir la haute trahison que de modifier la procédure prévue par le texte de 1946 et plus précisément de la dépolitiser. Cela n'a rien de choquant car il est difficile de contenir dans une Constitution une réponse à toutes les situations, notamment quand leur survenue ne relève pas du quotidien. L'urgence, le quotidien, la stabilité de la nation d'abord.

La rédaction d'une Constitution ne peut être exhaustive. Pierre-Henri Prélôt souligne, avec mansuétude, que le droit constitutionnel « fourmille » toujours « de questions sans importance, auxquelles il faut un jour se résoudre à apporter dans la précipitation une réponse concrète, parce

⁵³⁷ Sur proposition de Deville la mention « ou met obstacle à l'exercice de son mandat » est rajoutée in François Luchaire, *Naissance ...*, op. cit., p. 120.

Le Président de la République est aussi responsable, pour ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration ».

Conformément à la conception benjaminienne de la responsabilité pénale des gouvernants, il est prévu que les crimes et les délits pour lesquels le président de la République pourrait être aussi poursuivi doivent être déterminés par la loi (art. 68 et 100).

⁵³⁸ Cité par Xavier Delcros, *La Haute cour de justice, articles 67 et 68*, op. cit., p. 804.

⁵³⁹ Les systèmes allemands et autrichiens sont particulièrement précis. Pour mémoire, la Constitution de Weimar, outre une responsabilité politique du chef de l'Etat mise en jeu par l'électeur, prévoyait, en son article 59, une responsabilité de nature politico-pénale permettant de sanctionner toute « violation coupable de la Constitution ou d'une loi fédérale ». Elle était particulièrement exhaustive car, au côté de ces deux responsabilités, elle stipulait qu'en cas d'infractions pénales, des poursuites pénales pouvaient être engagées devant des juridictions ordinaires. Bénéficiant d'une immunité de procédure, le parlement devait, au préalable, autoriser les poursuites. L'esprit était de prévoir une protection équivalente à celle dont bénéficiaient les députés. La loi fédérale allemande de 1949 a repris les deux dernières responsabilités, « politico-pénale » en cas de « violation délibérée de la Constitution ou d'une loi fédérale » et purement « pénale » pour les infractions pénales. La Constitution autrichienne de 1920, révisée en 1929, s'inspire aussi de la Constitution de Weimar car elle opte pour la formule : « Violation de la Constitution, ou de la loi pénale ». La Constitution irlandaise de 1937 dispose que le président peut être mis en accusation « sous l'inculpation de mauvaise conduite spécifiée ». Armel le Divellec, *La responsabilité des présidents de la République dans les pays d'Europe du Nord*, in Armel le Divellec, Christophe Guettier (dir.), *La responsabilité pénale...*, op. cit., p. 123-141.

Les auteurs des Constitutions suivantes ne sont pas très explicites à l'image des français. En 1999, la Finlande a opté pour « Haute trahison ou crime contre l'humanité », la Grèce pour « Haute trahison ou violation de la Constitution », et l'Italie pour « Haute trahison et attentat contre la Constitution ». La Constitution Irlandaise est très floue en la matière : « mauvaise conduite spécifiée ». Le Portugal opte pour une formule digne de Benjamin Constant : « « Crimes » définis par une loi spéciale ». *Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République*, op. cit., p. 14.

qu'on vient de retrouver un perdreau mort »⁵⁴⁰.

Selon le duc de Broglie, en 1870, « Le président ou régent, inviolable, comme s'il était Roi, inviolable même après l'expiration de sa magistrature, inviolable, quant à tous les actes de son administration, couvert comme s'il était Roi, par la responsabilité de ses ministres, ne pourrait, selon notre plan, être attaqué et pris à partie que pour tentative d'usurpation »⁵⁴¹. Quelle est alors la réalité du fondement pénal de la responsabilité pénale du chef de l'exécutif et plus globalement de l'ensemble des membres du pouvoir exécutif ?⁵⁴². Pour pallier ce manque, à partir de la troisième République, la doctrine affine sa perception de la haute trahison tout en entretenant cette confusion du politique et du pénal. Elle peut être « considérée comme constituée par des fautes commises par le président de la République dans l'exercice de ses fonctions, du moment que ces fautes étaient assez graves pour mériter le qualificatif de « haute trahison » ». Sans la moindre hésitation, Maurice Hauriou juge politique la responsabilité pénale du chef de l'Etat : « la haute trahison est un crime essentiellement politique ; en fait, ce qui est visé, c'est la tentative de coup d'Etat, c'est à dire la haute trahison au point de vue patriotique. Il s'agit donc bien d'une responsabilité politique criminelle »⁵⁴³. Pour Adhémar Esmein, la haute trahison concerne les cas où « le président de la République abuserait de ses pouvoirs pour violer à l'intérieur les lois de la Constitution ou bien compromettrait par une faute lourde les intérêts de la France à l'égard de l'étranger »⁵⁴⁴. L'expression, abuser de ses pouvoirs, renvoie à la conception benjamine de la responsabilité ministérielle – mauvais usage d'un pouvoir légal–.

Sous la IV^e République, la haute trahison est, selon Georges Vedel, « une notion politique, non pénale »⁵⁴⁵ car c'est « un manquement d'ordre politique aux obligations de la fonction » et « une violation grave des devoirs de la charge ». En cela c'est « une constatation politique, (...), une incrimination politique » qui ne suppose pas qu'il y ait eu crime ou délit et l'application d'une peine au sens pénal du terme⁵⁴⁶.

Sous la V^e République, Dimitri-Georges Lavroff semble en accord avec lui. Il pense que l'action du chef de l'Etat peut relever de la haute trahison quand, en toute mauvaise foi, elle « s'opposerait au fonctionnement régulier des institutions, empêcherait la mise en œuvre des dispositions de la Constitution et violerait par conséquent les devoirs de sa charge »⁵⁴⁷. De même Maurice Duverger

⁵⁴⁰ Pierre-Henri Prétot, *Le perdreau mort : L'irresponsabilité du Président de la République : inviolabilité personnelle, immunité fonctionnelle, privilège de juridiction*, Recueil Dalloz, Chroniques, n°12 du 22 mars 2001, p. 949.

⁵⁴¹ Duc de Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France*, Paris, 1870, p. 233

⁵⁴² La Constitution de Weimar qui rationalise le fonctionnement du régime parlementaire entretient cette confusion : L'article 14 prévoit le lancement de la procédure pour « Toute violation coupable de la Constitution ou d'une loi ».

⁵⁴³ *Précis...*, op. cit. p. 415 ; Lire aussi *Traité...*, p. 512.

⁵⁴⁴ Op. cit., tome 2, p. 225.

⁵⁴⁵ Georges Vedel, *La compétence de la Haute Cour*, Mélanges Magnol, Sirey, 1948, p. 418.

⁵⁴⁶ Georges Vedel, *Manuel*, op. cit., p. 431 et 516.

⁵⁴⁷ Dimitri-Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, 2^{ème} édition, Dalloz, coll. Précis droit public, science politique, p. 589.

explique que « la haute trahison se situe aux confins de la politique et du droit : il s'agit d'un crime politique, consistant à abuser de sa fonction pour une action contraire à la Constitution et aux intérêts supérieurs du pays »⁵⁴⁸. Maurice Prélôt positionne la responsabilité pénale sur le même plan qu'une responsabilité politique : le motif est le désaccord : « (...) Dans le cas concret d'un différend grave entre le Parlement et le président. Il ne sera pas besoin que le président soit un criminel de droit commun pour être inculpé. Il suffira qu'il ait pris une position politique le plaçant en opposition déclarée et profonde avec les autres représentants de la nation »⁵⁴⁹.

L'extension des attributions du chef de l'Etat, par le texte constitutionnel, étend d'autant le champ de la haute trahison dont le caractère politique est latent. Tout acte qui se traduirait par une violation grave des devoirs de la charge présidentielle relève de la haute trahison. Le lien entre l'article 68, l'article 5 et l'article 19 doit être établi. L'article 5 al.1 dispose que « le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. (...) ». La question d'espionnage ou d'entente avec l'ennemi ou des puissances étrangères ne constitue pas les seuls motifs de lancement de la procédure pénale. De même, l'article 19 dispensant le Président de la République de contreseing ministériel dans des cas précis, l'article 68 peut devenir la base juridique pour lui demander des comptes sur l'usage de ses pouvoirs.

Telle semble être la position de la commission constitutionnelle travaillant à la rédaction de la Constitution, les 25 et 26 août 1958. Elle estime que la façon selon laquelle le chef de l'Etat exerce ses fonctions et ses pouvoirs dispensés de contreseing peut constituer une base à l'engagement de la responsabilité pénale⁵⁵⁰. De plus, René Cassin, vice-président du Conseil d'Etat, explique que la responsabilité pénale du chef de l'Etat et celle des ministres sont conçues différemment. La responsabilité du Président de la République peut se fonder sur « *la violation des fonctions et pas du tout (sur une) infraction pénale* », comme pour les ministres⁵⁵¹. Cette prise de position est confortée par les propos tenus par Yves Bot, procureur de la République, au cours d'un colloque à l'Université du Maine, sur la responsabilité pénale du chef de l'Etat. Il dit au sujet de la haute trahison : « *Pour le pénaliste, cette infraction n'existe pas, faute d'être définie. Ici, ce qui manque substantiellement, c'est tout simplement l'élément légal de l'infraction* ». Il note que l'article 68 ne livre aucune définition de « *l'élément matériel de cette infraction* » et ne prévoit aucune peine. Ainsi, la qualification de haute

⁵⁴⁸ Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, tome II, Puf, Paris, 1976, 14^{ème} édition, p. 357.

⁵⁴⁹ Marcel Prélôt, *L'Encyclopédie Française*, L'Etat, t. X, p. 212.

Selon Jean-Pierre Rougeaux, « la responsabilité pour haute trahison demeure une responsabilité politique essentiellement politique et accessoirement pénale » Jean-Pierre Rougeaux, *La Haute cour de justice sous la V^e République*, RDP, juillet-août 1978, p. 1028.

⁵⁵⁰ DPS, tome III, p. 170-171.

⁵⁵¹ DPS, tome III, p. 390. Mais aussi, p.17.

trahison n'est pas réalisée *a priori*, avant la commission de l'acte, mais *a posteriori*. « Ces trois éléments constituent trois violations majeures du principe de la légalité criminelle et font donc qu'en l'état le pénaliste ne peut que rejeter toute infraction basée sur cette notion ». Logiquement, il continue en disant : « (...) *cette notion de haute trahison n'est pas véritablement une notion pénale mais une notion politique* », à moins que l'on parte de l'hypothèse de départ que « l'article 68 de la Constitution est finalement ... inconstitutionnel »⁵⁵².

L'article 68, et plus globalement, la responsabilité du chef de l'Etat pour haute trahison sont un leurre juridique. Tout d'abord, elle est un substitut républicain à l'inviolabilité royale qui ne peut se pérenniser après la fin de la monarchie pour des raisons morales. Elle a une valeur morale et politique : son existence signifie que personne ne bénéficie d'une impunité absolue. La Constitution a prévu un cas.

Ensuite, elle est une protection pour le régime en place car celui qui incarne la communauté politique ne peut être attaqué. Certes, il le peut dans un cas –qualifié de haute trahison– mais indéfini ... ce qui le rend inutilisable. Si une interprétation semble s'être imposée, son fondement et sa nature politiques, aucun usage n'a pas rendu possible la mise en place d'une quelconque convention en la matière. Ainsi, l'article 68 ne permet pas de conclure en l'existence d'une responsabilité pénale du chef de l'Etat. Il est un leurre car il dirige toutes les attaques des parlementaires sur les ministres. Ces derniers sont des boucs émissaires politiques, des fusibles dont la responsabilité garantirait la sauvegarde de la République parlementaire.

Ainsi, sous la Ve République, la conception de la haute trahison est très fortement politisée : la responsabilité pénale du chef de l'Etat est un simple substitut de la responsabilité politique, un moyen de pallier l'absence de mécanismes de contrôle politique dans un cadre parlementaire. Quelle est alors la réalité de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat ?

Si les motifs sont de nature politique, la procédure, en faisant intervenir des organes politiques, l'est aussi. Pour Julien Laferrière, même si les effets ont un caractère pénale, il est normal que la responsabilité du président de la République soit mise en jeu ou puisse être mise en jeu devant une juridiction politique : ses causes et ses conséquences ont un caractère politique⁵⁵³.

2 - La procédure

A responsabilité pénale –la haute trahison est une terminologie relevant du droit pénal–, procédure

⁵⁵² Yves Bot, *Principes constitutionnels et autonomie du droit pénal*, in Christophe Guettier, Armel Le Divillec, *La responsabilité pénale* ..., op. cit., p. 82-84..

⁵⁵³ Julien Laferrière, op. cit., p. 1028-1029.

pénale. La procédure est pénale en raison des étapes de la procédure –mise en accusation, instruction, jugement–. Le chef de l'Etat est mis en accusation par les Assemblées, au cours d'une phase parlementaire, puis, au cours d'une phase judiciaire, la commission d'instruction instruit. Dans un troisième temps, la phase juridictionnelle, la Haute cour de justice rend son jugement⁵⁵⁴. La situation n'est pas aussi limpide que cela.

En 1958, le système est plus équilibré que dans les Constitutions précédentes, tant dans la phase de mise en accusation –où les chambres votent à l'identique– que dans celle de jugement car la Haute cour de justice est composée de membres choisis dans les deux chambres et élus à parité. « L'esprit pleinement bicaméral » caractérise la procédure choisie⁵⁵⁵.

La composition de la commission d'instruction est moins politisée que sous la III^e ou la IV^e Républiques : car elle n'est constituée que de magistrats – cinq titulaires et deux suppléants– désignés chaque année par le bureau de la Cour de Cassation siégeant hors la présence des membres du Parquet parmi les magistrats du siège de ladite cour⁵⁵⁶. Michel Debré explique le 29 juillet 1958 qu'il est préférable que la Haute Cour de justice soit recrutée sur une base paritaire entre les deux Assemblées et présidée par le président du Sénat. Ce recrutement paritaire permet de limiter la prééminence d'une Assemblée sur l'autre et sur le chef de l'Etat. Ainsi, elle est composée de membres élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée Nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces Assemblées⁵⁵⁷. Le système adopté est un système « préférable au régime confiant les fonctions de Cour politique à l'un des Assemblées »⁵⁵⁸ ou, plus globalement un rôle prééminent dans le déroulement de la procédure.

La Haute cour de justice constitue un « ordre juridictionnel autonome et complet » selon les termes de Jean Foyer car elle comporte un organe d'instruction, une formation de jugement et un ministère public. L'instruction est menée par des magistrats professionnels au sommet de la hiérarchie judiciaire⁵⁵⁹. La procédure est « particulièrement lourde et solennelle en cas de haute trahison pour les

⁵⁵⁴ Pierre Olivier Caille s'est livré à une analyse précise de la procédure dans sa thèse. *L'inviolabilité...*, op. cit., p. 289 et s.

⁵⁵⁵ Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République. Op. cit., p. 10.

⁵⁵⁶ Sous la III^e République, la prééminence sénatoriale se manifeste aussi dans la composition de la commission d'instruction : elle est composée de neuf sénateurs et de cinq suppléants élus chaque année en séance publique.

Sous la IV^e République, la composition de la commission d'instruction est la suivante: Si le président et les deux assesseurs de la commission d'instruction sont des magistrats professionnels désignés par le Conseil Supérieur de la Magistrature, les six autres membres de cette commission sont élus par l'Assemblée Nationale au scrutin secret et sont soit des députés soit des sénateurs. Xavier Delcros, *La Haute cour de justice, articles 67 et 68*, in *La Constitution*, op. cit., p. 800 et s..

⁵⁵⁷ Elle élit son président et ses deux vice-présidents parmi ses membres. Ils sont 24 juges : 12 députés et 12 sénateurs titulaires et six suppléants élus au sein de chaque Assemblée. Tout juge qui cesse d'être membre d'une des Assemblées doit quitter ses fonctions de juge.

⁵⁵⁸ DPS...tome1. , op. cit., p. 526.

⁵⁵⁹ Michel de Villiers et Thierry. S. Renoux, *Code constitutionnel*, op. cit., p. 623.

actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions ». Il bénéficie « *de jure* d'une immunité quasi générale et d'un véritable privilège de juridiction »⁵⁶⁰.

Le 29 juillet 1958, François Luchaire, dans ses observations sur l'avant projet de Constitution soumis au Comité consultatif constitutionnel, n'ayant aucun doute sur le caractère ambigu de cette responsabilité pénale et de sa procédure, s'interroge sur la nécessité de conserver cette exception à l'irresponsabilité présidentielle :

*« La haute trahison du président de la République peut être l'amorce d'une responsabilité politique du chef de l'Etat. Certes, d'après le texte, il faut la majorité absolue dans les deux Assemblées pour le mettre en accusation, mais quelle sera la situation politique du chef de l'Etat dont la mise en accusation aura été votée même à la majorité relative par l'une ou l'autre des deux Assemblées ? En réalité, il faudrait mieux supprimer complètement ce premier alinéa et rayer de la Constitution toute allusion à la haute trahison »*⁵⁶¹.

La dimension politique de la procédure ne peut être exclue pour deux raisons majeures.

Tout d'abord, l'absence de référence à la loi pénale pour la mise en jeu de la responsabilité pénale du chef de l'Etat, contrairement à celle des ministres, renforce le caractère politique de cette procédure. Si le respect des principes de non-rétroactivité et de stricte légalité des infractions et des peines dans le domaine de la justice politique comme dans celui du droit commun⁵⁶² est affirmé en 1958, d'autres veulent s'écarter de cette règle. Selon Besson, la cour peut agir librement dans la détermination des peines⁵⁶³. Selon Pierre Desmottes, la Haute Cour est libre en ce qui concerne la détermination des sanctions, même si l'article 68 alinéa 2 et l'ordonnance du 02 01 59 évoquent le principe de légalité des délits et peines⁵⁶⁴. Il est vrai que dans le passé, les Cours se sont affranchies de certaines règles. Elles affirment agir souverainement comme en 1830, lors du procès des ministres de Charles X, ou en 1923, lors du procès de Jean-Louis Malvy .

Ensuite, en raison des acteurs intervenant dans la procédure, les députés et les sénateurs, et de l'absence de définition de la haute trahison, le soin d'apprécier les actes du Président de la République est confié à un organe composé d'élus et non de magistrats comme le dispose la Constitution : la mise en accusation est initiée « par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant (...)»⁵⁶⁵. Cette procédure ressemble à celle choisie pour la motion de censure de l'article 49⁵⁶⁶. Raymond Carré de Malberg a déjà abordé la question du

⁵⁶⁰ Xavier Robert, *Dossier spécial : statut pénal du chef de l'Etat*, RDP, 2003, n°1, p. 53.

⁵⁶¹ DPS..... tome1 , op. cit., p. 534.

⁵⁶² DPS....tome1. , op. cit., p. 526.

⁵⁶³ Besson, *Répertoire de droit public et administrative*, mise à jour 1960, n°30 et 57, p. 109.

⁵⁶⁴ Pierre Desmottes, op. cit., p. 275.

⁵⁶⁵ Article 68 de la Constitution de 1958.

⁵⁶⁶ La proposition de résolution doit être déposée par un dixième des députés ou un dixième des sénateurs. « Le bureau de l'Assemblée concernée se prononce d'office sur la recevabilité de la proposition qui est ensuite renvoyée à une commission

caractère politique de la responsabilité pénale sous l'angle de l'opportunité : « La faculté de prononcer une condamnation, en cas de fautes criminelles de l'exécutif est apparue comme une suite naturelle de la faculté d'appréciation politique de ces fautes »⁵⁶⁷. Ainsi, le pouvoir exécutif, délégué de la souveraineté nationale, devant agir sous la surveillance, le contrôle et la dépendance du pouvoir législatif, peut être mis en accusation par les élus de la nation. Le fondement politique de la responsabilité pénale est manifeste. Les élus de la nation sont mis en avant. Introduire une responsabilité du chef de l'Etat même qualifiée de pénale, revient à introduire une responsabilité qui ne peut être que politique puisque les Assemblées sont au cœur du lancement de la procédure.

Sous la V^e République, la responsabilité pénale du chef de l'Etat a des résonances politiques tout en étant plus équilibrée qu'en 1875 ou en 1946⁵⁶⁸ où seule la Chambre basse pouvait mettre en accusation le chef de l'Etat.

En 1848, en 1875 et 1946, les solutions adoptées sont différentes.

En 1848, quand la responsabilité du président est mise en jeu, il « est déchu de ses fonctions ; les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance ; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée Nationale ». la Haute cour de justice est trop fortement dépolitisée. Il n'y a pas de membre de la Chambre en son sein⁵⁶⁹. Ceci n'est pas une bonne solution car des détenteurs de mandats électoraux sont plus experts que des magistrats pour apprécier les choix et de juger leurs comportements, comme l'avaient expliqué Montesquieu, puis Benjamin Constant. A partir de 1875, l'introduction du régime parlementaire conduit à modifier la procédure, sans que la solution soit plus adaptée.

Sous la III^e République, les députés prononcent la mise en accusation puis les sénateurs se constituent en Cour de justice pour juger le chef de l'Etat. Il appartiendra à cette Cour de juger s'il y a

parlementaire « *ad hoc* » constituée au sein de chaque Assemblée. L'une, puis l'autre Assemblée se prononcent alors successivement en séance publique à la suite d'un débat (qui à l'Assemblée Nationale est restreint) et la proposition de mise en accusation n'est approuvée que si elle a été adoptée en termes identiques par les deux Assemblées à la majorité absolue des membres composant l'une, puis l'autre Assemblée, étant entendu que les juges titulaires et suppléants ne prennent part ni aux débats, ni aux votes ». Ordonnance n°59-1 du 2 janvier 1959, art.19. Pour plus de détails sur le déroulement de la procédure, lire Xavier Delcros, op. Cit., p. 805-807. La thèse de Pierre Olivier Caille op. cit.

⁵⁶⁷ Raymond Carré de Malberg, op. cit., t. 1^{er}, p. 792.

⁵⁶⁸ Le président de la République (art. 42 al.2) est mis en accusation par l'Assemblée nationale et renvoyé devant la Haute Cour de justice dans les conditions prévues à l'article 57. La mise en accusation est voté au scrutin secret. Le président de l'Assemblée saisit la Haute Cour par une réquisition. Elle est notifiée au président de la Haute Cour et au procureur général de la Haute Cour. Cela conduit à lever l'obstacle de l'irresponsabilité.

⁵⁶⁹ Conformément à la conception pénale de la responsabilité, la Haute cour de justice se forme sur décret de l'Assemblée Nationale (art. 93). Formée sur le modèle des Cours d'assises et composée de juges choisis parmi les magistrats de la cour de cassation et de jurés choisis parmi les conseils généraux des départements, elle « juge sans appel ni recours en cassation, les accusations portées par l'Assemblée Nationale contre le président de la République ou les ministres » (art. 92). La culpabilité est prononcée à la majorité des deux tiers. La procédure ressemble aussi à celle des tribunaux ordinaires, l'article 96 prévoyant que l'accusé et le ministère public peuvent exercer un « droit de récusation comme en matière ordinaire ». le président de la République n'est justiciable que de la Haute cour de justice (art. 100). On notera avec soulagement que la peine de mort en matière politique a été abolie(article 5).

haute trahison, c'est à dire s'il y a une faute tellement lourde qu'elle mérite cette qualification⁵⁷⁰. Le système adopté a fortement été influencé par l'*impeachment*. La prééminence sénatoriale est tout autant regrettable que la prééminence de l'Assemblée Nationale en 1946 où la volonté de lui donner une influence de premier plan dans la procédure, comme dans le fonctionnement des institutions est manifeste –le Conseil de la République est éliminé de la procédure de jugement du chef de l'Etat–.

Dans la Constitution de 1946, l'Assemblée Nationale prononce la mise en accusation. Intervient, après l'instruction, la Haute cour de justice. Ses membres sont tous élus par l'Assemblée Nationale⁵⁷¹, ce qui valorise le rôle de cette dernière et peut être source de déséquilibre. Les deux organes, la Chambre basse et la Haute Cour, apprécient si les faits reprochés relèvent ou non de la haute trahison. Ils exercent alors un pouvoir d'appréciation⁵⁷².

L'ambiguïté du motif et de la procédure, associée à ce que rien n'exclut que le président de la République de la V^e République se retrouve dans la même situation que Grévy et Millerand⁵⁷³ conduisent Marcel Prélot à écrire : « Au fond, il n'est pas exact que la Constitution de 1958 établisse l'irresponsabilité présidentielle »⁵⁷⁴.

L'irresponsabilité du chef de l'Etat est un principe constitutionnel dont le régime juridique relève en grande partie de la Constitution de 1958. L'affirmation de la responsabilité politique des ministres est la conséquence de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat devant le Parlement.

⁵⁷⁰ Art. 6, loi du 25 février, art. 12, loi du 16 juillet. Toutefois, la mise en jeu de cette responsabilité posera quelques difficultés en raison de l'absence de qualification pénale de la haute trahison Marcel Morabito, op. cit., p. 301. Joseph Barthélémy, Paul Duez, *Traité...*, Op. cit., p. 620 et s. . Léon Duguit, p. 505 et s et p. 810. Selon Léon Duguit, sans définition, le Sénat ne peut ni juger, ni condamner le chef de l'Etat et prononcer éventuellement sa déchéance.

Au mois de janvier 1878 Pascal Duprat propose à la Chambre des députés de définir ainsi la haute trahison : « Il y a crime de haute trahison de la part du président de la République lorsque par une mesure quelconque il met obstacle à l'exercice du pouvoir législatif... ; lorsqu'il se rend coupable de crimes envers la sûreté de l'Etat (tels qu'ils sont définis au code pénal) ; s'il entreprend la guerre sans le consentement préalable du pouvoir législatif ; s'il introduit ou laisse introduire sans le consentement des chambres des troupes étrangères sur le territoire de la République ; s'il se rend coupable d'actes ou de manœuvres tendant à renverser la Constitution». Les peines proposées sont la déportation ou la détention, le bannissement ou la déchéance selon les cas. J. O., Doc. Parl., Chambre 1879, p. 502, cité par Léon Duguit, op. cit., p. 811.

⁵⁷⁰ La Constitution du 21 mai 1870, tout comme les Chartes de 1814 et de 1830 s'étaient contentées d'une formule globale sur la responsabilité des ministres. Les lois du 31 août 1871 et du 13 mars 1873 allaient plus loin en traitant d'une responsabilité parlementaire des ministres.

⁵⁷¹ Sous la IV^e République, la Haute Cour est constituée de 30 juges titulaires et de 30 suppléants. Ils sont tous élus par l'Assemblée Nationale. Les deux tiers sont choisis parmi ses membres et un tiers hors de cette Chambre.

⁵⁷² La commission d'instruction est saisie par le Procureur général près la Haute Cour. Elle statue sur le renvoi des accusés devant la Haute Cour. L'arrêt de la Haute Cour ne peut être l'objet d'aucun appel. Selon Georges Vedel, quand la sanction est la destitution, la responsabilité est politique ; quand des infractions pénales sont commises, la Haute Cour peut prononcer les peines prévues par la loi. La responsabilité est pénale. Quand elle le condamne à la réparation des dommages dont il est l'auteur, la responsabilité est civile. Une procédure conduit donc à mettre plusieurs types de responsabilité selon les faits et les sanctions prononcées. Georges Vedel, *Manuel*, op. cit., p. 431 ; 547-548.

⁵⁷³ La Chambre des députés a forcé ces deux présidents de la République à démissionner.

⁵⁷⁴ Cité par René Capitant, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 396.

Section 2 – Les ambiguïtés du régime juridique de l’irresponsabilité politique

Sous la IV^e République, le Président de la République ne peut jamais agir sans l’assistance du président du Conseil ou du ou des ministres intéressés. Le cadre juridique évolue en 1958 en raison d’une volonté politique forte de renforcer la position du chef de l’Etat au sein des institutions.

Des règles juridiques organisent son irresponsabilité politique (§1). Cependant certains articles de la Constitution de 1958 brouillent le régime de l’irresponsabilité présidentielle (§2).

Paragraphe 1 – Les règles juridiques

Le régime juridique est fixé essentiellement par la Constitution. Cependant, des lois ordinaires protègent aussi le chef de l’Etat. Les instruments juridiques du principe d’irresponsabilité sont le contreseing ministériel, des mesures d’accompagnement dans tous ses actes (messages discours...) et des lois relatives aux offenses.

Si le contreseing est l’instrument principal de son irresponsabilité politique (A), d’autres protections sont prévues (B).

A – Le contreseing ministériel, un acte juridique multidimensionnel

En 1958, la volonté des rédacteurs de la Constitution étant de mettre en place un régime parlementaire, le contreseing est prévu comme moyen d’endosser la responsabilité des actes présidentiels.

L’irresponsabilité politique du Président de la République devant le Parlement découle de l’existence du contreseing ministériel. Sont qualifiés de contreseing les signatures qui sont apposées au bas de certains des actes émanant du chef de l’Etat. Il est prévu à l’article 19 de la Constitution de 1958⁵⁷⁵. Les ministres contresignataires des actes présidentiels sont les seuls, dans un régime parlementaire, à encourir une mise en jeu de cette responsabilité par les parlementaires. Cet acte n’a pas toujours eu cette dimension politique.

Les auteurs de la Constitution innovent, notamment en comparaison avec la IV^e République, en atténuant le recours au contreseing, perçu en partie comme un carcan. Pour renforcer la position du chef de l’Etat, à la fois « clef de voûte » des institutions et arbitre, des attributions présidentielles sont dispensées de contreseing : l’article 19 de la Constitution de 1958 dispose que tous les actes du

⁵⁷⁵ Il est ici question uniquement du contreseing ministériel apposé sur les actes présidentiels et non de ceux apposés sur les actes du Premier ministre dans le cadre de l’article 22.

Président de la République doivent être contresignés sauf ceux pris en vertu des articles 11, 12, 16, 18, 54, 56, 61⁵⁷⁶.

La perception et l'organisation du contreseing sous la Ve République sont le fruit de l'histoire. Il y a un parallèle entre l'histoire politique et institutionnelle et l'histoire doctrinale. Il est un acte juridique formel, validant les actes du chef de l'Etat (1), exonérant ce dernier de toute responsabilité (2), et renforçant la dimension collective de la responsabilité politique du gouvernement (3).

1- le contreseing comme acte formel d'authentification de la signature du chef de l'Etat

Originellement le contreseing a pour fonction de permettre l'authentification de la signature du souverain dans les chancelleries des monarchies asiatiques⁵⁷⁷. Il en est de même en France après la révolution. Cette première fonction est d'« ordre juridique formel »⁵⁷⁸ applicable tant pour la signature que pour le respect de la procédure. La Constitution du 3 septembre 1791 prévoit le contreseing des actes royaux. Il valide l'acte et constitue un préalable incontournable pour que l'acte devienne exécutoire⁵⁷⁹. Il expose les ministres à assumer et à subir seuls dans leur personne ou dans leurs biens les éventuelles illégalités contenues dans les actes, sauf pour le droit de veto⁵⁸⁰. Il en est encore ainsi sous la Ve République. Tout acte pour lequel la Constitution prévoit un contreseing ministériel devra l'être pour être valide.

2 – Le contreseing, comme acte d'exonération de toute responsabilité du chef de l'Etat

A cette fonction, revendiquée encore sous les Chartes, s'est ajoutée une autre fonction, de façon latente sous ces dernières, puis manifeste à partir de 1875. Le contreseing des actes du chef de l'Etat est considéré comme la contrepartie de son irresponsabilité politique. Il en est ainsi sous la Ve République.

⁵⁷⁶ La France n'est pas la seule à prévoir des dispenses de contreseing. L'article 35 §2 de la Constitution grecque du 9 juin 1975 énumère la liste des actes présidentiels non soumis au contreseing ministériel. Ces actes concernent, pour l'essentiel, le pouvoir d'arbitrage. L'article 19 est aussi à rapprocher de l'article 67 de la Constitution de 1848, selon M. Bélanger, *Contribution...*, op. cit., p. 1278. L'article 67 dispose que « les actes du Président de la République, autres que ceux par lesquels il nomme et révoque les ministres, n'ont d'effet que s'ils sont contresignés par un ministre ».

⁵⁷⁷ Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1929, op. cit., p. 471

⁵⁷⁸ Jean-Michel Blanquer, *Les mutations du contreseing, in La responsabilité des gouvernants*, Descartes, Paris, 1999, p. 235.

⁵⁷⁹ « Aucun ordre du Roi ne pourra être exécuté, s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département » (article 4, section IV, chap. II, titre III). « Aucun ordre du Roi, aucune délibération du conseil, ne pourront être exécutés, s'ils ne sont pas contresignés par le ministre chargé de la division à la quelle appartiendra la nature de l'affaire » (art. 24 du décret des 27 avril-25 mai 1791).

⁵⁸⁰ Pour Barnave en 1791, le contreseing conduit non seulement à légaliser l'acte mais aussi et surtout à transférer la responsabilité sur le signataire, ce qui est indispensable pour préserver l'inviolabilité royale : « le contreseing est nécessaire ; tout acte exécutif qui ne porte que son nom (celui du Roi) est nul, (...) ; tout homme qui l'exécute est coupable ; par ce seul fait, la responsabilité existe contre les seuls agents du pouvoir (...) ; (...) le Roi, ne pouvant agir en cette partie (exécution des lois) ne peut pas délinquer » François Furet, Ran Halévi, *Orateurs* Op. cit., p. 33.

Si les ministres sont les seuls à rendre des comptes (a), l'effacement du chef de l'Etat ne se suppose pas nécessairement (b).

a - L'endossement de la responsabilité de l'acte par les ministres

Cette seconde fonction est d'« ordre juridique substantiel : il s'agit d'assurer la prise en charge d'une responsabilité par une autorité »⁵⁸¹. La modernisation et l'évolution des institutions se sont traduites par « l'effacement du monarque et l'émergence de la responsabilité politique du gouvernant », comme l'a étudiée Denis Baranger. L'idée est que le gouvernant doit rendre des comptes à celui qui incarne la souveraineté nationale, aux représentants du peuple. La dimension d'endossement de la responsabilité politique des actes s'est construite peu à peu avec la construction du régime représentatif et la parlementarisation des institutions. Allant de pair avec ceci, l'organisation fonctionnelle du pouvoir exécutif se transforme car la position des uns et des autres évolue au sein du pouvoir exécutif et dans leurs relations avec le Parlement et les citoyens. Emerge un dualisme des responsabilités au sein du pouvoir exécutif –entre le chef de l'Etat et les ministres–⁵⁸². L'intérêt du contreseing en est accru. Il est le support juridique justifiant la mise en jeu de la responsabilité politique des ministres faute de pouvoir atteindre le Président de la République.

Dès 1791, cette dimension d'endossement de la responsabilité du chef de l'Etat est évoquée. En effet, s'il n'est pas précisé explicitement qu'il conduit le ministre à endosser la responsabilité de l'acte

⁵⁸¹ Jean-Michel Blanquer, *Les mutations...*, op. cit., p. 235.

⁵⁸² Sous les Chartes, et plus précisément sous la Monarchie de Juillet, où certains ministres et présidents du Conseil se sont montrés offensifs face aux chambres et au Roi, le dualisme des responsabilités s'est politiquement concrétisé. Thiers, dans le premier numéro du National en 1830, écrit que : « Le Roi règne et ne gouverne pas ». Louis-Philippe est freiné par Casimir Périer dont la personnalité limite son influence et celle des autres ministres du cabinet : Thiers, à nouveau président du Conseil à compter du 1^{er} mars 1840, démissionne le 29 octobre 1840 en raison de sa mésentente avec le Roi sur la politique étrangère : le Roi refuse de lire le discours du trône en faveur de la guerre qu'il a préparé. Guizot ne devient réellement le président du Conseil qu'à partir de 1847, après le départ en retraite de Soult. Une concordance de vue s'établit entre Guizot et le Roi ce qui ne signifie pas que c'est Guizot qui se soumet. Il revient au Roi de faire des concessions.. Au fil des années, le pouvoir exécutif se scinde en deux. Le ministère, et plus particulièrement le président du Conseil, devient un interlocuteur pour le Roi et le Parlement, un interlocuteur dont chacun tente de se défaire ou de dominer quand il gagne en autorité. Si la relation triangulaire n'est pas équilibrée, elle a eu moins le mérite de naître, favorisant l'identification des décideurs, le dualisme des responsabilités. Dans ces conditions, les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique ministérielle peuvent trouver un support. L'idée de monarchie limitée ne doit pas signifier uniquement que le parlement participe à l'exercice de la fonction législative ou peut contrecarrer la puissance royale. Elle doit aussi permettre au cabinet de devenir un trait d'union entre le Roi et le parlement et un acteur incontournable capable de faire pression. Sous la III^e République, la quête d'un équilibre au sein de l'exécutif semble illusoire. Les ministres ont des difficultés à exercer un contre-pouvoir face à des chefs de l'Etat dont les ambitions hégémoniques sont parfois connues à la naissance du régime – le texte est alors conçu en ce sens –, parfois révélées par la suite. Or il est nécessaire de limiter la puissance historique du monarque. Le bicéphalisme de l'exécutif évolue soit vers un effacement du chef de l'Etat, soit vers la coexistence de deux organes volontaristes. Il se structure sous l'influence de différents facteurs : personnalité du chef de l'exécutif, des ministres et des présidents du Conseil mais aussi capacité du Parlement à agir et à réagir, existence d'un soutien parlementaire au bénéfice de l'un ou de l'autre. C'est tardivement –avec la Constitution Grévy– que la fonction gouvernementale se distingue avec un peu plus de netteté de la fonction présidentielle. Cependant cette prise de distance avec le chef de l'Etat s'accompagne de l'essor d'un lien de subordination avec les Chambres. L'équilibre est introuvable. Joseph-Barthélemy, Paul Duez, *Traité...*, op. cit., p. 176. Paul Bastid, op.cit., p.132-133 et 336

royal, on peut le supposer par une analyse, *a contrario*, de l'article 16 du décret des 27 avril-25 mai 1791⁵⁸³. Selon cet article un ministre en contresignant « le refus suspensif sur les décrets du Corps Législatif » n'endosse aucunement la responsabilité de la décision »⁵⁸⁴. Et pour les autres actes qu'en est-il ? La responsabilité de la fonction exécutive sera assumée par « les seuls agents du pouvoir », à savoir, les ministres. Le 13 juillet 1791 à l'Assemblée nationale, Pétion de Villeneuve défend une position comparable, même si *a priori* il semble mettre davantage l'accent sur la dimension légale et exécutoire : « le Roi, dans tous les actes du gouvernement et de l'administration présente des ministres responsables ; aucun de ses actes n'étant valable et ne pouvant s'exécuter s'il n'est pas revêtu de la signature de ses ministres, l'inviolabilité dans ce cas n'offre pas de dangers redoutables (...) »⁵⁸⁵. Ainsi, le contreseing est, dès 1791, analysé comme l'instrument juridique conduisant les ministres à endosser la responsabilité du Roi sauf pour l'usage du veto. Il ne s'agit pas uniquement de rendre valide un acte royal.

Alors que le contreseing, n'est pas prévu dans les Chartes de 1814 et 1830⁵⁸⁶, il refait rapidement surface. Il s'agit sous la Restauration d'un contreseing coutumier. Cette renaissance est analysée « à la fois comme cause et conséquence de l'évolution profonde vers le parlementarisme »⁵⁸⁷. Tous les actes sont contresignés. Au cours du procès des ministres de Charles X, tenu après la révolution des « Trois glorieuses », la responsabilité des ministres découle, notamment de l'existence de leur contreseing sur chacune des quatre ordonnances⁵⁸⁸ prises le 25 juillet par le Roi Charles X ... même si ce contreseing, obtenu avec réticence, n'a rien d'obligatoire. Le ministre par sa signature est même considéré comme l'auteur de l'acte. Ces ordonnances sont considérées comme l'étincelle ayant provoqué la révolution des « Trois glorieuses ». Ils seront poursuivis, arrêtés, emprisonnés, jugés et punis. Un mot utilisé dans l'arrêt de mise en accusation rendu le 29 novembre 1830 par la Cour de justice, sur la base des articles 55 et 56 de la Charte de 1814 et 47 de la Charte de 1830, est tout à fait intéressant : les ministres « sont accusés et traduits devant la Cour des Pairs pour fait de trahison, comme ayant *conseillé* et contresigné les ordonnances du 25 juillet (...) ». L'image du mauvais conseiller se pérennise, permettant ainsi de préserver officiellement l'inviolabilité royale. Si les responsabilités sont partagées,

⁵⁸³ Philippe Lauvaux, op. cit., p. 192.

⁵⁸⁴ Art. 16 du décret des 27 avril-25 mai 1791 : « Il sera traité dans ce conseil (d'Etat : il est composé du Roi et des ministres), de l'exercice de la puissance royale, donnant son consentement, ou exprimant le refus suspensif sur les décrets du Corps Législatif, sans qu'à cet égard le contreseing de l'acte entraîne aucune responsabilité ».

⁵⁸⁵ in A. P., t. XXVIII, p. 244.

⁵⁸⁶ Dans la Constitution de l'an III, même si le contreseing n'est pas prévu, on peut considérer qu'il est « implicite » en raison du caractère collectif du Directoire. Par contre, le Consulat le prévoit explicitement, même si dans la pratique, il est sans effet en raison de la montée du pouvoir personnel.

⁵⁸⁷ Jean-Michel Blanquer, *Les mutations du contreseing, in La responsabilité ...*, p. 235-236.

⁵⁸⁸ Par quatre ordonnances, Charles X décide de supprimer la liberté de la presse, de dissoudre la Chambre, de modifier le régime électoral, et de convoquer des électeurs.

juridiquement, seuls les ministres sont condamnés à une peine définie par la Cour⁵⁸⁹. « La monarchie constitutionnelle a facilité, en définitive, dans la pratique, par le contreseing, le développement d'une logique qui a fondé le régime parlementaire⁵⁹⁰. Le dualisme des responsabilités au sein du pouvoir exécutif est mis en exergue, même si l'influence royale est reconnue.

A partir de la III^e République la pratique du contreseing est juridiquement organisée et écrite. Le lien entre irresponsabilité présidentielle, responsabilité politique ministérielle est juridiquement établi. Le contreseing ministériel, qui est systématique, signifie qu'il ne peut accomplir seul aucun des actes de sa fonction⁵⁹¹.

En même temps, la fonction d'endossement de la responsabilité est renforcée, dépassant le cadre politique. Maurice Hauriou estimait en 1893 qu'un ministre ne pouvait signer que les actes relevant de son département : il en était responsable⁵⁹². En 1946, il est question du contreseing des ministres

⁵⁸⁹ Le 18 décembre, Persil, un des commissaires chargés d'instruire, expose les arguments de l'accusation. Il présente Charles X et Polignac comme les deux têtes pensantes, étroitement liées et conjointement responsables des ordonnances prises en juillet. De toute façon, selon lui, dans les différents régimes français, les ministres ont toujours été responsables. Par contre, Polignac l'est peut être plus que les autres car il avait, auparavant, manifesté le désir de gouverner et de légiférer sans le concours de la Chambre des Députés. Le contreseing, apposé par les différents ministres, engage, sans conteste, leur responsabilité car ils manifestaient ainsi leur accord tout en étant conscient du caractère illégal des ordonnances. Il condamne la manière selon laquelle Peyronnet a exercé ses fonctions. Il estime, contrairement à Bastard, que la Cour de justice ne peut à la fois faire et appliquer la loi. Il préfère qu'elle s'inspire de la législation existante.

A l'issu du procès tenu en audience publique, la cour prononce un arrêt dont le contenu met en exergue la responsabilité des ministres et la responsabilité royale : « La Cour des pairs (...) ; – Vu la résolution de la Chambre des Députés (...) – considérant que, par les ordonnances du 25 juillet, la Charte constitutionnelle de 1814, les lois électorales et celles qui assuraient la liberté de la presse ont été manifestement violées, et que le pouvoir royal a usurpé la puissance législative ; – considérant que si la volonté personnelle du Roi Charles X a pu entraîner la détermination des accusés, cette circonstance ne saurait les affranchir de la responsabilité légale ; – considérant qu'il résulte (...) (que le) prince de Polignac en sa qualité de ministre (...) et de président du Conseil des ministres ; Pierre-Denis (...) responsables, aux termes de l'article 13 de la Charte de 1814, ont contresigné les ordonnances du 25 juillet, dont ils reconnaissent eux-mêmes l'illégalité ; (...) ; – considérant que ces actes constituent le crime de trahison prévu par l'article 56 de la Charte de 1814 ; (...) In Eugène Pierre, op. cit., p. 733. Lire aussi Paul Bastid, *Le procès...*, op. cit., p. 173. et le discours de Salvete à la séance de la Chambre des Députés du 13 août 1830. A. P., 2^e série, t. 63, p. 121.

⁵⁹⁰ C. Zitemenos, *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, LGDJ, Paris, 1976, p. 40.

⁵⁹¹ La Constitution de 1848, prévoit le contreseing. Toutefois, le développement de la responsabilité n'a pas eu lieu pour autant. Pour certains, cela est lié à un manque de temps. La conception de la fonction présidentielle par Louis Napoléon Bonaparte n'est pas étrangère à cette situation. En 1848 Le but est de mettre en place un chef d'Etat fort dont la puissance doit nécessairement être contrebalancée, contrôlée et surveillée par deux chambres et dont tous les actes doivent être contresignés (art. 67). Ce contreseing n'exonère pas le président de toute responsabilité. L'article 68 al. 1 pose le principe d'une responsabilité du chef de l'Etat et des ministres : « Le président de la République, les ministres, (...) sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration ». Alexis de Tocqueville, *Œuvres complètes, tome III,*, op. cit., p. 106.. Jean-Jacques Clère, *Les travaux de la Commission de Constitution*, in, Jean Bart, Jean-Jacques Clère, Claude Courvoisier, Michel Verpeaux, *La Constitution du 4 novembre 1848 ...*, op. cit., p. 98-103.

L'art. 3 de la loi du 25 février 1875 prévoit ce contreseing. Le seul acte juridique qui n'est pas contresigné est l'acte de démission du chef de l'Etat, et au titre des actes non juridiques, ses discours. Tous ses actes devant être contresignés par un ou des ministres, ces derniers endossent la responsabilité et l'irresponsabilité du président de la République est préservée. Cette irresponsabilité a aussi pour finalité de lui ôter toute tentation de gouvernement personnel, comme sous la Seconde République ... Dans les faits, certains présidents sont fort actifs comme le maréchal Mac-Mahon ou même Jules Grévy. R. Carré de Malberg écrit que la Constitution de 1875 « l'a stérilisé en le rendant irresponsable ». op. cit., p. 187.

⁵⁹² Note sous CE 22 janvier 1892, "frères de St Joseph", S. 1893, p.176, cité par Jean-Michel Blanquer, *Les mutations*, op.

intéressés⁵⁹³. En 1958, il s'agit du contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, des ministres responsables. La Commission constitutionnelle du Conseil d'Etat, autre instance consultative intervenant dans la rédaction de la Constitution de 1958, souligne, par la voie du président Latournerie, que le mot responsable est plus large, moins précise, que le mot intérêt.

L'article 19 de la Constitution de 1958 fait référence au ministre responsable : en novembre 1962, selon le juge administratif, la notion de responsabilité est au centre du contreseing⁵⁹⁴ ... mais pas seulement. En avril 1962, dans l'arrêt Sicard, le juge administratif considère le contreseing du ministre chargé de l'exécution, mentionné à l'article 22, comme l'indicateur d'une compétence. La jurisprudence du Conseil d'Etat conçoit cette notion de « responsable » sous l'angle de ministres chargés de la préparation et de l'application des actes⁵⁹⁵. Le contreseing est « un indicateur de compétences, ce qui permet notamment une imputation en matière administrative »⁵⁹⁶. Cette conception de la responsabilité n'est pas sans rappeler celle des membres de l'Assemblée constituante entre 1789 et 1791. Le décret des 27 avril-25 mai 1791 relatif à l'organisation des ministères octroie aux représentants de la nation le droit de demander des comptes aux ministres sur la façon selon laquelle ils ont géré leur ministère et exécuté la politique déterminée à la Chambre⁵⁹⁷. Le contrôle technique, sous forme de question et par le biais des commissions permanentes et d'enquête, conduira à faire peser toute la responsabilité sur les épaules des ministres, quel que soit le rôle du Président de la République dans la détermination de la

cit. p. 241.

⁵⁹³ L'article 38 de la Constitution de 1946 dispose que « chacun des actes du président de la République doit être contresigné par le Président ». Cependant le rôle du contreseing est encore différent de sous la III^e car c'est surtout un facteur de cohésion au sein du pouvoir exécutif. Le contreseing est l'«instrument de l'organisation gouvernementale». Il existe deux types de contreseing, celui du Premier ministre et des ministres pour les actes du chef de l'Etat et celui des ministres pour les actes du Premier ministre. Jean-Michel Blanquer, *Les mutations du contreseing*, op. cit., p. 239. Ce double contreseing est superfétatoire, le président du Conseil étant responsable individuellement et solidairement devant l'Assemblée des actes qu'il produit. La contresignature d'un autre ministre est le signe d'une collaboration et d'un engagement personnel du ministre en plus de l'engagement collectif du cabinet. Julien Laferrière, op. cit., p.1079. A titre de comparaison, en 1919, la Constitution de l'Empire allemand dispose que : « Le contreseing entraîne la responsabilité ». Julien Laferrière, op. cit., p. 775-777.

⁵⁹⁴ CE, »Sieur Siestrunk », 9 novembre 1962, Rec., p. 625.

⁵⁹⁵ CE 27 avril 1962, *Sicard et autres*, L., p. 279, Rec. p. 279 ; CE 10 juin 1966, *Sieur Pelon et autres*, L., p. 384 ; AJDA 1962, p. 422, conclusions Galibert. Selon cette jurisprudence, « les ministres responsables sont ceux auxquels incombent à titre principal, la préparation et l'application des décrets ... ». Ainsi, l'absence de contreseing d'un ministre au bas d'un décret qu'il n'aura pas à faire appliquer ne rend pas cet acte illégal. Repris Jean-Charles Savignac, *Les fonctions du Président de la République*, in, *L'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 178. Mais aussi C.E. Sect., 12 juin 1981, *Grimbichler et autres*, Rec. C.E., p. 257. C.E. 20 mars 1992, *Union syndicale des magistrats et autres*, Rec. C.E., p. 122. Dans ce cas l'absence de contreseing du ministre de la justice au bas d'un décret ne le rend pas illégal car le ministre ne peut être considéré comme responsable au sens de l'article 19 de la Constitution. Code Constitutionnel, op. cit., p. 333-334.

⁵⁹⁶ Jean-Michel Blanquer, *Les mutations du contreseing*.... Op. cit., p. 241.

⁵⁹⁷ L'article 28 du décret d'avril-mai 1791 introduit un contrôle en opportunité de l'action des ministres avant l'adoption de la Constitution du 3 septembre 1791 : « Le Corps Législatif pourra présenter au Roi telles observations qu'il jugera convenables sur la conduite des ministres et même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la nation ». De même, à l'article 10, section IV, chap. III, titre III de la Constitution du 3 septembre 1791. « Ils seront entendus, toutes les fois, qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements ».

politique de la nation.

Le contreseing le déchargeant de toute responsabilité, l'effacement du chef de l'Etat est attendu. Cet effacement est rarement obtenu, en dépit de la parlementarisation des institutions, que ce soit sous les chartes ou sous les républiques.

b – La nouvelle dimension du contreseing dans la Constitution de 1958

L'existence d'un domaine commun entre le chef de l'Etat et le Premier ministre lié à l'enchevêtrement de compétences, au côté de pouvoirs dispensés de contreseing conduit à s'interroger sur la portée du contreseing en terme de décharge de responsabilité politique. Le Président de la République est positionné comme une institution « clef de voûte », dont l'autorité doit être renforcée, notamment la mise en place de ces pouvoirs dispensés de contreseing et son mode de désignation. Le contreseing n'est plus, comme le souligne Marcel Prélot l'acte par lequel le ministre « assumait la responsabilité politique d'un acte émanant théoriquement du Président de la République », mais l'acte qui rend public la concordance de vues entre le Président de la République et le Premier ministre : « la coexistence des signatures manifeste la fusion des volontés »⁵⁹⁸.

Ceci est formulé dès l'été 1958 par un des membres du Comité consultatif constitutionnel qui ne conçoit pas le contreseing comme un moyen de nier l'influence ou le rôle du premier signataire d'un acte, en l'occurrence le chef de l'Etat. Au cours de la séance du 31 juillet 1958, l'acte est considéré pour une large part comme l'acte du contresignataire et non pour la totalité⁵⁹⁹. Cela n'est pas sans évoquer le procès des ministres de Charles X, au cours duquel le rôle du Roi dans la rédaction des ordonnances de juillet 1830 est admis, même si toute responsabilité juridique semble écarter et transposer sur la personne des ministres. La portée du contreseing est d'autant plus ambiguë quand on songe qu'il est difficile à refuser, dans le cadre de l'article 17 –droit de grâce présidentielle–⁶⁰⁰.

3 – Le contreseing, fondement et facteur d'unité gouvernementale

Une troisième fonction découle de la dernière fonction d'endossement de la responsabilité politique par les ministres. Le contreseing doit exprimer et renforcer l'unité gouvernementale autour du Premier ministre, puis du chef de l'Etat. Il donne corps à la solidarité et à la collégialité gouvernementales. Il est source de cohésion au sein de l'exécutif, indicateur de l'organisation du travail gouvernemental et de relations au sein du pouvoir exécutif comme sous les III^e et IV^e Républiques. Le Premier ministre et le président de la République doivent collaborer pour les actes ordinaires mais aussi pour des actes exceptionnels et parfois essentiels que Benjamin Constant qualifiait de « pouvoir modérateur » et

⁵⁹⁸ Cité par René Capitant, op. cit., p. 388-389.

⁵⁹⁹ DPS..... tome 2, op. cit., p. 68.

⁶⁰⁰ A l'usage, le rôle du contreseing s'est modifié pour ce qui relève de la signature de décrets réglementaires et de nomination, mais aussi des secteurs tels que la défense ou les affaires étrangères.

Burdeau de « pouvoir d'Etat ». En ce qui concerne le contreseing des ministres, il revient au Premier ministre de désigner le ministre qui sera associé à un de ses actes. Il dispose ainsi d'une certaine autonomie ... politique.

Le contreseing facilite « la distinction entre les dimensions constitutionnelle, administrative et pénale de la responsabilité »⁶⁰¹ et le passage d'une conception pénale à une conception politique de la responsabilité. Implicite, il a eu un impact dans la délimitation de la responsabilité pénale. Par son rôle d'imputation, il contribue à l'identification du responsable. Par son institutionnalisation, il permet la dépénalisation de la vie politique. Il est l'instrument juridique de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat et de la responsabilité politique des ministres devant le parlement.

Il n'est pas le seul, d'autres règles devant être respectées.

B – Les protections bénéficiant au chef de l'Etat

Le chef de l'Etat est assisté dans les activités liées à sa fonction.

Il doit être accompagné par un ou des membres du gouvernement lors de voyage officiel, à l'occasion d'une réception, et quand il doit prononcer un discours en public. Celui qui l'accompagne endosse la responsabilité des actes, des actions et des propos du chef de l'Etat.

Il n'a pas le droit d'entrer au Parlement⁶⁰² mais dispose d'un droit de message (art. 18). Les discours du Président de la République sont écoutés debout et en silence. Ne devant pas être mis en cause par les parlementaires, ses discours ne donnent lieu à aucun débat.

De plus, la personne du chef de l'Etat ne peut être objet de discussion dans les débats parlementaires. Il est interdit de le mettre en cause quand il a signé un acte ou quand les parlementaires pensent qu'il l'a inspiré. Ce sont les ministres contresignataires qui seront jugés responsables et sanctionnés. C'est une permanence. Les parlementaires ne peuvent pas évoquer, pour mieux en contester les effets, l'autorité du président de la République ou lui demander d'agir d'une façon ou d'une autre⁶⁰³.

Son irresponsabilité est aussi organisée par les dispositions relatives au protocole, aux offenses et

⁶⁰¹ Jean-Michel Blanquerj *Les mutations du contreseing*, in *La responsabilité...*, op. cit., p. 236- 237.

⁶⁰² Alors que la reine d'Angleterre lit chaque année son message à Westminster. Le président américain peut communiquer par message écrit ou venir en personne lire son message au Congrès. En France, la Constitution du 3 septembre 1791 autorise le Roi à s'exprimer devant le corps législatif sans que ce dernier puisse débattre devant lui. Les Chartes prévoient le discours du Trône rédigé souvent avec le concours des ministres et prononcé par le Roi en début de sessions. Cependant dans ce cas une réponse est possible *a posteriori*, l'adresse en réponse au discours du trône. Maurice Deslandres, *Histoire constitutionnelle* ...op. cit., t. I, p. 700 ; t. II p. 74.

⁶⁰³ Ainsi, en 1905 au cours d'un débat sur une loi militaire, un sénateur souhaite que le chef de l'Etat demande une nouvelle délibération pour une loi. Le président du Sénat lui répond qu'on ne peut évoquer le président de la République au cours d'un débat. Julien Laferrière, op. cit., p. 1030.

outrages⁶⁰⁴.

Le régime juridique de l'irresponsabilité présidentielle comporte des éléments qui entrent en conflit.

Paragraphe 2 – Les contradictions constitutionnelles

Sous la IV^e République, Pierre Cot explique que dans la tradition républicaine, le Président de la République « *est simplement le premier magistrat de la République* ». A ce titre, « *il doit être au-dessus des partis, son élection doit provenir de la souveraineté nationale et il ne doit pas pouvoir entrer en conflit avec cette représentation nationale* »⁶⁰⁵. De plus, « *Le président de la République n'est pas un homme politique, il ne remplit pas une fonction politique* »⁶⁰⁶. Certes, le chef de l'Etat ne dispose pas de pouvoirs étendus comme sous la III^e République.

En 1958, la situation est différente. Le général de Gaulle affirme, depuis 1946, que la France a besoin d'un véritable chef d'Etat. L'article 5 de la Constitution de 1958 positionne le Président de la République comme arbitre et garant. Le lien entre cet article et le discours de Bayeux est fort. Cet esprit domine aussi le contenu de la conférence de presse du 31 janvier 1964 au cours de laquelle il dit : « (...) *il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'Etat est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui. (...)* »⁶⁰⁷.

Essentiellement sur la base de cet article 5, des pouvoirs dispensés de contreseing lui sont accordés et il intervient à différents moments sans pour autant endosser une quelconque responsabilité politique. Un certain nombre d'articles⁶⁰⁸ accorde au Président de la République des missions, des pouvoirs et plus globalement des responsabilités sans être pour autant responsable sur le plan politique que ce soit devant le peuple en 1958 ou devant le Parlement.

Outre l'article 10 de la Constitution de 1958 (A), l'existence de pouvoirs dispensés de contreseing (B) ainsi que l'enchevêtrement de compétences découlant de l'écriture de la Constitution (C), sont

⁶⁰⁴ Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine, essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion, coll. Champs, Paris, 1987, p 77-85. Mais aussi Pierre-Olivier Caille, op. cit., p. 92 et s. qui cite la loi sur la presse du 17 mai 1819, et l'article 26 de la loi sur la pression de l'offense du chef de l'Etat du 29 juillet 1881.

⁶⁰⁵ J. O. Séance du 12 septembre 1946, p. 3696. In Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 404.

⁶⁰⁶ Claude Debbasch, Jean-Marie Pontier, *Les Constitutions...* Op. cit., p. 231.

⁶⁰⁷ Cité par Didier Mauss, in *Les grands textes...* op. cit., p. 43.

⁶⁰⁸ Ces articles sont : n°8, 9, 10, 11, 12, 13, 17, 30, 56, 61, 64, 65.

autant d'éléments objet de controverses en regard du principe constitutionnel d'irresponsabilité politique du chef de l'Etat.

A – L'analyse ambiguë de l'article 10

L'article 10 de la Constitution de 1958 dispose que le chef de l'Etat a le droit de demander, par message, aux deux chambres une seconde délibération de la loi dans le délai de dix jours fixé pour la promulgation.

En 1946, cette attribution est l'objet de controverses. Les auteurs de la Constitution, souhaitant restaurer la souveraineté parlementaire, débattent longuement sur l'octroi de ce droit comparé par ses adversaires au droit de veto royal. Outre une survivance du pouvoir royal, ce droit peut être considéré comme contradictoire avec le principe d'irresponsabilité politique du Président de la République devant le Parlement. De plus si le but de cette nouvelle délibération est de conduire les élus à réfléchir, ce serait une manœuvre inutile car le Conseil de la République a déjà cette fonction.

Cette thèse ne l'emporte pas. Prévaut la conception arbitrale de l'exercice de ce droit : en renvoyant le texte devant les représentants du peuple, le chef de l'Etat agit comme un arbitre qui régule les relations entre les organes législatif et exécutif⁶⁰⁹. Il est appréhendé comme un pouvoir neutre, selon la formule de Benjamin Constant, et un élément permettant d'éviter des blocages et d'assurer des relations entre les organes, selon la conception de Montesquieu de la séparation des pouvoirs.

Cette vision neutre semble dominer en 1958. L'article 10 dérive de l'article 5 de la Constitution, comme bien d'autres⁶¹⁰. La volonté du chef de l'Etat serait même liée à celle de la volonté nationale qu'il doit respecter dès lors que la procédure législative a été correctement suivie. Néanmoins, il n'est pas exclu qu'il se serve de cet article pour ralentir l'adoption d'un texte qui lui déplaît.

Le droit de demander une nouvelle délibération peut sembler d'autant plus contraire au principe d'irresponsabilité politique. Cependant ce ne serait pas la première Constitution contenant des articles contraires à des principes constitutionnels. Ainsi, d'une part, la Constitution du 3 septembre 1791 affirme le principe d'inviolabilité et d'irresponsabilité du Roi, et d'autre part elle accorde au Roi des moyens d'action : ce dernier pouvait attirer l'attention de la chambre sur un point précis. Le droit de veto suspensif lui permettait d'exprimer son sentiment et de participer à la prise de décision. Ce veto avait

⁶⁰⁹ J. O. Séance du 12 septembre 1946, p. 3700.

⁶¹⁰ Didier Mauss, *L'écriture de l'exécutif, in L'écriture de la Constitution...*, op. cit., p. 275.

pour finalité de produire « *un effet politique* ». Selon Michel Troper c'est un acte législatif⁶¹¹. L'article 10 de la Constitution de 1958 s'y apparente.

Outre le droit de demander une nouvelle délibération, le Président de la République dispose de pouvoirs dispensés du contreseing ministériel.

B – Les pouvoirs dispensés de contreseing

Raymond Poincaré pensait que le contreseing ministériel transformait le chef de l'Etat en « *manchot constitutionnel* »⁶¹². Il n'est pas étonnant alors, qu'en 1958, la volonté de renforcer l'autorité du Président de la République s'accompagne d'une dispense de contreseing dans des cas délimités.

L'article 19 dispose que « les actes du président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables ».

Les rédacteurs de la Constitution de 1958 innovent. Aucun ministre n'a de comptes à rendre aux parlementaires sur l'usage que le chef de l'Etat fait de ces pouvoirs et qu'ils sont valides par sa seule signature : « (...) *Les rédacteurs de cette disposition ont pensé qu'un certain nombre d'actes étaient la chose du président de la République et non pas la chose du contresignataire* »⁶¹³. La V^e République s'écarte d'une des règles classiques du régime parlementaire, à savoir l'existence d'une irresponsabilité politique découlant du contreseing de tous ses actes, comme sous la III^e et la IV^e Républiques. René Capitant considère que le contreseing pour tous les actes vide de sa substance toute idée de pouvoir présidentiel personnel. Ce sont les ministres qui s'approprient ce pouvoir présidentiel. Pour peu que les ministres soient sous la coupe des Chambres, le pouvoir exécutif n'est plus que formel. Le contreseing transforme ce pouvoir en pouvoir nominal, même si la Constitution lui accorde de nombreuses attributions, comme sous la III^e République. Le chef de l'Etat ne pouvait « avoir une politique personnelle », et une « volonté présidentielle (...) distincte de celle des ministres »⁶¹⁴.

Ainsi, tout en le proclamant irresponsable, la Constitution lui attribue des pouvoirs propres, ce qui apparaît contradictoire. En 1958, Jean Janot ne trouve pas cela choquant : l'existence d'un contreseing attribuant la responsabilité de l'acte au contresignataire, le Président doit disposer de pouvoirs relevant de sa seule responsabilité⁶¹⁵. C'est un des éléments constitutifs de son autorité.

⁶¹¹ Lire à ce sujet l'article de Guillaume Glénard, *Pour une analyse contextualiste du droit constitutionnel : l'exemple de la Constitution du 3 septembre 1791*, Droit n°32, 2000, p. 71-77.

⁶¹² Cité par Julien Laferrière, op. cit., p. 1031.

⁶¹³ DPS..... tome 2, op. cit., p. 68.

⁶¹⁴ René Capitant, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 381-383.

⁶¹⁵ Jean Janot, in *Comité national chargé de la publication ...op.cit.*, p. 68.

Ceci est contraire à la pratique parlementaire qui veut que l'irresponsabilité ait pour corollaire des pouvoirs faibles. Stéphane Rials est très clair : « La notion de pouvoir propre subvertit ainsi la logique parlementaire classique et remet en cause la possibilité juridique et pratique d'une irresponsabilité du chef de l'Etat depuis 1958 »⁶¹⁶. En effet, l'existence de pouvoirs suppose qu'en face soit prévu un moyen de lui faire endosser la responsabilité de la mise en œuvre de ses attributions. On ne peut à la fois lui octroyer des pouvoirs sans contreseing et ne pas instituer sa responsabilité pour ces actes. En cela, il y a contradiction. C'est l'existence du contreseing qui justifie le principe d'irresponsabilité politique. Elle est « absolue et perpétuelle »⁶¹⁷ s'appliquant pendant l'exercice de la fonction présidentielle et après la fin du mandat. L'article 19 entretient un flou juridique sur la responsabilité des actes dispensés de contreseing ministériel. Certes, elle joue devant le peuple en cas d'usage du référendum –art. 11 C.– et de la dissolution –art. 12 C.–. Dans le cas du référendum, il y a bien une sorte d'expression directe de la souveraineté. Mais personne ne peut forcer le Président de la République à démissionner.

L'article 8 al.1 accorde au chef de l'Etat un « véritable droit présidentiel de nomination »⁶¹⁸ du Premier ministre, ce qui n'existait pas sous la IV^e République. Le Parlement est écarté de la procédure. Nulle responsabilité politique en amont sur ce point. Il ne peut y avoir, par la suite, que l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée Nationale pour s'opposer au choix présidentiel.

Des pouvoirs, dispensés de contreseing, sont relatifs aux relations que le Président de la République peut entretenir avec le Parlement. Ils lui permettent d'intervenir dans la procédure législative : les articles 11, 12, 54⁶¹⁹, 56⁶²⁰ et 61⁶²¹.

Aux termes de l'article 11⁶²², le chef de l'Etat est le seul à décider s'il donne une suite aux

⁶¹⁶ Stéphane Rials, *La présidence de la République*, 1^{re} édition, PUF, 1981, p. 93, cité par Olivier Beaud, op.cit., p. 1548.

⁶¹⁷ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 65.

⁶¹⁸ Bernard Branchet, *Contribution à l'étude de la Constitution* op. cit., p. 50. Lire aussi Claude Debbsch, *Président de la République et Premier ministre dans le système politique de la Ve République, Duel ou Duo*, RDP, 1982, n°5, p. 1175-1184.

⁶¹⁹ Saisine du Conseil Constitutionnel. « Si le CC, saisi par le président de la République, (...) a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation ».

⁶²⁰ L'article 56 confie au président de la République le soin de choisir et de nommer 3 membres du Conseil Constitutionnel pour neuf ans et d'en désigner le président. En avril 1998, Mme Ba a demandé l'annulation de la décision du président de la République du 21 février 1998 portant nomination de Pierre Mazeaud comme membre du Conseil Constitutionnel. Le Conseil d'Etat, dans son arrêt d'Assemblée du 9 avril 1999, *Mme Ba*, a estimé que cet acte constitue un acte de gouvernement échappant à tout contrôle juridictionnel. La juridiction administrative est incompétente pour connaître d'un tel acte. Le juge ne peut agir car s'il le faisait, souligne R. Smend : « (...) il prendrait une décision politique au lieu et à la place des organes politiques » –*Les actes de gouvernement en Allemagne*, Annuaire institut international de droit public, 1931, p. 223 et 224. cité par Pierre Serrand, *Conseil d'Etat, 9 avril 1999, L'irréductible acte de gouvernement*, Recueil Dalloz, Jurisprudence, commentaires n°15, 13 avril 2000, p.

⁶²¹ Saisine du Conseil Constitutionnel pour les lois ordinaires avant leur promulgation.

⁶²² « Le Président de la République, sur proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur

propositions de référendums et d'organiser la procédure.

En 1958, le maintien de ce droit correspond à la volonté de contrebalancer l'influence du Parlement et les « abus du régime ultra-représentatif », et de consolider la position du chef de l'Etat. Il doit disposer du droit de demander un référendum en cas de conflit entre le gouvernement et le Parlement, s'il s'avère nécessaire de demander au peuple de prendre position. « C'est un substitut et un complément du droit de dissolution »⁶²³ placé entre ses mains. Le général de Gaulle explique au Comité interministériel constitutionnel en 1958, au début des travaux préparatoires : « *Le Président de la République est la source de l'Exécutif. Il a pour mandat d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, notamment pour l'exercice du droit de dissolution, qui lui appartient en propre et par la possibilité qui lui sera donnée de faire appel au référendum* »⁶²⁴. Par ces propos, il établit un lien entre les missions et les attributions prévues aux articles 5, 11 et 12. il n'est nullement question d'effacement du chef de l'Etat, comme contrepartie de son irresponsabilité politique devant le parlement. Pour autant, la question de sa responsabilité politique en contrepartie de l'octroi de tels pouvoirs n'est pas évoquée.

L'article 12⁶²⁵ est une prérogative présidentielle⁶²⁶ qui s'inscrit dans la logique de l'article 5 et plus

l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du gouvernement, celui-ci fait, devant chaque Assemblée, une déclaration suivie d'un débat. (...) ». Dans le texte initial, le champ législatif n'était pas aussi étendu et l'intervention du parlement n'était pas prévue. Cette intervention est conforme à la volonté dominante de revaloriser le rôle du parlement.

⁶²³ Gérard Conac, *L'article 11*, in *La Constitution de la République française*, op. cit., p. 258.

⁶²⁴ Michel Debré, *Une certaine idée de la France*, Fayard, Paris, 1972, p. 74 cité par Gérard Conac, op. cit., p. 259.

⁶²⁵ Art. 12 «al.1 : Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale. Al. 2 : Les élections législatives ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus tard après la dissolution. Al. 3 : L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours. Al. 4 : Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections ».

⁶²⁶ C'est une prérogative classique de l'exécutif dans les régimes parlementaires. Néanmoins, la dissolution est conçue comme un mode parlementaire de gestion de conflits et non comme une technique de régime représentatif propre à corriger certains comportements ou par stratégie comme au Royaume-Uni ou comme une technique discrétionnaire entre les mains du chef de l'Etat. Ce droit n'a pas toujours existé.

En 1791, par crainte que le Roi tente d'éliminer les députés, le droit de dissolution ne lui est pas octroyé. Il en est toujours ainsi sous le Directoire. Ce n'est qu'en 1802 que le droit de dissolution - Mettre un terme, de façon anticipée, au mandat des élus - est inscrit dans un texte constitutionnel. Le sénat peut dissoudre le Tribunal et le Corps Législatif (art. 55) en cas de conflit entre ces deux organes. La dissolution est aussi prévue dans les Chartes, l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. Si la Constitution de 1848 ne l'octroie pas au chef de l'Etat, celui ci l'exercera illégalement en 1852 pour changer de régime et renforcer son autorité sur le pays. Naturellement, la Constitution de 1852 la réintroduit et l'accorde au chef de l'Etat jusqu'à la fin du Second Empire. En 1871, l'Assemblée étant souveraine, ce droit disparaît. La loi du 25 février 1875 l'accorde au président de la République sous quelques conditions de forme et dans une logique parlementaire. Ce droit est inscrit pour la première fois dans le sénatus-consulte du 4 août 1802. Il est accordé au Sénat. Sous les Chartes, dans l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire de 1815, sous le Second empire, mais aussi sous la III^e République, c'est une prérogative du chef de l'Etat. Dans la Constitution de 1946 la décision est prise en Conseil des ministres. La réglementation du droit de dissolution en fait une arme de régulation des crises politiques entre les mains du Conseil des ministres et non plus du chef de l'Etat dont l'intervention est purement formelle. André Cabanis et Michel Louis Martin, *La dissolution parlementaire...* op. cit., p. 56.

précisément de sa mission d'arbitrage. Cette volonté du général de Gaulle est retranscrite le 13 juin 1958 –le Président de la République « a pour mandat d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, notamment par l'exercice du droit de dissolution qui lui appartiendra en propre ». Il tient à ce qu'il « soit seul maître de la décision », même si le gouvernement peut être conduit à lui proposer⁶²⁷—.

Cet article autorise le chef de l'Etat à demander au peuple d'arbitrer un conflit entre le gouvernement et l'Assemblée Nationale, et assure au pouvoir exécutif une certaine autonomie à l'égard du Parlement, pour qu'il ne soit plus son « commis »⁶²⁸.

Les contraintes formelles entourant le recours à la dissolution sont fort limitées. Les rédacteurs de la Constitution veulent contrebalancer l'excès de rationalisation qui caractérise le droit de dissolution dans la Constitution de 1946⁶²⁹.

Par ailleurs, le chef de l'Etat peut, sans contresens, choisir et nommer trois des membres du Conseil constitutionnel dont son président et le saisir. Il peut aussi intervenir dans la procédure législative en le saisissant. En 1958, l'intérêt de ce droit n'est pas encore perçu. Le Conseil constitutionnel est un garde-fou contre les excès du parlementarisme et un gardien de la Constitution et des institutions.

L'article 16 permet au chef de l'Etat de cumuler les pouvoirs législatif et exécutif en période exceptionnelle, c'est à dire « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu »⁶³⁰. L'article 16 l'autorise à « exercer lui-même la souveraineté nationale, dans des

⁶²⁷ Cité par Jean-Louis Debré, *La Constitution de la Ve République*, PUF, 1975, p. 45. Pierre Avril, *L'article 12*, op. cit., p. 315..

⁶²⁸ Selon la formule de Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat, tome II*, Sirey, Paris, 1920, p. 82.

⁶²⁹ Les conditions de forme : « la dissolution de l'Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des ministres, après avis du président de l'Assemblée nationale. La dissolution sera prononcée conformément à cette décision par décret du président de la République » (art. 51, al. 1). La dissolution étant décidée par le Conseil des ministres, elle est ministérielle et non présidentielle comme sous la III^e République. Pour la première fois, son recours est exclu pendant les dix-huit premiers mois de la législature. Ensuite, elle ne peut être décidée que « si au cours d'une même période de dix-huit mois, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux art. 49 et 50, la dissolution pourra être prononcée ». Cela signifie que les parlementaires doivent voter à la majorité absolue contre le gouvernement. A noter que la démission volontaire du ministère ne constitue pas une crise ministérielle. Il doit être renversé. Par ailleurs, le recours à la dissolution entraîne automatiquement l'exclusion du président du Conseil et du ministre de l'intérieur du gouvernement. Les autres restent pour expédier les affaires courantes. Sous la III^e République, l'avis conforme du Sénat est obligatoire.

⁶³⁰ Le rapprochement de cet article avec celui de l'article 14 de la Charte de 1814 n'est pas intéressant. L'article 14 dispose que « le Roi (...) fait des règlements et ordonnances nécessaires pour (...) la sûreté de l'Etat ». C'est sur ce motif qu'il prend des ordonnances le 25 juillet 1830, ordonnances qui conduiront à la révolte du peuple (de Paris essentiellement). François Saint-Bonnet nous a livré ses *réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception* in RDP, 1998, n°5/6, p. 1699 et s.

circonstances exceptionnelles »⁶³¹. Le Président de la République est ainsi positionné en « seul interprète de la Constitution, tant en ce qui concerne sa compétence (...), que celle du gouvernement et du Parlement », sous réserve que le Premier ministre, les présidents des Assemblées et que le Conseil constitutionnel lui prêtent leur concours⁶³². Cet article est conforme à la conception gaullienne de l'Etat, « collectivité regroupée autour de son chef, calme, lucide, despote éclairé du XX^e siècle, qui ne dédaigne pas de s'entourer (...) »⁶³³.

Certes les circonstances et les conditions de mise en jeu de l'article 16 sont clairement énoncées, même si, sur le fond, un certain flou subsiste nécessairement. Le Parlement ne peut être dissout. Néanmoins, aucune sanction n'est prévue si le chef de l'Etat ne respecte pas les procédures ou si son interprétation des circonstances peut paraître contestable à d'autres. Ainsi, il pourrait estimer qu'un désaccord profond avec le Parlement « sur la nature du régime » justifie un recours à l'article 16, notamment si un blocage des institutions en découle⁶³⁴. La question de sa responsabilité politique pour un comportement politique –réaliser des choix pour la survie de la cité– n'est pas soulevée. Cet article renforce la fonction présidentielle.

Sous la III^e et la IV^e Républiques, l'exercice du droit de message est l'objet d'un contreseing. En 1958, ce droit de communiquer avec les deux Assemblées est dispensé de contreseing ce qui conduit à ôter tout caractère gouvernemental à un message. C'est une prérogative personnelle du chef de l'Etat. Aucune procédure de consultation n'est prévue, contrairement à d'autres droits dispensés de contreseing comme le droit de dissolution. Il n'y a aucun contrôle gouvernemental.

Le flou juridique, voire le vide juridique en terme de responsabilité politique lors du recours à des pouvoirs dispensés de contreseing ministériel, n'est pas la seule pierre d'achoppement de la Constitution de 1958⁶³⁵. L'enchevêtrement des compétences au sein du pouvoir exécutif complexifie l'imputation des responsabilités.

C –L'enchevêtrement des compétences au sein du pouvoir exécutif

Sur le plan formel, les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont fait du chef de l'Etat un acteur fondamental, « la clef de voûte des institutions » selon la formule de Michel Debré, comme cela a déjà été mis en exergue. Le titre qui lui est consacré précède celui consacré au gouvernement et aux autres

⁶³¹ René Capitant, op. cit., p. 387.

⁶³² Code constitutionnel, op. cit., p. 326-327.

⁶³³ Jean Chatelain, *L'article 16*, in *La Constitution ...*, op. cit., p. 337.

⁶³⁴ Jean Chatelain, *ibid*, p. 345.

⁶³⁵ Par ailleurs, cette question des pouvoirs dispensés de contreseing renvoie à un autre champ d'interrogations, celle de la nature du régime. S'interroger sur la nature du régime, conduira à étudier, de nouveau et à travers le prisme de la classifications des régimes proposée par la doctrine, la question de la responsabilité présidentielle.

organes. La Constitution est ainsi rédigée que le chef de l'Etat, le Premier ministre et le gouvernement interviennent conjointement dans certains domaines. Il existe « un domaine commun » dans lequel le contreseing est la manifestation de deux volontés⁶³⁶, présidentielle et gouvernementale, débouchant sur une seule responsabilité politique devant le parlement, celle du gouvernement. Néanmoins, contrairement, aux prises de position classique sur le contreseing, G. Burdeau considère que ce dernier fait entrer le président de la République dans « le jeu parlementaire ; il pénètre dans l'arène (...) »⁶³⁷

Outre l'existence de pouvoirs dispensés de contreseing, il préside le Conseil des ministres, ce qui n'a rien d'exceptionnel⁶³⁸. Néanmoins, en dépit des articles 20 et 21, son autorité sur le Conseil est accrue par quelques éléments. Le chef du gouvernement perd le nom aux consonances plus prestigieuses de président du Conseil pour celui de Premier ministre. Il n'est plus le président de... mais le premier des ministres.

L'ordre du jour du Conseil des ministres est théoriquement fixé conjointement par les secrétariats de l'Elysée et de Matignon⁶³⁹. Il ne peut plus y avoir de concurrence de titre avec le premier des ministres.

Le Président de la République préside assurément le Conseil des ministres, gare de triage de l'activité gouvernementale, voire du pouvoir exécutif. En effet, à titre d'exemples, les délibérations du Conseil des ministres portent sur : les projets de loi –art. 39–, les projets d'ordonnances –art. 38–, les projets de décrets réglementaires –pour lesquels le passage en Conseil des ministres, et la signature du Président de la République est obligatoire– les nominations de hauts fonctionnaires de l'article 13 et certains décrets non réglementaires déterminés par la loi⁶⁴⁰. Sur le plan organique, le chef de l'Etat est très présent⁶⁴¹.

Les Constitutions de 1875 et de 1946 ne prévoient pas que les projets de loi doivent être discutés en Conseil des ministres. Cela arrive exceptionnellement sous la III^e République, par exemple, quand la politique générale du gouvernement est en jeu. Cela entre dans les mœurs sous la IV^e République car Vincent Auriol, Président de la République dynamique, n'accepte pas que le ministre des finances, R. Mayer, annonce le dépôt d'un projet de loi publiquement avant même que le Conseil des ministres n'en

⁶³⁶ René Capitant, op. cit., p. 388.

⁶³⁷ Georges Burdeau, *La conception du pouvoir selon la Constitution Française du 4 octobre 1958*, RFSP, mars 1959, p. 98.

⁶³⁸ Cependant sous les III^e et IV^e Républiques, la présidence du chef de l'Etat est purement formelle, le président du Conseil assumant la direction du Conseil.

⁶³⁹ L'usage accordera la prééminence au chef de l'Etat.

⁶⁴⁰ Bernard Tricot, *L'article 9*, in *La Constitution ...op. cit.*, p. 241. mais aussi Frédérique De Baecque, *Qui gouverne la France ?*, Jean Massot, *La présidence de la République en France*, La documentation Française, Paris, 1977, 324 p.

⁶⁴¹ Alain Brouillet, *L'article 39*, in *La Constitution de la République française*, op. cit., p. 524.

ait débattu⁶⁴². Les auteurs de la Constitution 1958 souhaitent alors renforcer la solidarité au sein du pouvoir exécutif.

Le flou juridique de l'article 19 réside aussi dans l'implication du gouvernement lors du recours aux articles 11 et 12. Pas seulement. Le recours aux articles 54, 56 et 61 est partagé avec d'autres acteurs institutionnels.

Une imbrication existe, sur le plan fonctionnel, dans le domaine militaire et la diplomatie. Le chef de l'Etat et le Premier ministre, assisté de son gouvernement, ont des attributions dans les mêmes domaines. D'une part, l'article 13 al.2 dispose que le chef de l'Etat nomme aux emplois militaires, et l'article 15 qu'il est le chef des armées, présidant les conseils et comités supérieurs de la défense nationale ; d'autre part, l'article 21 dispose que le Premier ministre « est responsable de la défense nationale », nomme aux emplois militaires, « supplée, le cas échéant, le président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15 » et l'article 20 met la force armée à la disposition du gouvernement.

Dans le texte, la direction des relations internationales est partagée. D'une part, l'article 13 al. 3 et l'article 14 impliquent le chef de l'Etat dans nomination et l'accréditation des ambassadeurs, d'autre part, l'article 20 dispose que le gouvernement détermine la politique de la nation. Il peut y avoir concurrence⁶⁴³. L'article 52, relatif à la négociation et à la ratification des traités et l'article 35 relatif à la déclaration de guerre sont des « actes de gouvernement » relatifs à la diplomatie relèvent du domaine commun.

La signature du président de la République pour des « actes de gouvernement » que sont les « actes de participation à la fonction législative » est exigée. Il s'agit de la promulgation des lois (art. 10), et du budget par ordonnances (art. 47), de la demande d'une nouvelle délibération parlementaire (art. 10), de l'ouverture et de la clôture des sessions extraordinaires (art. 30), de l'initiative de la révision constitutionnelle (art. 89. Notons que l'article 39 accorde le droit d'initiative ordinaire au Premier ministre, et non au chef de l'Etat).

Le décret de grâce (art. 17), acte de gouvernement est aussi considéré comme un acte du domaine commun car il est contresigné.

⁶⁴² Michel Combarous, *L'article 39*, in *La Constitution ...*, op. cit., p. 527.

⁶⁴³ Selon Stephen Launay, la responsabilité diplomatique est la nouvelle dialectique de la puissance et de la responsabilité. *La notion de responsabilité politique internationale*, in *La responsabilité des gouvernants*, Descartes, Paris, 1999, p. 143-164.

Au titre des actes réglementaires, l'article 38 relatif aux ordonnances relevant du domaine de la loi dispose que la signature présidentielle est obligatoire. Or la Constitution confie l'exercice du pouvoir réglementaire au Premier ministre et implique le président de la République dans la réalisation d'un des actes réglementaire « les plus importants ».

Comme cela a déjà été souligné, il intervient dans la déroulement de la procédure de certains « actes administratifs » pris en Conseil des ministres (art. 13), dans la nomination des hauts fonctionnaires (art. 13), des membres du Conseil supérieur de la magistrature désigné par le gouvernement (art. 65), et des ministres (art. 8 al 2). La déclaration de l'état de siège (art. 35) relève du domaine commun comme les décisions prises par le chef de l'Etat en sa qualité de chef des armées (art. 15. Cela permet, selon René Capitant, de résoudre « la contradiction apparente parfois relevé entre l'article 15 et l'article 21 »)⁶⁴⁴

La conclusion est laissée à Georges Vedel :

*« La Constitution n'effectuait pas seulement une répartition des attributions mais opérait aussi une distribution des armes entre les divers protagonistes du jeu politique. Or, si la répartition des attributions pouvait paraître équilibrée, en revanche la distribution des armes dont devaient disposer les divers joueurs faisait apparaître une supériorité écrasante et inconditionnelle... d'un seul homme : le président de la République »*⁶⁴⁵.

Or cet homme, et plus précisément, cette institution est politiquement irresponsable devant le parlement.

L'irresponsabilité politique du chef de l'Etat est un principe constitutionnel fixé dans un régime politique source d'ambiguïtés sous la V^e République. Il s'inscrit dans la logique du régime parlementaire et vise à préserver la continuité et la sauvegarde l'Etat. Cependant l'existence de pouvoirs dispensés de contreseing introduit des contradictions juridiques qui auront des conséquences politiques.

Ce principe d'irresponsabilité politique a pour corollaire le principe constitutionnel de responsabilité politique du gouvernement.

⁶⁴⁴ René Capitant, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 389-390.

⁶⁴⁵ Georges Vedel, *Introduction aux études politiques*, Paris, Les Cours de droit, 1965-1966., p.165 et s. Claude Eméri et Christian Bidégaray, *Le gouvernement*, in ... op. cit., p. 238.

CHAPITRE 2 – LA RESPONSABILITE POLITIQUE DES MINISTRES : UNE FORMALISATION, EN TERMES JURIDIQUES, DE PROJETS POLITIQUES

Responsabiliser les ministres a été un souci constant dès 1789. Il apparaît aussi assez clairement et assez rapidement qu'ils sont un paravent protégeant le chef de l'Etat des attaques du Parlement. Si des techniques émergent immédiatement et se développent de façon coutumière, il faut attendre 1946 pour que certaines soient rationalisées et constitutionnalisées.

La volonté de rendre plus complexe les procédures de mise en jeu de la responsabilité ministérielle se concrétise dans un certain nombre de constitutions d'Europe centrale, au lendemain de la première guerre mondiale. La finalité affichée est de lutter contre l'instabilité ministérielle ... ce n'est donc pas une caractéristique française. Au lendemain de la seconde guerre mondiale le mouvement s'amplifie et se perfectionne⁶⁴⁶.

La France suit le mouvement : si les lois de 1875 affirment la responsabilité individuelle et solidaire des ministres, sans pour autant prévoir et rationaliser des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres – initiative collective, délais de réflexion entre le dépôt d'une motion, mode de calcul des voix etc...–, il en sera autrement en 1946. Les bases de la rationalisation sont posées, même si les résultats sont décevants pour des raisons politiques et juridiques. La volonté de rationaliser, affirmée en 1946, s'est pérennisée pendant et après la fin de la IV^e République pour trouver une concrétisation dans le texte de 1958. Les projets du gouvernement de M. Pflimlin ont été une source d'inspiration⁶⁴⁷. Il y a donc une continuité dans la rupture entre la IV^e et la V^e République⁶⁴⁸.

Initialement, Michel Debré souhaite que la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale soit engagée à trois moments différents et selon des conditions différentes : lors de sa nomination, ensuite, à l'ouverture de la première session du Parlement, puis à d'autres périodes. Ce système, débattu devant le Comité consultatif constitutionnel -C. C. C.-, est finalement abandonné à la

⁶⁴⁶L'article 94 de la Constitution italienne de 1947 prévoit qu'en l'absence d'une motion motivée et signée par 1/10^{ème} au moins des membres de la Chambre « le vote contraire de l'un des deux chambres sur une proposition du gouvernement n'entraîne pas l'obligation de démissionner ». La loi fondamentale de la RFA prévoit la motion de censure constructive de l'article 67 conçue par le professeur Nawiasky. Jean-Claude Colliard, *Les articles 49, 50 et 51*, in *La Constitution ...*, op. cit., p. 633.

⁶⁴⁷ Guy Mollet, *Quinze ans après, La Constitution de 1958*, Albin Michel, coll. H comme Histoire, Paris, 1973, p. 53.

⁶⁴⁸ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, op. cit. p. 52.

suite des discussions au sein des conseils interministériels des 8, 9 et 10 juillet 1958⁶⁴⁹.

Plus tard, dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de Constitution du 29 juillet 1958 approuvé par Michel Debré, et mis au point par ce dernier avec Jérôme Solal-Céligny, il est rappelé que, selon la loi du 3 juin 1958, deux des principes sur lesquels repose la nouvelle Constitution sont la séparation effective du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif et la responsabilité du gouvernement devant le Parlement⁶⁵⁰. Sont proposées :

« Des modalités nouvelles comprenant trois mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement : le gouvernement peut demander un vote de confiance pour l'approbation de sa politique générale ; un texte que le gouvernement estime essentiel et sur lequel il est prêt à engager son existence, sera adopté si l'opposition ne réussit pas dans un bref délai à faire voter une motion de censure ; la motion de censure doit rester un moyen exceptionnel de renverser un gouvernement et non pas un moyen de harceler celui-ci. Son dépôt et son vote seront réglementés à cet effet »⁶⁵¹.

En réalité, l'étude des mécanismes de mise en cause de la responsabilité politique du gouvernement ne se limite pas à la manifestation de confiance et de défiance. La finalité de la responsabilité politique étant d'établir une cohésion et une harmonie politiques entre le gouvernement et le Parlement, elle doit être recherchée en amont, lors de la formation du gouvernement, mais aussi lors du contrôle de l'action gouvernementale. La sanction est l'ultime recours pour rétablir cette harmonie.

Les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement conduisent à le juger sur l'action et non sur sa formation et sa nomination. Le contrôle technique et politique par le biais des questions et du travail des commissions porte sur l'action. Il en est de même de la question de confiance et de la motion de censure. Les règles sont suffisamment précises pour que le règlement de l'Assemblée Nationale ne soit, en ce qui concerne la question de confiance et la motion de censure, qu'un règlement d'application des modalités fixées dans la Constitution.

Sur la base du texte constitutionnel, la responsabilité politique des ministres est mise en œuvre à trois moments différents, dans un seul cadre, le cadre parlementaire. En cela, il s'agit d'une monoresponsabilité⁶⁵². En amont, au cours d'une phase d'anticipation, lors de la formation du gouvernement (section 1). Quand le gouvernement remplit sa mission et exerce ses attributions, les parlementaires ont la possibilité de le contrôler et de le sanctionner. Au cours de la phase de contrôle, ils ont recours aux questions et aux commissions pour s'informer et investiguer (section 2). La phase

⁶⁴⁹ Olivier Passelecq, *L'écriture de la Constitution...*, op. Cit., p. 77.

⁶⁵⁰ DPS..., tome 1, p. 521.

⁶⁵¹ DPS..., tome 1, p. 520.

⁶⁵² Dans la Seconde partie, nous constaterons un développement des formes de mise en jeu de la responsabilité et des cadres. : la voie électorale, les élections nationales, locales et supranationales ayant un impact sur le gouvernement et la responsabilité politique individuelle et collective devant le président de la République.

finale, qui permet de le sanctionner positivement ou négativement, est la phase de sanction (section 3)⁶⁵³.

Section 1 – Une phase d’anticipation⁶⁵⁴ amputée et sous influence présidentielle

Au cours de cette phase d’anticipation, les parlementaires devraient pouvoir influencer le choix des membres du gouvernement et participer à leur investiture. Les relations qui se mettraient alors en place évoqueraient la fonction élective ou désignative⁶⁵⁵ développée par Walter Bagehot⁶⁵⁶. Cette phase fait partie intégrante des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique dont la finalité est d’instaurer un accord politique entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. C’est une phase en amont.

Avec la IV^e République, pour la première fois dans l’histoire constitutionnelle, la procédure de nomination et de formation du gouvernement est encadrée par le texte constitutionnel et se déroule en quatre étapes –art. 45–. Si la procédure sous la IV^e République est choisie pour rationaliser la vie politique et stabiliser les institutions en assurant une homogénéité politique entre les ministres et l’Assemblée Nationale, en 1958, la volonté est d’éviter que le gouvernement soit sous la coupe du Parlement. Il n’est plus question d’investiture. La volonté de rompre avec la Constitution de 1946 et l’échec de la procédure d’investiture a conduit à supprimer toute intervention juridique en amont du parlement dans le choix. En cela la procédure est amputée de sa phase parlementaire, même si l’article 49 al.1 pourrait réintroduire les députés dans la prise de fonctions du gouvernement.

En 1958, le choix et la nomination du chef de gouvernement (§1) et de son équipe (§2) tranchent avec les pratiques antérieures. Celui qui choisit n’a pas le droit de révoquer.

⁶⁵³ Bien souvent les manuels et traités de droit constitutionnel limitent l’étude de la responsabilité politique du gouvernement à celle de la question de confiance et de la motion de censure sans évoquer le contrôle parlementaire et l’action du Sénat. Le contrôle est, à tort, dissocié de la responsabilité politique. Le Sénat aussi. Ex : Pierre Pactet. Les manuels de droit parlementaire de Pierre Avril et Jean Gicquel ou de Yves Guchet étudient de façon exhaustive le contrôle parlementaire.

⁶⁵⁴ Cette expression est empruntée à Arnel Le Divellec, in *La responsabilité politique dans le parlementarisme majoritaire*, in *La responsabilité des gouvernants*, op. cit., p.190. Cependant sa conception de ce qu’est l’anticipation diffère un peu car il y inclut des éléments de la phase de sanction. Il est vrai, que les censeurs ont déjà en tête le nom de remplaçants. Il est aussi logique de penser qu’il y a anticipation à ce moment là

⁶⁵⁵ Terme utilisé par Adolf Kimmel, op. cit., p. 315.

⁶⁵⁶ Walter Bagehot *La Constitution anglaise*, Paris, Germet-Baillièrre, 1869, p. III et pp. 195-198. In Arnel Le Divellec, *La responsabilité politique dans le parlementarisme majoritaire ...* p. 190.

Paragraphe 1 - Le chef du Gouvernement

Sur le plan juridique, le chef de l'Etat dispose d'une grande latitude quand il choisit son Premier ministre (A). La seule contrainte est formelle. Il doit le nommer par décret. La procédure est légère (B).

A – Le choix

La Constitution de 1958 fait du choix du Premier ministre un choix personnel du chef de l'Etat. En 1946, il en était de même. Le rapporteur du projet de la Constitution de 1946, Paul Coste-Floret estime que laisser au président de la République le soin de choisir le chef de gouvernement constitue un moyen d' « assurer l'indépendance du pouvoir exécutif »⁶⁵⁷.

Sur un plan informel, le choix doit porter sur une personne qui permet de tendre, voire d'atteindre l'objectif de la responsabilité politique, à savoir une harmonie politique entre les pouvoirs exécutif et législatif. Depuis toujours le choix du Premier ministre constitue un enjeu politique à un double niveau. C'est une relation de pouvoir et de contre-pouvoir avec les parlementaires. Ce choix aura aussi un impact sur le contenu de la politique et la manière selon laquelle elle sera mise en œuvre. C'est l'exercice de la fonction gouvernementale qui est en jeu.

La procédure de nomination est légère.

B – La procédure de nomination

La procédure organisée dans la Constitution de 1958 tranche avec la Constitution précédente.

Sous la IV^e République la procédure de nomination devait attester juridiquement de cet accord politique entre les pouvoirs. Le choix juridique de 1946 a, lui aussi, été conçu par opposition à celui de 1875 qui accordait une marge de manœuvre au chef de l'Etat. Contrairement aux lois constitutionnelles françaises de 1875, les auteurs de la Constitution de 1946 ont constitutionnalisé le président du Conseil et sa procédure d'investiture. Il doit être élu à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Si sous la III^e République, le choix est discrétionnaire en raison du morcellement des partis, le chef de l'Etat pouvant ainsi choisir assez librement son chef de gouvernement, la situation est différente sous la IV^e République.

L'objectif est de trouver un équilibre entre la logique du gouvernement d'Assemblée et celle du régime parlementaire : la volonté de l'Assemblée souveraine doit dominer et c'est d'elle que le chef de gouvernement doit tenir ses pouvoirs. Après avoir consulté les présidents des chambres et les chefs de groupes politiques, le chef de l'Etat désigne un président du Conseil potentiel qui sera investi par

⁶⁵⁷ Paul Coste-Floret, *Rapport sur le projet de Constitution*, in *Pouvoirs*, La IV^e République, n°76, p. 15.

l'Assemblée Nationale. Ensuite, il le nomme par décret pour qu'il compose son cabinet. Le fait que le Président de la République et l'Assemblée Nationale interviennent conjointement dans la procédure suppose qu'il en soit de même pour le révoquer.

Néanmoins, cette procédure connaît des déboires et est à l'origine de crises ministérielles. La révision constitutionnelle de 1954 modifie la procédure et réinstaura la pratique antérieure selon laquelle le gouvernement était investi collégalement à la majorité relative des députés. La révision de 1954 a supprimé l'investiture personnelle du président du Conseil, car elle n'avait pas atteint le but fixé en 1946, c'est à dire renforcer sa position par rapport au Cabinet et aux chambres⁶⁵⁸.

Il n'est pas étonnant qu'en 1958, la procédure de nomination soit modifiée.

L'article 8 al1 de la Constitution de 1958 fixe la procédure de nomination. La nomination est réalisée par décret par le Président de la République. C'est un « pouvoir présidentiel de nomination », comme dans la Constitution de Weimar dont l'article 53 ressemble fortement à l'article 8 de la Constitution de 1958⁶⁵⁹. Les régimes parlementaires ont autant opté pour ce mode de désignation que pour celui de l'investiture parlementaire. La Constitution de 1958 n'est pas « un cas à part »⁶⁶⁰ et ce n'est pas l'élément qui permet de douter de son caractère parlementaire.

Le Premier ministre peut présenter sa démission au Président de la République dont la seule signature est requise, en vertu de la règle du parallélisme des formes. Comme sous la IV^e République, le chef de l'Etat ne peut révoquer son Premier ministre⁶⁶¹ et son équipe, ce qui assure, juridiquement son indépendance à son égard. En cela, la Constitution de 1958 diffère de la Constitution de Weimar qui confie au président le soin de révoquer le chancelier et les ministres.

Ainsi, tout en étant nommé par le chef de l'Etat, la Constitution ne le positionne pas comme responsable politiquement devant lui. Seule l'Assemblée Nationale peut le contraindre à présenter sa

⁶⁵⁸ Georges Vedel, *Manuel...*, op. cit., p. 434-435. Philip Williams, *La vie politique*, op. cit., p. 376 et s.

⁶⁵⁹ Bernard Branchet, *Le contreseing...*, op. cit., p. 50.

En Allemagne fédérale, selon l'article 53 le président est le seul habilité à nommer le chancelier et les ministres sur proposition de celui-ci. Le choix présidentiel du candidat à la Chancellerie est soumis au vote secret, non précédé de débat à la majorité des membres du Bundestag. Suit toute une procédure en cas de non élection. D'autres ont adopté une technique comparable en Europe de l'Ouest et de l'Est : citons, à titre d'exemple, l'Irlande, Espagne, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Slovaquie. A noter que dans certains pays des procédures sont plus lourdes. Ainsi en Italie, le Président de la République doit consulter les présidents des chambres et des groupes parlementaires, puis désigner un candidat qui examine les potentialités pour former un Gouvernement. Ensuite, est nommé une personne qui devra proposer un Gouvernement puis le présider. Enfin, il est procédé à un vote de confiance au scrutin public par appel nominal. En Bulgarie, Estonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, diverses procédures doivent être suivies qui révèlent un choix conditionné. Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité ...op. cit.*, p. 54

⁶⁶⁰ Adolf Kimmel, op. Cit., p. 315.

⁶⁶¹ Sous la IV^e République, le Président de la République ne peut révoquer le président du Conseil. Sa démission peut intervenir à la fin d'une législature, pour des raisons de santé, par convenance ou pour des raisons politiques c'est à dire après un vote de défiance ou une motion de censure.

démission en application de l'article 50 C..

Sur le plan juridique, le choix des autres membres composant le gouvernement est peu contraignante.

Paragraphe 2 - L'équipe gouvernementale

Le choix est, juridiquement, de la responsabilité du Premier ministre (A), contrairement à la procédure de nomination qui fait intervenir le Président de la République et le Premier ministre (B).

A – Le choix

Initialement Michel Debré est favorable à une procédure d'investiture. Tel n'est pas le cas du général de Gaulle qui indique sans ambiguïté à ses ministres d'Etat, les 13 et 23 juin 1958, qu'il n'en est pas question : le gouvernement doit procéder du chef de l'Etat et non du Parlement. Il espère ainsi séparer plus clairement le gouvernement du Parlement et contribuer ainsi à stabiliser les institutions :

« Le gouvernement étant ainsi séparé du Parlement, la responsabilité ministérielle n'entraînera pas l'instabilité gouvernementale. (...) »⁶⁶².

Une telle volonté est en rupture avec les textes et les pratiques de la IV^e République, mais aussi de certaines pratiques de la III^e République où l'influence et l'impact des stratégies des ministres et des parlementaires en la matière sont forts. Elle se distingue aussi du Second Empire, où Louis Napoléon Bonaparte souhaite que le gouvernement procède de lui, et soit sous sa totale domination – il gouverne « au moyen des ministres »⁶⁶³.

Comme pour le Premier ministre, la procédure de nomination est simplifiée.

B – La procédure de nomination

Voulant limiter la puissance parlementaire, à partir de 1958, les ministres sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre – art. 8 al. 2-. La nomination des ministres découle d'un accord entre le chef de l'Etat et son Premier ministre. Ainsi une certaine indépendance du gouvernement par rapport au Parlement est assurée par cette procédure car il ne procède pas de lui⁶⁶⁴.

⁶⁶² Extrait des procès-verbaux, rapportés par Jean-Louis Debré, *La Constitution de la V^e République*, PUF, 1975, p. 44-45, cité par Jean-Claude Colliard, op. cit., p. 637.

⁶⁶³ Louis Napoléon Bonaparte souhaite contrôler tous les organes de l'Etat : « le président de la République gouverne *au moyen* des ministres, du Conseil d'Etat, du Sénat, et du Corps législatif » (Art.3). Les ministres ne sont que les « auxiliaires honorés et puissants » à son service.

⁶⁶⁴ Bernard Branchet, *Le contreseing*, op. cit., p. 50-51.

Il n'y a plus de vote de « confiance explicite »⁶⁶⁵ sur la composition du gouvernement, comme sous la IV^e République⁶⁶⁶. En 1946, la procédure d'investiture du gouvernement exige l'accord de l'Assemblée nationale sur le programme et la politique du Cabinet ainsi que sur le choix des ministres. Les membres du gouvernement sont nommés uniquement après que les députés ont accordés, par scrutin public et à la majorité absolue des membres de la chambre, leur confiance au président du Conseil (art. 45)⁶⁶⁷.

Certains membres ont expliqué à Michel Debré que prévoir un vote sur la nomination conduirait à réintroduire le scrutin d'investiture. François Luchaire, soutenu par M. Chandernagor, représentant de Guy Mollet, s'oppose à l'investiture annuelle, source d'instabilité ministérielle, au bénéfice d'une seule investiture lors de l'entrée en fonction du gouvernement. Michel Debré s'y oppose car il veut qu'un gouvernement soit jugé sur ses actes et non sur ses intentions⁶⁶⁸.

Néanmoins, le Premier ministre peut décider d'engager le dialogue avec l'Assemblée Nationale sur la base de l'article 49 al. 1. Une question de confiance peut être posée sur le programme. L'initiative de la procédure revient au Premier ministre, même si la Constitution prévoit une délibération au sein du Conseil des ministres : « le Premier ministre, après délibération (...) ». Le Conseil constitutionnel a confirmé ce point en indiquant que ce pouvoir revient au Premier ministre par intérim, en cas d'empêchement du Premier ministre en titre⁶⁶⁹. Si, juridiquement, la consultation du président de la République n'est pas prévue, on peut supposer qu'elle a lieu automatiquement.

⁶⁶⁵ Il s'agit des systèmes où on part du principe que le gouvernement est régulièrement formé et nommé à partir du moment où l'autorité constitutionnelle détentrice du pouvoir de nomination a exercé son pouvoir. Il revient alors au Parlement de manifester son accord par un vote de confiance explicite ou son refus par un vote de défiance explicite. Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 57

⁶⁶⁶ Par rapport aux Constitutions précédentes, le rôle de l'Assemblée n'a jamais été aussi important et celui du président de la République aussi faible. Le président de la République pourrait révoquer les ministres puisqu'il les nomme, selon la même logique qu'il nomme aux emplois civils et peut révoquer des hauts fonctionnaires. Cependant, il ne peut le faire si le président du Conseil est toujours investi de la confiance de l'Assemblée nationale. Il ne peut révoquer un ministre que sur la demande du président du Conseil puisque c'est ce dernier qui l'a choisi. Si *a priori*, le rôle de la Chambre se limite à l'investiture du président du Conseil, dans les faits, il est fort probable que les députés l'investissent en ayant déjà une idée des ministres qui seront nommés et en fonction des noms qui circulent. Julien Laferrière, op. cit., p. 1089-1090.

Cette révocation par le Président de la République pourrait aussi être probable, pour Georges Vedel, sur la base de la règle du parallélisme des formes. Il la prononcerait sur proposition du président du Conseil. C'est ce qui s'est produit en mai 1947. Le 4 mai, le gouvernement pose la question de confiance sur la base de l'article 40 de la Constitution. Elle obtient la majorité constitutionnelle alors que les ministres communistes, selon les consignes de leur groupe, ont voté contre leur gouvernement. Ils refusent de démissionner puisque, constitutionnellement, aucune motion de censure n'a été votée contre eux. Le Président de la République, à la demande du président du Conseil prend un décret, contresigné par ce dernier et le garde des Sceaux, assimilable à un acte de révocation des ministres communistes. Le motif invoqué est que la cessation de fonction des ministres est la suite logique de leur vote à l'Assemblée Nationale. Georges Vedel, *Manuel ...*, op. cit., p. 441-442.

⁶⁶⁷ La révision constitutionnelle de 1954 a supprimé le vote à la majorité absolue lors de la procédure d'investiture au bénéfice de la majorité simple pour l'ensemble du Cabinet. Georges Vedel, *Les institutions de la Quatrième République*, op. cit., p. 19.

⁶⁶⁸ DPS..., tome 1, p. 292-294.

⁶⁶⁹ Décision du 29 décembre 1989, Rec. p. 110.

Le programme, sur lequel le vote de confiance peut être sollicité, doit indiquer le fil conducteur de l'action du gouvernement, les objectifs et les moyens. Cet engagement doit avoir lieu après la formation du gouvernement et peut être considéré comme une étape préalable à la prise de fonction des ministres. Le fait qu'il y ait délibération préalable du Conseil des ministres avant engagement de la responsabilité du gouvernement tend à faire de cette procédure une « véritable investiture parlementaire » comparable à celle pratiquée sous les III^e et IV^e Républiques selon Philippe Ségur⁶⁷⁰. Telle n'est pas la position d'Antoine Azar qui juge que l'article 49 al. 1 s'apparente à une question de confiance, à un engagement de la responsabilité et non à une procédure d'investiture. Le gouvernement a déjà été formé, et s'est constitué autour « d'une doctrine ferme et précise ». Néanmoins, quand il écrit « le gouvernement entre en fonctions, en sollicitant et en obtenant l'adhésion des élus du peuple à la politique qu'il se propose d'entreprendre »⁶⁷¹, le recours à l'article 49 al.1 s'apparente à une question de confiance car tout gouvernement qui ne l'obtiendrait pas ne pourrait exercer ses fonctions. Il ne serait ni reconnu, ni investi de la confiance des députés.

Un vote négatif aurait pour conséquence de paralyser les institutions. A l'inverse, on peut supposer qu'un vote positif pourrait garantir une certaine stabilité politique.

La phase d'anticipation est amputée car le parlement ne peut juridiquement influencer le choix des ministres. La fonction élective du parlement est, sous cet angle, supprimée. La recherche d'une harmonie politique entre le gouvernement et l'Assemblée Nationale et d'une cohérence n'est pas juridiquement recherchée, en amont. Cette amputation est volontaire.

La logique de la responsabilité a été sacrifiée sur l'autel de la stabilité ministérielle et de la rupture avec la souveraineté parlementaire connue sous les III^e et IV^e Républiques.

La phase d'anticipation de la responsabilité politique est suivie de la phase de contrôle par l'information.

Section 2 - Une phase de contrôle par l'information reconnue et canalisée

⁶⁷⁰ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 43.

Il en est de même en Slovaquie ou au Portugal. A noter que dans d'autres pays, les parlementaires peuvent voter sur la composition de l'équipe (Grèce, Italie, Irlande), choix du Premier ministre inclus. Il y a dans certains pays un délai de réflexion entre la nomination et le vote du parlement (10 j en Italie, Portugal, Roumanie), 14 j en Pologne, 15 j en Grèce ou Croatie et 30 j après la nomination par le chef de l'Etat en Slovaquie ou République tchèque. On peut aussi conjuguer délai de réflexion, vote d'investiture du Premier ministre seul ou avec son ministre, puis ou en même temps la présentation du programme (Russie). Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 55.

⁶⁷¹ Antoine Azar, *Genèse de la Constitution de 4 octobre 1958 – solution gaulliste à la crise du pouvoir-*, LGDJ, Paris, 1961, p. 218.

Selon Barnave le pouvoir législatif doit avoir l'opportunité de poursuivre les agents nommés par le Roi en cas d' « *écarts de la puissance exécutive* ». Le but est de leur faire rendre compte et de leur gestion et de prévenir les abus qui découleraient nécessairement de leur impunité⁶⁷². Cette volonté de contrôler les ministres est constante dès que des moyens de communication tels qu'un droit d'entrée et de parole des ministres ou un droit de questionner les ministres sont introduits ou lors du vote des lois et du budget. A partir de 1814, les parlementaires ont développé avec plus ou moins de succès des techniques coutumières. Bien avant, les rédacteurs du décret des 27 avril- 25 mai de 1791 et de la Constitution du 3 septembre 1791 ont été particulièrement exigeants à l'égard des ministres⁶⁷³. A la suite de ce contrôle, ou indépendamment de lui, une responsabilité de nature pénale ou « parajuridictionnel »⁶⁷⁴ (art.5, section IV, chap. II) peut être mise en œuvre. Deux siècles et demi plus tard, un contrôle technique débouche sur un contrôle et une sanction politiques.

En 1943, Michel Debré se prononce en faveur d'un gouvernement qui gouverne et d'un Parlement qui surveille et contrôle⁶⁷⁵. Dans un projet rédigé le 14 janvier 1946 à l'intention du général de Gaulle, Michel Debré indique que le Parlement doit contrôler l'« *action du gouvernement* ». Le 17 août 1958, à Ligeuil, il juge important et caractéristique du système politique français que le Parlement dispose « *d'un droit de contrôle politique* ». Ce droit doit être exercé sans abus et le Parlement ne doit pas chercher à diriger. En 1975, avec le recul, Michel Debré explique qu'il convenait d' « *éviter la déviation du fécond et nécessaire contrôle parlementaire en une toute puissance du Parlement* »⁶⁷⁶.

Michel Debré et le général de Gaulle sont favorables à la mise en place d'un Parlement qui contrôle sans excès, sans gêner le pouvoir exécutif, sans chercher à dominer les institutions et à être tout

⁶⁷² François Furet, Ran Halévi, *Orateurs ... op. cit.*, p. 31.

⁶⁷³ Déjà en 1791 La responsabilité des ministres s'articule autour de trois points : présentation des dépenses, reddition des comptes et dénonciation des abus : ils « sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement » (art. 7) ; de même, « Ils seront entendus, toutes les fois, qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements » (article 10, section IV, chap. III, titre III). Le décret dispose à l'article 26 : « Au commencement de l'année, chaque ministre sera tenu de dresser un état de distribution par mois des fonds destinés à son département, et de communiquer cet état au comité de trésorerie qui le présentera au Corps Législatif avec ses observations (...) » et à l'article 27 : « les ministres seront tenus de rendre compte, ce qui concerne l'administration tant de leur conduite que de l'état des dépenses et affaires, toutes les fois qu'ils en seront requis par le Corps Législatif ». Ce contrôle tatillon est renforcé par le décret du 9 janvier 1793 ordonnant la publication des comptes des divers départements ministériels et leur dépôt auprès de la Convention nationale. Puis le décret du 21 septembre 1793 aggrave la responsabilité financière des ministres qui risquent d'être accusés de forfaiture en décidant de verser une indemnité à des fournisseurs pour le service de la République sans avoir au préalable consulté le comité de la Convention et obtenu l'accord par décret de l'Assemblée. Cette volonté de mettre en jeu la responsabilité ministérielle ne peut que freiner son action et découle de son incapacité à connaître et à contrôler effectivement les comptes des ministères. Vida Azimi, *Aux origines de la responsabilité ministérielle...op. cit.*, p. 238.

⁶⁷⁴ Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 240.

⁶⁷⁵ Nicolas Wahl, *Aux origines de la nouvelle Constitution*, RFSP, mars 1959, p. 34.

⁶⁷⁶ Jean-Louis Debré, *La Constitution de la V^e République*, Puf, Paris, 1975, p. 19.

puissant. Une telle ambition est conforme aux propos tenus par M. Janot, commissaire du gouvernement devant le Comité consultatif constitutionnel⁶⁷⁷, et par Michel Debré devant le Conseil d'Etat. Tous deux rappellent que la finalité poursuivie est de mettre en place un « régime parlementaire assaini ».

Dans cette démarche « le poids du passé a été considérable au moment de la rédaction ». Les différents participants à la rédaction de la Constitution doivent alors être vigilants. Ils doivent éviter « les abus et les errements antérieurs du contrôle parlementaire », intégrer dans le texte ce qui permettait antérieurement de limiter la portée du contrôle, intégrer aussi les dispositions de contrôle d'ordre coutumière et réglementaire utilisées précédemment, pour mieux en contrôler le recours⁶⁷⁸. Enfin, les auteurs travaillent dans une situation politique et partisane où l'instabilité des coalitions politiques est la règle et où l'existence d'une solide majorité parlementaire soutenant l'action gouvernementale relève de l'illusion. L'élaboration des différents mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique poursuit une finalité, permettre au gouvernement d'agir, même en l'absence de majorité compacte.

Ce contrôle technique est un élément fondamental de l'architecture du système de responsabilité politique. Il est aussi politique car il permet à l'organe législatif, en interrogeant l'organe exécutif et en étudiant l'application de la politique, d'évaluer l'activité gouvernementale pour mieux les contrôler et les sanctionner par la suite.

Sur le plan formel, la Constitution ne fait pas explicitement référence à l'expression « contrôle parlementaire ». Or, dans son avant-projet de Constitution, Michel Debré, alors garde des Sceaux, consacre, au sein du titre « Rapports des pouvoirs publics », une section I intitulée *Contrôle de l'activité gouvernementale*. L'article 1^{er} de cette section dispose que « le contrôle du Parlement sur le gouvernement s'exerce par les questions et la motion de censure ». Le terme contrôle a disparu des rédactions suivantes.

Les différentes procédures permettant au Parlement de s'informer sont les questions, les commissions, le contrôle budgétaire, la Cour des comptes, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances et les délégations. De plus les citoyens peuvent envoyer des pétitions aux parlementaires⁶⁷⁹. Le gouvernement peut fournir, de lui-même, des informations aux parlementaires,

⁶⁷⁷ DPS, tome II, op. cit., p. 67.

⁶⁷⁸ Jean-Claude Bécane, op. cit., p. 392.

⁶⁷⁹ Chapitre VII –art. 147-151–de la première partie du titre III du RAN et chapitre XV –art. 87-89 bis– du RS. Règlements actuellement en vigueur. Il est intéressant de noter que les députés ont inclus ce droit dans le titre consacré au contrôle parlementaire et à l'intérieur d'une partie relative aux procédures d'information et de contrôle de l'Assemblée. C'est une procédure d'information au bénéfice des particuliers. Elles peuvent aussi être déposées par un député ou un sénateur. Les pétitions transitent par les chambres et sont étudiées en leur sein. Elles sont éventuellement transmises au ministre qui n'est pas obligé de répondre. Les débats sur les pétitions ne peuvent se conclure sur un vote et tenter de contrôler le gouvernement comme sous la Restauration ou la III^e République.

s'exposant ainsi à une éventuelle sanction. Il en est ainsi lors des déclarations de politique générale. Il peut organiser des déclarations avec et sans débat. Il peut décider de les faire suivre d'un vote ou de simplement demander à intervenir sur la base de l'article 31 C. Cela dépend du contexte politique. Des rapports sur la situation économique, financière et sociale leur sont aussi transmis.

Sont uniquement présentées la technique des questions (§1), et l'action des commissions (§2). Ces éléments d'information et de contrôle ont été sélectionnés car ils ont été mis en place par la Constitution en 1958 ou par voie d'ordonnance et par les règlements des Assemblées dès le début de la V^e République. De plus ces techniques, existantes dans les régimes précédents, sont constitutionnalisées et encadrées sous la V^e République.

Paragraphe 1 - Les questions

La technique de la question vient d'Angleterre⁶⁸⁰. Ce droit de questionner est lié non pas au régime parlementaire mais à l'apparition du régime représentatif. A l'origine, il ne s'agit pas de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement, mais uniquement d'obtenir des renseignements sur la gestion du ministère, l'application de la politique et l'usage des deniers publics. Eventuellement une procédure pénale pouvait ensuite être lancée. Dans les régimes où existent des éléments favorables à une collaboration entre les pouvoirs, la question se développe assez librement.

Dans les faits, elle sert de préalable au contrôle de l'activité gouvernementale et à la sanction

Eugène Pierre définit le droit de pétition comme « le droit pour chaque citoyen d'exposer aux représentants du pays, par voie de pétition, les erreurs ou les abus du pouvoir exécutif ». « Le Bill anglais de 1689 place le droit de pétition au premier rang des privilèges de la nation ». Il est pratiqué dès l'été 1789. Le droit de pétition est réglementé avant l'adoption de la Constitution du 3 septembre 1791. Il est repris dans toutes les Constitutions de 1791 au Second Empire. C'est une technique entre les mains des parlementaires pour obliger le gouvernement à fournir des explications ou pour provoquer un vote à un moment non désiré par ce dernier. Traditionnellement, le débat sur les pétitions se terminait par le vote d'un ordre du jour permettant d'exprimer son sentiment aux ministres. E. Pierre, op. cit., tome 1, p. 658-661. Sous la Restauration où les instruments de contrôle sont embryonnaires, les parlementaires y sont attachés. Selon Royer-Collard, « le droit de pétition est un droit naturel pour le citoyen. Pour la Chambre, il est un droit politique, parce qu'il donne à la Chambre un moyen d'exercer la haute surveillance qui lui appartient » A. P., 2^e série, t. XXII, p. 550-551. Cité par J. Laferrière, op. cit., p. 180. et P. Bastid, op.cit., p. 288. Lanjuinais affirme « La Charte proclame la surveillance des Chambres en établissant le droit de pétition devant elle ». Cité par P. Bastid, op.cit., p. 288. Désireux de renforcer leur contrôle, les députés finissent par détourner la procédure : soit, un parti demande à un citoyen de déposer une pétition sur une question qui l'intéresse, soit, un député fait déposer une pétition par un citoyen fantôme. J. Laferrière, op. cit., p. 181. Sous la III^e République, il n'est pas question. En 1886, un citoyen demande que la pétition fonde la mise en accusation du ministre des Affaires étrangères. La réponse est négative car la procédure de mise en accusation ne peut être lancée que par un député. Le recours au droit de pétition pour lancer une telle procédure est d'autant plus contestable que la Constitution de 1875 attribue, sans ambiguïté et exclusivement, à la chambre des députés le soin d'agir dans cette voie E, op. cit., tome 1, p. 666 et s.

⁶⁸⁰ La première est posée à la chambre des Lords le 9 février 1721 dans le but de demander une information. Elle est préférée à partir du milieu du XIX^e siècle à la pétition (beaucoup trop de pétition était envoyée par le peuple). Michel Ameller, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1964, p. 10-12. Lire aussi la thèse de Joseph Dubuc, *La question ...*, op. cit.. et les travaux de Paul Bastid, *Les institutions politiques ...* op. cit., p. 290-291.

politique, positive ou négative du ministère⁶⁸¹.

La Constitution de 1958 se traduit par la valorisation de la question comme technique de contrôle entre les mains des parlementaires, députés et sénateurs (A). Dès le début 1959, le règlement des chambres a distingué deux formes de questions, les questions orales et les questions écrites (B).

A - La question : une procédure constitutionnalisée

Pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, alors même que le rôle du Parlement au sein des institutions est diminué, la procédure des questions est constitutionnalisée en 1958 à l'article 48 al. 2.

Michel Debré explique :

*« Désormais, et pour la première fois dans notre histoire, les questions ont une valeur constitutionnelle ; elles cessent d'avoir la simple valeur réglementaire, voire coutumière, qui était la leur au cours des régimes précédents »*⁶⁸².

Elle était pratiquée, dès 1789, sous l'Assemblée Constituante, puis sous la Législative, la Restauration, la Monarchie de Juillet, la Seconde République, le Second Empire –dans ce dernier cas à partir du moment où les ministres bénéficient d'un droit d'entrée–, puis sous la III^e et la IV^e Républiques . Toutefois l'émergence et le développement de l'interpellation⁶⁸³ ont eu pour conséquence le moindre recours à la question. Les questions s'étaient substituées à la technique des pétitions, même si elles n'étaient pas supprimées du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Les rédacteurs de la Constitution de 1958 font évoluer la nature du contrôle, d'une part en renforçant l'organe gouvernemental au sein des institutions, et, d'autre part, en constitutionnalisant une technique d'information, les questions. Le contrôle de Parlement qualifiable précédemment de « contrôle direction » doit devenir, sous la V^e République, un « contrôle information »⁶⁸⁴. Le gouvernement étant responsable devant l'Assemblée de la détermination et de la conduite de la politique de la nation dans le cadre des articles 20 al. 3, 49 et 50, les questions permettent de se renseigner sur son contenu et sa mise en œuvre. Par la suite, elles peuvent servir implicitement de base et de préalable à la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement par la voie de la motion de censure.

⁶⁸¹ En Angleterre, c'est un procédé fort utilisé qui, contrairement à la France, remplace l'interpellation peu usitée.

⁶⁸² Michel Debré, J.O. Débats parl. A. N., 26 mai 1959, p. 558..

⁶⁸³ C'est une demande d'explications sur la politique générale du gouvernement ou sur tel ou tel acte de l'administration « dans le but d'amener l'Assemblée dont il fait partie à se prononcer sur des déclarations de gouvernement ». J. Dubuc, op. cit., p. 13. Selon Eugène Pierre, « Il est de l'essence des gouvernements les moins libres que ceux qui détiennent le pouvoir exécutif puissent être mis en demeure de dire aux représentants du pays l'usage qu'ils font de leur autorité, soit au point de vue de la politique générale, soit au point de vue des intérêts particuliers ». op. cit., tome 2, p. 790.

⁶⁸⁴ Expression utilisée par Jean-Claude Cabanne, *Réflexion sur le contrôle parlementaire en France*, Thèse, Toulouse, 1975. p. 412.

Michel Debré souhaite que, sous la V^e République, la question devienne « l'arme capitale et fondamentale du contrôle parlementaire »⁶⁸⁵. « *Le système nouveau, -je me permets de le dire avec une certaine fierté-, est pour l'opposition une arme considérable et unique dans notre histoire parlementaire. C'est, en même temps, (...) la possibilité donnée au Parlement d'être informé chaque semaine des questions les plus actuelles, de suivre la pensée et l'action gouvernementale* »⁶⁸⁶. Auparavant, le 27 août 1958, il explique devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat : « *Cette disposition –réserver une séance par semaine aux questions– est la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus, dans le régime, à l'opposition* ».

Les rédacteurs de la Constitution espèrent beaucoup de la rénovation de la procédure des questions orales qui doit raviver et encadrer la fonction d'information et de contrôle de l'action gouvernementale du Parlement et équilibrer ainsi les rapports entre les pouvoirs.

Cela peut paraître paradoxal. Ce qui est présenté comme un atout pour le Parlement est en fait conforme à la volonté de rationaliser les rapports entre les pouvoirs publics. En codifiant ce qui relève du droit coutumier et des règlements des Chambres, le risque que ces dernières inventent de nouvelles règles est implicitement limité. A la mi-juin 1958, Michel Debré précise, dans une section de l'avant projet consacrée au contrôle de l'activité gouvernementale exercé par le biais des questions et de la motion de censure, que les questions peuvent être suivies d'un débat, mais pas d'un vote⁶⁸⁷. L'impact, en termes de responsabilité politique, est freiné. Il y a, sans aucun doute, une volonté d'éviter les dysfonctionnements de l'interpellation suivie du vote d'un ordre du jour. De plus, en 1958, l'usage est limité à une séance par semaine.

Les types de question sont précisés par la suite.

B – Des supports différents

Le règlement de l'Assemblée Nationale, comme celui du Sénat distingue dans un premier temps les questions écrites (1) et les questions orales (2).

1 – La question orale

Les règlements différencient deux types de questions orales⁶⁸⁸ : la question orale avec débat et la

⁶⁸⁵ Michel Debré, Débats Assemblée Nationale, JO, 26 mai 1959, p. 559.

⁶⁸⁶ J.O. Déb. Parl. A. N. 26 mai 1959, p. 558.

⁶⁸⁷ DPS..., tome 1, p. 254.

⁶⁸⁸ L'article 134 du règlement de l'Assemblée nationale (RAN) prévoit que les questions seront examinées le mercredi après-midi et le vendredi après-midi. L'article 77 du règlement du Sénat consacre le vendredi aux questions sans débat. Par contre, au Sénat, les questions orales avec débat sont posées à une autre séance –art. 80–. H. Caillavet, D. Pouillard, op. cit., p.627. Dans le règlement actuellement en vigueur à l'Assemblée Nationale, les articles 133 à 135 sont consacrés à la

question sans débat⁶⁸⁹.

Dans le cadre de la question sans débat, un échange de remarques a lieu entre l'auteur de la question et le ministre. A l'Assemblée Nationale, l'auteur dispose de deux minutes pour poser sa question. Le ministre compétent prend le temps nécessaire pour répondre. Puis, le premier bénéficie de cinq minutes pour commenter la réponse du second qui peut de nouveau répondre et avoir ainsi le dernier mot. Au Sénat, le temps de parole est réduit : 3 minutes pour le premier. Après la réponse du gouvernement, il dispose pour réagir de deux minutes. La portée d'une telle procédure, sous l'angle de la responsabilité politique, est extrêmement limitée car il ne peut y avoir ni débat, ni vote. Aucun autre député ou sénateur ne peut intervenir. Elle est aussi inégale car le ministre dispose d'un temps de parole largement supérieur. Si l'intérêt de cette inégalité de temps réside dans le fait d'empêcher un parlementaire de bloquer le travail parlementaire, la recherche d'équilibre ne doit pas avoir pour conséquence de le museler autant. Etant donné que ce règlement est le fruit du travail des parlementaires, on peut regretter qu'ils se soient montrés, sur ce point du temps de parole, aussi timorés et soumis. Il en est de même pour les questions avec débat.

Quand il s'agit d'une question avec débat, le parlementaire dispose d'un temps plus long pour réagir. Après que le ministre a répliqué, les orateurs peuvent s'exprimer. Ce débat ne se conclue pas sur un vote, ce qui minimise sa contribution au contrôle politique.

Lors de l'élaboration du premier règlement de l'Assemblée Nationale de la V^e République, les députés tentent d'introduire un élément de sanction à l'issue de cette phase d'information et de contrôle. Ils souhaitent indiquer au gouvernement, par un vote, son opinion sur sa politique. Il s'agit d'une proposition de résolution comparable à une sanction car les députés auraient pu manifester confiance ou défiance. Les sénateurs ont eu la même idée. Néanmoins, le Conseil constitutionnel, en tant que garant de la Constitution, juge de telles propositions anticonstitutionnelles et circonscrit l'éventuelle ambition des députés d'influencer, dans ce cadre, la politique gouvernementale. Il interdit les propositions de résolution⁶⁹⁰.

De plus, il n'est plus possible de transformer une question orale en interpellation⁶⁹¹. Cela a pour effet de limiter la sanction de l'absence de réponse d'un ministre à une question, et réduit par la même la

question orale. Au Sénat : art. 76-83. Les jours ont changé.

⁶⁸⁹ Ultérieurement, pour combler le bilan insatisfaisant de la question orale, apparaîtront les questions d'actualité et les questions au gouvernement. Au Sénat, cette dernière catégorie n'existe pas. *Supra*, 2^{ème} partie, titre 1.

⁶⁹⁰ Décision n°59-2 DC, des 17, 18 et 24 juin 1959. *Rec. Cons. const.*, p. 58.

⁶⁹¹ Sous la IV^e République, la pratique de l'interpellation est réintroduite dans le règlement intérieur de l'assemblée. La pratique des interpellations est certes contraire à la Constitution mais en l'absence de contrôle de constitutionnalité des règlements, leur recours ne peut être juridiquement sanctionné Philippe Ségur, *op. cit.*, p. 38-39.

mise en jeu de sa responsabilité politique. Parallèlement le recours à l'interpellation a été si strictement encadré que, depuis 1958, aucune interpellation n'a été déposée⁶⁹². L'obligation de l'assortir d'une proposition de motion de censure freine les députés. La volonté d'encadrer l'activité parlementaire et de préserver le gouvernement est manifeste.

La constitutionnalisation et la perception de la question en 1958 constituent un progrès pour la reconnaissance de la responsabilité politique. C'est aussi l'aboutissement d'une longue marche.

Yves Guchet considère que la question orale est apparue sous la III^e République⁶⁹³. Cependant, la Constitution du 3 septembre 1791 a organisé une procédure de question. Le droit d'interroger les ministres est accordé aux membres du Corps Législatif⁶⁹⁴. Certes, il n'est nullement question d'équilibre entre les pouvoirs ou d'octroi de droit à une quelconque opposition. La finalité poursuivie est de contraindre des ministres, dont on doit se méfier, à rendre des comptes.

Cette technique parlementaire prend son envol sous la Restauration⁶⁹⁵. Les parlementaires commencent par interroger les ministres pour mieux les interpeller sur les bases des réponses. Dès le début du règne de Louis XVIII, les questions adressées aux ministres sont nombreuses, notamment à l'occasion des débats sur les pétitions et le budget. Malheureusement, les ministres ne sont pas contraints de répondre, ce qui atténue la portée de ce droit comme technique de contrôle⁶⁹⁶. Des propositions sont formulées, en vain, pour obliger les ministres à répondre. D'autres événements – troubles de la place Louis XV et le meurtre de Lallemand- offrent à la Chambre l'occasion de récidiver avec éclats⁶⁹⁷. Malheureusement, globalement, les ministres ne se sentent guère contraints de venir et

⁶⁹² Michel Ameller, op. cit., p. 86.

⁶⁹³ Yves Guchet, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 176.

⁶⁹⁴ Des membres de l'Assemblée constituante expriment le désir de pouvoir interroger les ministres sur leur action. C'est le cas de Mirabeau le 6 novembre 1789 qui souhaite que les ministres prennent part aux délibérations de l'Assemblée avec voie consultative en attendant qu'un texte constitutionnel fixe les règles A. P. 1^{ère} série, vol. 9, séance du 6 novembre 1789, p. 710 et s., in Antonin Beau : *Le droit d'interpellation*, Thèse pour le doctorat, A. Rousseau, Editeur, Paris, 1897, p. 112 et s. Les membres des Assemblées ont le droit d'interroger les ministres sur le fonctionnement de leur ministère et l'exécution de la politique, conformément aux dispositions du décret des 27 avril-25 mai 1791 et de la Constitution du 3 septembre 1791 – Articles 7 et 10, section 4, chap. III, titre III Constitution du 3 septembre 1791 : L'article 10 dispose que « les ministres du Roi auront entrée dans l'Assemblée nationale législative ; ils y auront une place marquée. Ils seront entendus toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements–.

⁶⁹⁵ Le droit de questionner n'est pas prévu dans la Constitution de l'an III, de l'an VIII, sous l'Empire et l'acte additionnel de 1815. La Constitution de l'an I ayant concentré les pouvoirs entre les mains du Corps législatif, ce droit de questionner ne figure pas dans le texte constitutionnel. Il en est de même dans la Constitution de l'An III qui n'accorde aux ministres aucun droit d'entrée dans le conseil des anciens ou le conseil des cinq Cents. Les réponses aux demandes de renseignements des Assemblées par le Directoire se font par écrit. La Constitution de l'An VIII ayant consacré à l'opposé les pouvoirs entre les mains de l'exécutif, les élus ne sont pas appelés en séance les ministres ni leur adresser des questions. M. Ameller, op. cit., p. 114-115.

⁶⁹⁶ En 1815, le ministre de l'intérieur Vaublanc estime que la Chambre n'a pas le droit d'interroger les ministres et Bourdeau récuse tout contrôle parlementaire. A. P. 2^{ème} série, t. XV, pp. 603-605. séance du 23 décembre 1815. Les ministres estiment qu'ils n'ont de compte à rendre qu'au Roi ce qu'explique, de nouveau, de Villèle lors de la séance du 29 novembre 1816. J. Dubuc, op. cit., p. 38 et s 39.

⁶⁹⁷ Le 5 juin 1820 Camille Jordan demande la suspension des délibérations jusqu'à ce que les ministres acceptent de répondre aux questions des parlementaires. Le chef du parti libéral Manuel souhaite que les ministres accèdent à cette

de répondre. Sous la Monarchie de Juillet, la pratique évolue et les ministres admettent plus facilement d'être interrogés. La question continue de se développer mais sans être plus précisément réglementée. Les ministres souhaitent être prévenus un jour avant de la teneur des questions qui leur seront posées.

Le droit de questionner les ministres s'exerce de façon coutumière sous la III^e République⁶⁹⁸. A partir de 1876, le droit de questionner est codifié dans le règlement intérieur des chambres⁶⁹⁹. Cependant sa réglementation est peu favorable aux parlementaires : à titre d'exemple, l'accord du ministre est conditionné à l'inscription à l'ordre du jour des questions. L'obligation d'obtenir cet accord a pour deuxième conséquence le recours abusif à l'interpellation. Son fonctionnement est largement critiqué et le recours à la question est de plus en plus rare⁷⁰⁰.

En 1946, alors que la question de confiance et la motion de censure sont constitutionnalisées et ses mécanismes rationalisés, il n'en est rien pour la question. Son organisation relève du règlement de l'Assemblée Nationale. Le recours aux questions orales est fortement retreint⁷⁰¹ et n'est pas d'un grand intérêt⁷⁰². Les motivations sont aussi d'ordre technique : il s'agit de limiter l'encombrement de l'ordre du jour de l'Assemblée au regard du volume des travaux parlementaires. Il y a aussi un problème de choix politique des députés en la matière. Les députés n'ont rien fait pour éviter de poser des questions dont l'intérêt était parfois très relatif⁷⁰³. Le système n'est pas satisfaisant et ceci d'autant plus que le souhait d'obtenir par une telle restriction un taux de réponse ministérielle supérieure n'est pas réalisé.

Ainsi, en 1958, la décision de constitutionnaliser la question au gouvernement est une façon de pérenniser les avancées réalisées dans les régimes successifs, en faveur du contrôle de son action et

demande. Il explique au cours de la séance : « *Il faut que nous ayons le droit de demander aux ministres des communications. Ils les ont quelquefois refusées ; souvent ils ont dit qu'ils n'étaient pas obligés d'en faire parce qu'ils devaient conserver leurs prérogatives intactes. D'autres fois, plus d'accord avec les principes du gouvernement représentatif, ils ne se sont pas dissimulés, puisque les propositions qu'ils faisaient dépendaient de notre vote, il était impossible de refuser tous les renseignements qui avaient pour effet d'éclairer ce vote ; et dans un moment comme celui-ci, il semble que cette doctrine doive l'emporter sur l'autre* ». A. P., 2^e série, t. XXVIII, p. 281. Joseph Dubuc, op. cit., p. 41 et s..

⁶⁹⁸ Selon Joseph Dubuc, L'article 6 de la loi du 25 février 1875 peut être considérée comme la base juridique de ces deux techniques.

⁶⁹⁹ La question peut être posée au ministre. Le texte du règlement du Sénat limite le droit de questionner un ministre à son consentement préalable. Le règlement de la Chambre des Députés précise que ce sont les ministres compétents qui sont informés. L'idée du consentement du ministre est absente de ce dernier règlement – J. Dubuc, op. cit., p. 116-118 – ce qui offre une marge de manœuvre supérieure : il suffit d'informer le ministre du contenu de la question. A l'usage, des restrictions sont imposées aux députés et cela conduit à transformer l'avis préalable en « acceptation préalable ». in Michel Ameller, op. cit., p. 119.

⁷⁰⁰ Or, à titre d'exemple, au cours de la législature de 1893-1898 seulement 115 questions sont posées contre 291 interpellations (209 sont discutées). Cette évolution défavorable résulte d'une part des difficultés à examiner les questions en séance publique et d'autre part du droit accordé aux députés de transformer leur question en interpellation. M. Ameller, op. cit., p. 26. Eugène Pierre, op. cit., p. 785.

⁷⁰¹ « Elles ne peuvent être inscrites qu'à l'ordre du jour d'un mardi après-midi et il ne peut être consacré chaque mois plus de deux séances à cette discussion » in Michel Ameller, op. cit., p. 127.

⁷⁰² Philip Williams, *La vie politique* sous la IV^e République, op. cit., p. 372.

⁷⁰³ Yves Guchet, op. Cit., p. 177. Il en est de même sous la IV^e République selon Philip Williams, ibidem.

d'aller plus loin. L'inscription dans le texte constitutionnel renforce, théoriquement, le contrôle et le système de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres. C'est un élément positif.

2 – La question écrite

Les députés peuvent poser, par écrit, des questions aux ministres et au Premier ministre. Adolf Kimmel considère que l'exercice de la question écrite relève de « la fonction de représentation et d'articulation des intérêts » du « député « assistant social » de ses électeurs ». En effet ces questions sont en lien direct avec les électeurs de la circonscription du député. La question écrite s'éloigne d'autant plus de la responsabilité politique que le député n'a pas de compte à rendre à son groupe sur les questions posées et les réponses données. C'est un droit individuel. Malgré cela, cette représentation d'intérêts particuliers, par la voie des questions écrites, peut être considérée comme un instrument de contrôle⁷⁰⁴.

Le ministre a un mois, renouvelable pour répondre. Le but étant de mettre en cause l'activité gouvernementale, questions et réponses sont publiées, *in extenso*, dans le *Journal Officiel*. Le règlement de l'Assemblée Nationale prévoit que les questions portant sur la politique générale sont posées au Premier ministre. Cependant le ministre peut « déclarer que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre »⁷⁰⁵. L'organisation de la question écrite est comparable sous les trois dernières Républiques. Cela tient certainement au fait que leur création et leurs modalités de fonctionnement sont déterminées par les règlements des Assemblées et non par la Constitution.

Les questions peuvent être déclarées irrecevables si le président de la République est mis en cause car elles violeraient l'article 68 de la Constitution de 1958. Cela tranche avec la IV^e République : les parlementaires avaient la possibilité de demander à un ministre de rendre compte, de justifier les actes ou les paroles du chef de l'Etat, celui-ci n'étant censé agir qu'avec l'assistance du président du Conseil ou du ministre intéressé. La Constitution de 1958 ayant accordé des pouvoirs dispensés de contreseing ministériel, les parlementaires ne peuvent questionner les ministres sur leur exercice.

⁷⁰⁴ Adolf Kimmel, op. Cit., p. 259 ; 280.

⁷⁰⁵ Article 139 du règlement en vigueur en 2003 et article 75 du règlement du sénat actuellement en vigueur. Les procédures sont les mêmes dans les deux chambres. A l'Assemblée Nationale, le député remet sa question, sommairement rédigée, au président de l'Assemblée qui la notifie au gouvernement. « (...) Les questions sont publiées, durant les sessions et hors session, au Journal Officiel. Les réponses des ministres doivent être publiées au JO dans le mois suivant la publication des questions. Ce délai ne comporte aucune interruption ». Cette publication est déjà prévue sous les III^e et IV^e Républiques. A titre de comparaison, sous la III^e République, les questions sont publiées après le compte rendu de la séance pour laquelle ces questions sont posées et la réponse du ministre dans le mois qui suit, sauf si ce dernier estime qu'un délai supplémentaire est nécessaire ou s'il estime que l'intérêt public l'empêche de répondre. Dans les huit jours, la réponse du ministre est publiée dans le *Journal Officiel* puis dans le *Recueil des questions écrites*. M. Ameller, op. cit., p. 40-41. Si la question des députés n'a pas obtenu de réponses, elles sont signalées à l'attention du gouvernement qui s'engage à répondre dans un délai de 10 jours.

Historiquement, la reconnaissance de la question écrite, comme technique d'information et de contrôle, a été difficile et lente en raison de l'attitude des ministres et des parlementaires : refus des premiers d'être questionné, préférence pour l'interpellation pour les deuxièmes.

Sous la Monarchie de Juillet, la technique de la question écrite se développe. Le 14 mars 1835, Mauguin tente d'inaugurer les questions écrites. Même si Guizot conteste cette procédure, il répond à la question. C'est à cette époque que de la technique de la question surgit une autre, l'interpellation, à l'efficacité accrue⁷⁰⁶.

Sous la III^e République, La question écrite est, pour la première fois, introduite dans le règlement des Assemblées, en 1909. La question écrite ne peut être initiée que par une personne, sinon elle deviendrait une sorte d'interpellation écrite⁷⁰⁷. Le destinataire de la question est un ministre et un seul, sinon là encore on se rapprocherait de l'interpellation. Le rapporteur Louis Marin explique alors : « *Tout député a le droit de poser des questions d'après l'usage absolument indiscuté. Il exerce son droit individuellement* »⁷⁰⁸. Eugène Pierre précise dans son Traité : « Il est à peine besoin de dire que les questions écrites ne peuvent être déposées et signées que par un seul député ; une question écrite signée par plusieurs membres changerait de caractère et deviendrait une interpellation écrite. Tous les membres d'un groupe, par exemple, pourraient se concerter pour signer une question écrite qui cesserait d'être une interrogation pure et simple, une demande précise de renseignements, pour se transformer en un acte politique exigeant un débat contradictoire et le contrôle de la chambre réunie en séance publique »⁷⁰⁹. Le désir de contrôler son usage est clairement manifesté.

Cependant, sous la V^e République, son usage revêt un caractère plus collectif car un député est membre d'un groupe et cette appartenance est importante pour l'exercice du contrôle de l'activité gouvernementale.

Outre les questions, un contrôle et une recherche d'information peuvent être réalisés par les commissions.

⁷⁰⁶ Paul Bastid, *Les institutions politiques* ... op. cit., p.290-291

⁷⁰⁷ Les questions écrites sont remises au président de la Chambre Depuis 1909, pour l'Assemblée nationale, et 1911, pour le Sénat, l'organisation de la question écrite est relativement stable et est retrouvée dans tous les règlements sauf sous Vichy. Michel Ameller, op. cit., p. 35, 40-41 et 54-56.

⁷⁰⁸ Rapport Marin. Doc.Parl., 9^e Lég., n°2486, cité par M. Ameller, op. cit., p. 54.

⁷⁰⁹ Eugène Pierre, op. cit, tome 2 p. 935

Paragraphe 2 - Des commissions sous contrôle⁷¹⁰

En 1958, les rédacteurs de la Constitution, tirant les leçons du passé, décident de limiter leur champ d'action et le nombre de commissions. Cette rupture avec la « souveraineté parlementaire » est censée permettre un contrôle judiciaire et non déstabilisant de l'activité gouvernementale. Il s'agit de trouver un équilibre et de rompre avec le passé.

Leur existence est ancienne. Les premières commissions datent de 1789. Ses ancêtres portent le nom de bureaux et sont désignés par l'Assemblée constituante. Sous la Convention, le gouvernement révolutionnaire crée des comités dont, un, institué en 1793, porte le nom célèbre de Comité de Salut Public. Elles prennent leur essor à la fin de la Seconde Restauration. Sous la Seconde République, l'introduction des comités permanents est de courte durée en raison de la crainte de les voir gagner en puissance. En 1902, une résolution de la Chambre des députés, et en 1921 du Sénat mettent en place le système des commissions permanentes. La structuration du travail des commissions d'enquête débute avec la loi du 23 mars 1914. Sous la IV^e République, la loi du 6 janvier 1950 renforce les moyens d'action de l'investigation parlementaire. Sous la III^e République et plus encore sous la IV^e République, l'action des commissions parlementaires est souvent mal interprétée et mal vécue par les ministres car elles contrôlent de façon très pointilleuse et tatillonne la gestion des ministères⁷¹¹. Leur action est parfois comparable à celle d'« *une véritable tutelle* »⁷¹², ce qui conduit des hommes comme Raymond Poincaré ou Léon Blum à douter de leur intérêt⁷¹³.

Outre les commissions spéciales et permanentes, seules constitutionnalisées (A) existent les commissions d'enquête, uniquement prévues par le règlement de l'Assemblée Nationale et une ordonnance relative aux fonctionnements des Assemblées (B).

A – Les commissions spéciales et permanentes

La Constitution de 1958 prévoit deux types de commissions, les commissions spéciales créées pour l'examen d'un texte, et les commissions permanentes (A). Ces commissions sont les seules qui sont constitutionnalisées. En ne confiant plus aux parlementaires le soin de fixer leur existence et leur nombre, les auteurs de la Constitution rendent plus difficile les modifications ultérieures.

⁷¹⁰ Pour de plus amples développements sur le fonctionnement des commissions, la lecture, notamment des manuels de droit parlementaire de Yves Guchet –*Droit parlementaire*, Economica, Paris, 1996, 203 p.–, d'une part, et de Pierre Avril et Jean Gicquel –*Droit parlementaire*, Montchrestien, Paris, 2^{ème} édition, 1996, 344 p. d'autre part est utile.

⁷¹¹ Yves Guchet, op. cit., p. 48-49. Philip Williams, op. Cit., p. 408.

⁷¹² Pierre Avril, *Le régime politique de la V^e République*, Puf, 1972, p. 72. Jean-Claude Bécane, op. cit., p. 406.

⁷¹³ Jean-Claude Bécane, op. cit., p. 407.

1- Les commissions spéciales

Michel Debré souhaite que les commissions spéciales jouent un rôle déterminant et que l'essentiel du travail leur soit confié, contrairement aux usages en vigueur sous les régimes précédents où les commissions permanentes avaient trop de pouvoir⁷¹⁴.

L'article 43 al.1 autorise le gouvernement et les Assemblées à constituer une commission chargée d'examiner un texte législatif –projets et propositions de loi –. Elles sont « spécialement désignées à cet effet ». Une fois créée, la commission fonctionne comme une commission permanente.

Michel Debré est favorable à la création de ce type de commission car elles sont temporaires et leur mise en avant, dans le cadre de la procédure législative permet de limiter d'autant le nombre et de le pouvoir des commissions permanentes dont l'action sous les Républiques précédentes a été tant crainte et critiquée.

Si tel n'est pas le cas, les textes sont envoyés à l'une des six commissions permanentes de chaque Assemblée –art. 43 al.2–.

Ainsi, le texte constitutionnel pose le principe de la primauté des commissions spéciales sur les commissions permanentes. Ceci s'inscrit dans la volonté de rompre avec les pratiques antérieures.

2 - Les commissions permanentes

Les commissions permanentes sont spécialisées sur des matières déterminées et sont chargées d'examiner les textes qui leur sont transmises. Elles interviennent dans la procédure législative et ont la possibilité de recueillir des informations pour, ensuite, exercer un contrôle sur le gouvernement⁷¹⁵. Pour consolider la position du gouvernement, l'action de contrôle a été atténuée au profit d'un rôle technique d'examen des projets de loi.

Les auteurs de la Constitution, et notamment Michel Debré, souhaitent circonscrire leur influence. Ses propos devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, témoignent d'une détermination à rompre avec le passé :

« Le nombre des commissions permanentes est réduit à six dans chaque Assemblée et en aucun cas le texte établi par la commission ne peut se substituer au texte du gouvernement Les commissions sont d'utiles organes d'études et de contrôle à condition qu'elles ne soient pas trop spécialisées –elles se substituent alors à l'administration ou exercent sur les services une influence qui n'est pas d'une bonne nature– et à condition qu'elles donnent un avis sur le texte qui leur est

⁷¹⁴ Nicolas Wahl, *Aux origines de la nouvelle Constitution*, RFSP, mars 1959, p. 35.

⁷¹⁵ L'article n° 145 RAN anciennement n°145 prévoit qu'outre leurs attributions en matière législative, « les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement ». Elles peuvent « confier à un ou plusieurs membres une mission d'information temporaire. Le Conseil constitutionnel précise que ce rôle d'information doit s'exercer dans les conditions prévues par la Constitution. DC 59-2 des 17, 18 et 24 juin 1959. Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 240.

présenté, savoir l'inadmissible responsabilité d'en établir un autre, contre lequel le gouvernement – qui, lui est responsable – se trouve dans une situation défensive, c'est à dire périlleuse et, en toute hypothèse absurde »⁷¹⁶.

Michel Debré établit un lien direct entre pouvoir et responsabilité. Le texte du gouvernement doit être conservé et respecté car seul le gouvernement est responsable. Sous la IV^e République, il arrivait que les commissions modifient très fortement le texte du gouvernement au point de le rendre méconnaissable.

Le nombre restreint de six commissions⁷¹⁷ confirme aussi cette volonté de mettre un terme à l'activité jugée trop déstabilisante des commissions sous les régimes précédents⁷¹⁸. Elles « annihilent le pouvoir »⁷¹⁹. La réduction du nombre a permis de rompre le lien qui existait sous la IV^e République entre les ministères et chacune des commissions⁷²⁰. Conjuguée à la limitation temporelle des sessions, leur influence sera contrecarrée.

L'article 15 de la Constitution 1946, tout en constitutionnalisant l'existence des commissions, autorisait l'Assemblée Nationale et le Conseil de la République à fixer le nombre de leurs commissions –19 en l'occurrence–, leur composition et leur compétence. Ce chiffre est en nette augmentation par rapport à la Troisième République où n'existaient de façon permanente, à ses débuts, que trois commissions permanentes spécialisées : les finances, les affaires extérieurs et l'armée. Cependant le nombre de commissions *ad hoc* mises en place par les bureaux de l'Assemblée explose tout en se révélant incapable de remplir leur mission. Le nombre de commission permanente augmente peu à peu et atteint le nombre de 16 en 1902, année de leur institutionnalisation. L'action des commissions est jugée gênante. Les commissions avaient la possibilité de faire échouer et d'enterrer un projet de loi gouvernemental en refusant de les examiner et de rédiger un rapport. Or la rédaction de ce rapport était une condition préalable incontournable pour que ce projet de loi soit soumis à la Chambre⁷²¹. Des commissions aggravaient l'instabilité ministérielle : les commissions des finances et des Affaires étrangères notamment se permettaient de se rendre dans les administrations pour en étudier le

⁷¹⁶ In Didier Mauss, *Les grands textes...*, op. cit., p. 4.

⁷¹⁷ Les six commissions permanentes du Sénat sont les suivantes : la commission des affaires culturelles, la commission des affaires économiques et du Plan, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, la commission des affaires sociales, la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

Les commissions permanentes de l'Assemblée Nationale sont les suivantes : la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, la commission des affaires étrangères, la commission de la défense nationale et des forces armées, la commission des finances, de l'économie générale et du plan, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, la commission de la production et des échanges.

⁷¹⁸ *Code constitutionnel*, op. cit., p. 432.

⁷¹⁹ Cité par Nicolas Wahl : *Aux origines de la nouvelle Constitution*, RFSP, mars 1959, p. 34.

⁷²⁰ Adolf Kimmel, op. Cit., p. 241.

⁷²¹ Adolf Kimmel, *L'Assemblée Nationale...*, op. cit., p. 92-96.

fonctionnement, gênant les ministres et diminuant son autorité. Il semble que leur contrôle se superposait à celui des Chambres. Il est aussi reproché aux commissions permanentes de la IV^e République d'avoir permis au parlement d'exercer le pouvoir législatif en décidant d'enterrer ou en modifiant notablement les projets gouvernementaux. Elles ont pu aisément empiéter sur le domaine de l'exécutif⁷²².

En rédigeant leur premier règlement, les députés ont tenté de détourner la lettre de la Constitution en s'octroyant le droit de saisir pour avis une commission permanente, même si une commission spéciale examine déjà un projet ou une proposition de loi à la demande du gouvernement. Le Conseil constitutionnel juge cela non conforme à la Constitution :

« (...) les dispositions de ce texte prévoient la possibilité de saisir pour avis une commission permanente même dans le cas où un projet ou une proposition de loi a été envoyé à une commission spéciale à la demande du gouvernement, alors qu'une telle procédure n'est compatible avec les dispositions de l'article 43 de la Constitution que dans le cas où la commission spéciale saisie au fond a été constituée à l'initiative de l'Assemblée ».

Les députés n'ont pas le droit de contrecarrer le gouvernement.

De même, le temps de l'action est fortement encadré comme le souligne le Conseil constitutionnel :

« (...) Les commissions permanentes (ont) un rôle d'information pour permettre à l'Assemblée d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution »⁷²³.

Cela signifie que le temps de travail des commissions est lié à celui des chambres, même si le règlement ne leur interdit pas de siéger en dehors des sessions des chambres. Cependant, en affirmant que l'impact de leur action se concrétisera uniquement pendant les sessions des chambres, le Conseil constitutionnel a trouvé un moyen indirect de mettre un terme à la permanence implicite des Assemblées par le biais des commissions.

Cependant, Pleven obtient l'adoption d'un amendement qui deviendra l'article 145 du règlement de l'Assemblée Nationale : « (...) les commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du gouvernement »⁷²⁴.

En jumelant les articles 42 al. 1, 43 et 48, les auteurs de la Constitution ont consolidé la position du gouvernement dans les institutions et atténué l'action d'information et de contrôle des commissions. Cela constitue une faille constitutionnelle dans la juridicisation de la responsabilité politique sous la V^e

⁷²² Philip Williams, op. cit., p. 408.

⁷²³ Louis Favoreu, Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 4^{ème} édition, 1986, p. 38

⁷²⁴ JO, débats Assemblée Nationale, 20 janvier 1959, p. 93.

République.

A la lumière de cette expérience, les auteurs de la Constitution de 1958 franchissent une étape supplémentaire en limitant leur nombre à six. Certes, il est supérieur aux souhaits formulés par Michel Debré en 1946. Il était favorable à une limitation à quatre commissions permanentes par Assemblée. Le projet de Constitution établi par le Comité général d'Etudes institué auprès du Conseil national de la résistance et Michel Debré, dans certains de ses ouvrages, suggèrent la suppression des commissions permanentes⁷²⁵. Cependant, il eut été exagéré de supprimer toute commission car cela aurait conduit à affaiblir considérablement le Parlement ... plus qu'il ne l'ait déjà⁷²⁶. La crainte du contrôle parlementaire exercé par les commissions a conduit à mettre en place des règles comparables à un carcan. La logique de rationalisation est poussée un peu trop loin.

Pour mener leur action, des moyens leur sont accordés.

Les commissions peuvent avoir recours à des auditions ou à l'envoi de missions. Elles ont la possibilité d'inviter les ministres à venir s'expliquer devant elles, sans pour autant disposer du moyen de les contraindre⁷²⁷. Les ministres peuvent aussi demander à être entendus. *A priori*, le contrôle est limité, les commissions ne pouvant prendre de sanctions. Toutefois, en communiquant leurs avis et leurs rapports à l'Assemblée, elles exercent une certaine influence. La personnalité de certains commissaires l'accroît.

Elles peuvent aussi décider de créer des missions d'information qui agiront soit au nom d'une seule commission, soit au nom de plusieurs commissions. Une action conjointe est parfois nécessaire, car elle renforce alors la qualité du contrôle.

Les commissions permanentes interviennent aussi dans le contrôle budgétaire. L'ordonnance 58-1374 du 30 décembre 1958, portant loi de finances pour 1959, renforce le rôle d'information et de contrôle des commissions. Le dernier alinéa de l'article 164-IV⁷²⁸ dispose :

« Les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel, suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département. Tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur

⁷²⁵ Maryvonne Bonnard, *Le statut du parlement, in L'écriture...*, op. cit., p.283.

⁷²⁶ Pierre Avril, *Le régime politique de la V^e République*, LGDJ, 2^e édition, Paris, 1967, p. 13-87, notamment.

⁷²⁷ Si ces derniers sont d'accord, des fonctionnaires peuvent aussi être auditionnés.

⁷²⁸ L'article 164 IV se base sur l'article 1^{er} de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, selon lequel « Les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du parlement sur la gestion des finances publiques (...) sont contenues dans les lois de finances ». Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit*, ...op. cit., p. 242.

être fournis. Réserve faite d'une part des sujets de caractère secret (...), d'autre part, du principe de séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs, ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit ».

Cet alinéa renforce la position de la commission des finances qui nomme ses rapporteurs spéciaux pour réaliser ce contrôle sur les différents budgets. Les autres commissions peuvent aussi désigner un rapporteur mais ses pouvoirs sont moindres.

L'existence de cette ordonnance est intéressante car le budget a constitué, historiquement, et constitue toujours un élément sensible car « l'argent est le nerf de la guerre », selon la formule de Barras sous le Directoire.

B – Les commissions d'enquête et de contrôle

Eugène Pierre définit l'enquête parlementaire comme « des investigations auxquelles une Assemblée procède elle-même par l'intermédiaire des membres qu'elle a désignés avec un mandat déterminé. Ces enquêtes peuvent être ordonnées sur toutes les questions qui intéressent le pays »⁷²⁹.

Une précision toutefois : le recours à une commission d'enquête se justifie uniquement quand les autres procédures pour obtenir des informations ont échoué, comme les commissions permanentes, le contrôle budgétaire, la Cour des comptes, les contrôleurs financiers...).

La Constitution de 1958 ne prévoit pas la création et le fonctionnement des commissions d'enquête. Seule l'ordonnance n°52-1100 du 17 novembre 1958 les régit. Cette ordonnance a force de loi, en application de l'article 92 al.1 de la Constitution. Le recours à une ordonnance atteste de la méfiance des auteurs de la Constitution ressentie à l'égard des parlementaires, qu'ils jugeaient capables de tout pour déstabiliser le gouvernement, voire, soumettre le pouvoir exécutif à leur volonté⁷³⁰. Ces commissions n'interviennent pas dans le parcours législatif. Elles ont un rôle d'information qui les conduit à suggérer des améliorations.

⁷²⁹ Eugène Pierre, *Traité...*, t. 1, op. cit., p. 678.

Sous la Monarchie de Juillet, un rapport présenté par le député du Nord, Martin, le 10 avril 1832, trace les limites du droit d'enquête : « Le droit d'enquête que la Chambre a exercé, personne n'a eu la prétention de le lui contester ; en se reconnaissant ce droit, elle ne s'immisce ni dans l'administration ni dans l'action des tribunaux ; elle laisse au ministère le soin de prendre les mesures qui peuvent garantir sa responsabilité ; et elle ne trouble pas la justice dans l'accomplissement du devoir que la loi lui impose de frapper les coupables ; mais elle traduit à sa barre, porte à la connaissance du pays, flétrit d'une éclatante réprobation les abus, les désordres, les prévarications. Il faut qu'on se pénétre bien de cette vérité que les droits et les devoirs de la Chambre ne se bornent pas à étudier les vœux et les besoins de la France, à lui donner des lois et à fixer ses impôts, il faut qu'on sache aussi qu'un désordre grave ne peut pas signaler un vice dans l'administration sans que la représentation nationale ne s'en inquiète, porte un regard scrutateur sur les causes du mal et révèle le résultat de ses investigations, quelles que puissent en être les conséquences » A. P. 2^e série, t. LXXVII, p. 415.

⁷³⁰ Adolf Kimmel, op. Cit., p. 244-245. Lire aussi Jacques Elles, *Les commissions parlementaires d'enquête ou de contrôle en droit français*, La Documentation française, Paris, 1976, p. 10.

L'article 6 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 fixe des missions différentes aux commissions d'enquête et de contrôle : « Les commissions d'enquête sont constituées pour examiner la gestion administrative, financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'Assemblée qui les a créées du résultat de leur examen ». Les commissions d'enquête seront donc créées pour une affaire particulière. Par contre, les commissions de contrôle sont formées « pour examiner la gestion administrative, financière et technique de services publics ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'Assemblée qui les a créées du résultat de leur examen »⁷³¹. Elles agissent aussi pour dénoncer des abus, comme les commissions d'enquête. Toutefois, leur création n'est pas liée à un scandale particulier⁷³².

Leur création est le fruit d'une initiative parlementaire : un ou plusieurs députés déposent une proposition de résolution sur laquelle l'Assemblée Nationale se prononce en séance publique à la suite de la remise d'un rapport de la commission permanente compétente.

La suspicion manifestée à leur égard est grande et s'explique. Elles sont qualifiées de, pires que « *des juges d'instruction* » par Raymond Poincaré, de véritables « *foyers d'intrigues* » par Jean Tardieu. Il précise : « Les commissions d'enquête étant une procédure de la profession, menée par des techniciens de la profession, n'ont rien à voir avec la justice. (...) Quand on réclame une commission d'enquête, c'est moins pour frapper des coupables que pour renverser un cabinet »⁷³³

Michel Debré se méfie d'elle : « (...) les commissions d'enquête exercent un rôle particulier. On y mêle les passions politiques, avec leur utilité et leur nocivité, tantôt à la justice, tantôt à l'histoire »⁷³⁴. Considérées comme des inquisiteurs intervenant avant ou pendant une mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres et/ou comme un des facteurs d'instabilité ministérielle, notamment sous les III^e et IV^e Républiques, il n'était pas question de les intégrer dans le texte constitutionnel. Cela aurait eu pour avantage de les canaliser.

Sous la Restauration, la Monarchie de Juillet, sous la Seconde République, ou même encore sous la

⁷³¹ La distinction entre les commissions de contrôle et d'enquête ne s'étant pas relevée opérante, elle a été supprimée par la loi n°91-968 du 20 juillet 1991, même si sur le fond est maintenue l'idée qu'il existe deux catégories de mission. Yves Guchet, op. Cit., p. 55-56. L'alinéa 2 de l'article 6 devient : « Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'Assemblée qui les a créées »

⁷³² Adolf Kimmel, op. Cit., p. 244.

⁷³³ Jean Tardieu, *La profession parlementaire*, Paris, Flammarion, 1937, p. 342 et s. cité par Claude Emeri et Christian Bidégaray, *Le contrôle parlementaire*, RDP, 1973, p. 1647-1648.

⁷³⁴ Michel Debré, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, RFSP, 1955, p. 28.

III^e République, la confusion entre recherche d'information et mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres est grande. Cette technique de contrôle n'est organisée ni par la Charte de 1814 ni par le règlement des chambres, ce qui conduit les députés à recourir à la procédure de l'initiative parlementaire pour la mettre en oeuvre⁷³⁵. Ils ont même tenté de greffer des enquêtes sur des pétitions⁷³⁶.

Sous la Seconde Restauration, pour contourner ces opposants et les difficultés, les députés ont tenté d'utiliser les enquêtes avant, ou après le lancement de procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres, comme en décembre 1815 après l'évasion de Lavalette, ou en juin 1828 pour les membres du ministère de Villèle⁷³⁷.

A partir de la Monarchie de Juillet, la pratique se développe, même si les méthodes sont parfois contestables⁷³⁸. En 1830, après la révolution de Juillet, une commission de la Chambre des députés se comporte comme un juge d'instruction : elle conclut à la mise en accusation des ministres signataires des ordonnances, procède à leur arrestation, puis demande à la Chambre des Pairs de lui déléguer le droit d'instruire le dossier. Elle obtient aisément les témoignages et les documents demandés.. En 1892, une commission d'enquête sur le scandale de Panamá réalise des saisies de documents et des perquisitions⁷³⁹. Elles fragilisent aussi le pouvoir exécutif comme dans l'affaire Humbert –en 1903– ou

⁷³⁵ La proposition doit être acceptée par la majorité de la chambre puis être examinée par les bureaux. Puis une commission est nommée.

⁷³⁶ Comme en 1814 –Enquête sur la contestation d'un marché de fourniture de pain au ministère de la guerre– ou en janvier 1816.

⁷³⁷ Il est vrai que, selon Joseph-Barthélemy, ce droit d'enquêter découle du droit de la Chambre de mettre en accusation les ministres... Joseph Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire*, Chap. IX. Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité....*, op. cit., p. 174. Toutefois, des commissions enquêtent comme en 1828 sur le régime des sucres. Christian Bidégaray, Claude Emeri, *Le contrôle parlementaire*, op. cit., p. 1642

⁷³⁸ De nombreuses enquêtes sont lancées : en 1830 –sur les ministres signataires des ordonnances de 1830-, en 1832 –sur le déficit Kessner, un caissier du Trésor-, en 1835 – sur la fabrication et la vente du tabac-, en 1836 –sur les travaux d'aménagement de Paris-, et en 1842 –sur le déroulement de trois élections législatives-. Après la Monarchie de Juillet, des enquêtes sont toujours menées sur des sujets variés relatifs à la gestion des services publics ou à des actions de nature politique : en 1848 –sur les événements de juin-, en 1850 -sur le régime des vins et sur l'organisation de la boucherie-, en 1851 –sur les sels-, en 1870 –sur le régime économique et la marine marchande-, de 1874 à 1875 –sur les actes du gouvernement de la défense nationale et l'insurrection du 18 mars..

Cette évolution est considérée par Julien de Laferrière comme « une conséquence naturelle du régime parlementaire » – op. cit., p. 1091–. Pour de plus amples informations, lire Robert Arnitz, op. cit., p. 48 et s. ; 61 et s. ; Paul Thureau-Dangin, *Histoire de la Monarchie de Juillet*, T. 3, Plon-Nourrit, Paris, 1885, p. 23 ; Pierre Guiral, *Adolphe Thiers ou de la nécessité en politique*, Fayard, Paris, 1886, pp. 128-129 ; A. Roubaud, *Les élections de 1842 et de 1846 sous le ministère Guizot*, in *Revue d'histoire moderne*, 1939, t. 14. In Alain Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris II, 1995, p. 575 et s. Louis Michon, *Des enquêtes parlementaires. Etude de législation comparée*, thèse de droit, Arthur Rousseau, Paris, 1890, pp. 23-25,

⁷³⁹ Paul. Bastid, *Le procès des ministres de Charles X*, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 1957, tome IV, p. 172 et s. Eugène Pierre, op. cit., p. 726 et s, J. Garrigues, *Charles Baihaut, le bouc émissaire de Panamá*, in *Les ministres devant la justice*, op. cit., p. 146. Elisabeth Vallet, *Les commissions d'enquête parlementaires sous la V^e République*, RFDC, n°54, avril-juin 2003, p.252. Claude Emeri et Christian Bidégaray, *Le contrôle* op. cit., p. 1642-1645.

L'activité des commissions est intense : Outre les affaires du Panama en 1892, il y a eu des commissions en 1880 et 1881, sur les actes que le général de Cissey, ancien ministre de la guerre, a commis, pendant son ministère, mais aussi l'affaire Stavisky, les scandales du ravitaillement, les événements de la place de la concorde en 1934. Mais aussi sur les marchés, sur l'organisation de l'armée, sur le régime des établissements pénitentiaires, sur l'organisation des services administratifs,

dans l'affaire Rochette –en 1910-1912 et 1914–. Le Garde des Sceaux est renversé dès qu'il refuse de leur communiquer des dossiers administratifs ou judiciaires. Son successeur y consent alors. La structuration du travail des commissions s'accélère sous la III^e République. En 1914 est adoptée une loi qui oblige les ministres à laisser comparaître leurs fonctionnaires⁷⁴⁰.

L'ordonnance du 17 novembre 1958 et le règlement des Assemblées ont diminué les pouvoirs des commissions, alors même que l'obtention de pouvoirs d'investigation a été tardive et n'intervient que sous les III^e et IV^e Républiques.

Les modalités de recours à ces commissions d'enquête sont strictes et leur durée est temporaire⁷⁴¹. Elle est de quatre mois, à compter de la date d'adoption de la résolution qui les a créées, qu'elles aient ou non remis leur rapport. Un délai d'un an doit s'écouler avant qu'une commission sur le même objet puisse être de nouveau constituée. Une commission ne peut être créée sur des actes faisant déjà l'objet d'une information judiciaire. Si après sa création, une information judiciaire est ouverte, la commission doit cesser d'enquêter.

De plus, en 1958, le mode de désignation des commissions est fixé de telle façon que toute opposition soit muselée : l'élection des membres s'effectue au scrutin majoritaire. Cela permet de neutraliser toute opposition éventuelle. Il en a été ainsi jusqu'à la loi organique du 20 juillet 1991, où une représentation proportionnelle des groupes politiques a été adoptée. Elles ont, malgré tout le droit de désigner des rapporteurs qui enquêtent sur pièces et sur place, de se faire communiquer des documents et d'auditionner des témoins⁷⁴².

Jusqu'en 1991, les audiences se déroulent à huis clos et les travaux sont secrets. Elles ne peuvent alerter l'opinion si elle découvre un scandale. Cela limite l'impact du travail des commissions sur les ministres car la publication des investigations aurait pu les déstabiliser. Pour les mêmes raisons, jusqu'en 1977, la publication de leur rapport est subordonnée à une autorisation préalable accordée par l'Assemblée à laquelle elle appartient⁷⁴³.

sur l'assistance publique, sur les chemins de fer et les voies de navigation, sur les tabacs, sur la situation des classes ouvrières et sur les houilles etc.... Eugène Pierre, op. cit., tome 1, p.678 et s

⁷⁴⁰ A partir de mai-juin 1877, elles ont le droit de se réunir en dehors des sessions parlementaires. A partir de 1914, leur mode de fonctionnement est prévu par le règlement de chaque Chambre. Des lois, comme celle du 23 mars 1914 sur les pouvoirs des commissions précisent les modalités de fonctionnement. Julien Laferrière, op. cit, p. 1091. Claude Emeri et Christian Bidégaray, *ibidem*.

⁷⁴¹ Elisabeth Vallet, *ibid*, p. 252 et s.

⁷⁴² Quand ce témoin est un fonctionnaire, son ministre de rattachement est informé mais ne peut plus s'opposer à sa comparution.

⁷⁴³ Depuis 1977, cette publication est de droit sauf en cas d'opposition de l'Assemblée. La portée de leur travail est aussi limitée car elle ne dispose d'aucun pouvoir de décision et leur rapport est rarement suivi d'un débat en séance plénière. Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 638-640.

La troisième et dernière phase de la responsabilité politique est la phase de sanction. Elle peut succéder à la première et à la deuxième.

Section 3 – Une phase de sanction mûrie et encadrée

La constitutionnalisation et la rationalisation de techniques de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres en 1946 poursuivent une finalité, plus de stabilité. L'instabilité ministérielle sous la III^e République⁷⁴⁴ a laissé de mauvais souvenirs. Cependant, la situation ne s'améliorant pas sous la IV^e République pour des raisons juridiques et politiques. En 1958, les constituants redéfinissent les procédures au sein d'une nouvelle Constitution. Il s'agit moins d'innover que de parachever un besoin de stabilité manifesté sous la IV^e République sans que les volontés de révision ne se concrétisent⁷⁴⁵.

Le général de Gaulle explique aux ministres d'Etat, les 13 et 23 juin 1958 :

« (...) ici encore, des précautions devront être prises, la responsabilité devra être organisée de telle sorte qu'elle ne joue pas sur tous les sujets mais seulement sur certains d'entre eux ; qu'elle n'intervienne pas à chaque instant, mais seulement à certains intervalles. (...) »⁷⁴⁶.

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 dispose que le gouvernement est responsable devant le parlement et le texte constitutionnel du 4 août 1958 n'accorde aucun pouvoir de révocation des ministres au président de la République. Malgré cela, René Capitant considère que la Constitution de 1958 a mis en place une responsabilité politique des ministres devant le chef de l'Etat⁷⁴⁷. C'est oublier que le pouvoir présidentiel de nomination n'est pas assorti d'un pouvoir présidentiel de révocation. Le gouvernement n'est pas politiquement responsable devant le président de la République car il ne peut le révoquer. Seul l'Assemblée Nationale peut renverser le gouvernement. Seul le Premier ministre peut, éventuellement, décider de présenter la démission de son gouvernement. Par contre, le chef de l'Etat intervient dans le choix et la procédure de nomination.

Contrairement à la Constitution de 1946, les termes question de confiance ne sont pas écrits dans la Constitution. La confiance est présumée accordée au gouvernement. Seule la défiance doit être explicitement exprimée. Ce serait pour cette raison que l'article 49 regroupe les deux façons d'exprimer

⁷⁴⁴ 56 ministères sur les 107 formés ont pu être d'autant plus aisément renversés sous la III^e République que l'article 6 de la loi du 25 février 1875 pose le principe de la responsabilité des ministres sans fixer les procédures. Auguste Soulier, *L'instabilité ministérielle sous la III^e République*, Sirey, Paris, 1939, 628 p.

⁷⁴⁵ Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 646.

⁷⁴⁶ Extrait des procès-verbaux, rapportés par Jean-Louis Debré, *La Constitution de la Ve République*, Puf, 1975, p. 44-45, cité par Jean-Claude Colliard, op. cit., p. 637. Mais aussi, DPS, tome I, op. cit., p. 246.

⁷⁴⁷ René Capitant, *Ecrits constitutionnels*, op. cit., p. 391-395.

la confiance ou la défiance. Or la Constitution de 1946 prévoyait deux articles, l'article 49 pour la question de confiance, l'article 50 pour la motion de censure. Néanmoins, l'expression est conservée car le mécanisme de l'article 49 al 1 et 3 n'offre rien moins qu'une possibilité pour le gouvernement de poser la question de confiance⁷⁴⁸.

La responsabilité politique peut être mise en jeu à l'initiative du gouvernement sous la forme implicite de la question de confiance (§1), et à l'initiative des députés, sous la forme explicite d'une motion de censure (§2). La conséquence du recours à ces deux techniques peut être ressentie par le gouvernement et l'Assemblée Nationale (§3).

Paragraphe 1 – Une mise en jeu à l'initiative du gouvernement

Le compte rendu de la réunion du groupe de travail du 2 juillet 1958 établi par François Luchaire révèle que Michel Debré voulait tout simplement supprimer la question de confiance. Toutefois, François Luchaire estime que « *des questions de confiance implicites seront quand même posées, soit à l'occasion du vote du budget, soit à l'occasion du vote d'un texte législatif auquel le gouvernement attache une importance fondamentale* ». Effectivement, les parlementaires avaient recours à ces techniques sous les régimes précédents. Alors, autant l'introduire dans le texte constitutionnel, pour mieux en maîtriser le recours.

Historiquement, la question de confiance a été une réponse à l'interpellation. Face à l'émergence de la fonction parlementaire qui a créé l'arme de l'interpellation, l'organe gouvernemental a répondu en mettant en place la question de confiance. En France, sous la Monarchie de Juillet, Laffitte, Casimir Perrier, Guizot et Mortier sont les premiers à utiliser cette formule. Elle leur permettait de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement pour exercer une pression sur sa majorité et la contraindre à le soutenir pour éviter démission ou dissolution. Ce n'est pas sans rappeler l'article 49 alinéa 3.

Une précision au préalable. Curieusement, nous regroupons sous le thème de la question de confiance des alinéas de l'article 49 qui ne contiennent nullement le mot confiance. Il est déduit de l'expression « engager la responsabilité du gouvernement » que le gouvernement sollicite la confiance.

C'est avec une certaine malice que le général de Gaulle met l'accent sur ce point devant le Comité consultatif constitutionnel.

⁷⁴⁸ Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 648.

« Je ne sais pas si vous avez remarqué l'attention que nous avons apportée (...) au dispositif en vertu duquel nous avons imaginé que le Premier ministre peut engager la responsabilité de son gouvernement sans que nous ayons mentionné le mot : « question de confiance ». En réalité, dans des conditions qui sont identiques au fait de poser la question de confiance puisque nous avons dit que sur tout projet de loi ou tout projet de motion, le Premier ministre après délibération en Conseil des ministres, naturellement, pouvait engager la responsabilité du gouvernement, c'est à dire pouvait indiquer à l'Assemblée : « si vous avez confiance en moi, votez ce que le gouvernement demande, si vous n'avez pas confiance en moi, le gouvernement en tirera les conséquences même s'il n'y a pas de motion de censure » »⁷⁴⁹.

La Constitution de 1958 distingue, implicitement deux questions de confiance car les objets sont différents (A). Les procédures se distinguent aussi (B).

A - L'objet de la question de confiance

L'objet peut être soit précis soit imprécis. Ainsi existent la question de confiance indifférenciée (1) et la question précise (2). L'enjeu au regard de la responsabilité politique du gouvernement n'est pas le même.

1 – La question « indifférenciée »⁷⁵⁰

Selon l'art. 49 al 1, « Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale, la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale »⁷⁵¹. C'est une question indifférenciée car globale. Cet alinéa n'évoque pas un moyen pour les députés de réagir à cet engagement.

La question du caractère obligatoire de cet engagement a été soulevée. Ce caractère obligatoire est souvent rejeté. Néanmoins, alors que l'alinéa 3 dispose que « le Premier ministre peut (...) engager », à l'alinéa 1 le verbe pouvoir est supprimé et donc l'idée d'une potentialité. Il convient alors de noter que la première rédaction, lors des travaux préparatoires, de cet alinéa est comparable à celle de l'alinéa 3 : « le Premier ministre peut engager après délibération en Conseil des ministres la responsabilité du gouvernement »⁷⁵².

Le choix des mots peut laisser supposer que les rédacteurs du texte constitutionnel souhaitaient cet engagement du gouvernement. En 1958, le général de Gaulle juge cet engagement nécessaire car « le régime parlementaire ne peut pas fonctionner si le Parlement est en désaccord avec le gouvernement et il faut que le Premier ministre puisse vérifier qu'il bénéficie de la confiance ». Il reste le maître du jeu

⁷⁴⁹ DPS... tome 2, p. 304

⁷⁵⁰ Christian Bidégaray, Claude Emeri, op. cit., p. 59.

⁷⁵¹ Cf. aussi, l'Article 149 du règlement de l'Assemblée Nationale devenu 152.

⁷⁵² Yves Guchet, op. Cit., p. 185.

et choisit librement le moment propice⁷⁵³. Si l'usage de l'indicatif et la différence de rédaction avec l'alinéa 3 permettent de déduire que cet engagement est impératif⁷⁵⁴, la liberté dans le choix du moment atténue sa contribution au système de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres. Néanmoins, la procédure contraignante adoptée en 1946 et révisée en 1954 ne s'est pas révélée plus adaptée.

Il semblerait, selon Guy Mollet, que le général de Gaulle, aurait souhaité que le Premier ministre engage la responsabilité du gouvernement dès sa nomination⁷⁵⁵. De même, le 2 juillet, Michel Debré propose une nouvelle formulation de ce article « Au cours de la première session ordinaire, le gouvernement est tenu de faire une déclaration de politique générale (...) ». M. Triboulet, au cours des débats au Comité consultatif constitutionnel le 13 août 1958 propose de supprimer l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur son programme et estime que le fait que ce soit le président de la République qui nomme le Premier ministre et le gouvernement devrait limiter les crises ministérielles. C'est le président de la République et non la Chambre basse qui investit le gouvernement⁷⁵⁶.

Certes, cette rédaction proposée par Michel Debré le 2 juillet n'a pas été conservée. Cependant la rédaction de l'article 49 al. 1, l'usage de l'impératif et le sentiment de Guy Mollet permet de penser qu'il peut s'apparenter à une procédure d'investiture simplifiée.

Quoi qu'il en soit, la référence à un programme gouvernemental ne signifie nullement que le Premier ministre doit engager sa responsabilité lors de son entrée en fonction. Il ne s'agit pas d'une procédure d'investiture, comme à l'article 45 al. 3 de la Constitution de 1946, car seul le Président de la République nomme le Premier ministre et son équipe. De plus, au moment où le Premier ministre engagerait sa responsabilité, le gouvernement serait déjà en fonction.

L'introduction de cette question de confiance dans le texte constitutionnel permet de répondre à un besoin apparu avec la pratique institutionnelle. Sous la Monarchie de Juillet, une technique coutumière créée et utilisée par les élus, l'interpellation, est détournée par les ministres. Ils sollicitent le vote d'un ordre du jour pour clôturer les interpellations et espérer ainsi domestiquer une majorité plus ou moins

⁷⁵³ Cité par Christian Bidégaray, Claude Emeri, *Le gouvernement*, in *L'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 222.

⁷⁵⁴ Ce caractère obligatoire est évoqué par des constitutionnalistes qui pensent que le verbe « engage » signifie « doit engager ». Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, op. Cit., p. 656. Par contre Dimitri-Georges Lavroff n'y voit pas de caractère obligatoire car il écrit « le Premier ministre peut engager (...) », in *Le droit constitutionnel...*, op.cit., p. 837.

⁷⁵⁵ Op. cit., p. 118.

⁷⁵⁶ DPS.....Tome 2, op. cit., p. 495.

réelle. Ainsi, en décembre 1834, le cabinet sort d'une crise et vient d'être remanié. A l'issue des séances des 5 et 6 décembre 1834, Thiers et Guizot, en lieu et place du président du Conseil, le maréchal Mortier, demandent aux Chambres de débattre et de les interpeller. Le but de cette action est d'obtenir un vote de confiance, par le vote d'un ordre du jour motivé⁷⁵⁷, et, plus précisément, « le vote d'une motion formelle de confiance »⁷⁵⁸. En agissant ainsi, ils offrent aux parlementaires l'occasion de mettre en jeu leur responsabilité politique, d'accorder ou de refuser la confiance⁷⁵⁹.

Pendant le règne de Louis-Philippe, l'interpellation peut être considérée « comme un mode de gouvernement »⁷⁶⁰. Cela permet aussi au cabinet à se différencier du chef de l'Etat pour mieux exister politiquement.

L'alinéa 4 a les apparences d'une question de confiance, –« Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale »–. Il n'en est rien car les mots délibération, collectif ou gouvernement ne sont même pas évoqués.

La question de la responsabilité du gouvernement devant le Sénat a été l'objet de longues discussions entre les différents rédacteurs de la Constitution, au sein du Comité Consultatif Constitutionnel ou au sein du Conseil d'Etat. Initialement, Michel Debré, dans son avant-projet déposé à la mi-juin 1958, mais aussi Raymond Janot par la suite, au cours des différents débats, souhaitent limiter la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée Nationale. Par la suite, Pierre-Henri Teitgen explique :

« (...) il ne (...) paraît pas admissible qu'un gouvernement soit responsable devant deux Assemblées (...) quand ces deux Assemblée sont, par recrutement, mode d'élection, composition, de températures différentes. Que se passera-t-il le jour où le gouvernement sera renversé par l e Sénat alors qu'il aura l'entière confiance de l'Assemblée Nationale ? Vraiment, nous aboutirons à des impasses et à des imbroglios extraordinaires »⁷⁶¹.

Le 11 juin 1958, Gaston Monnerville indique à Michel Debré dans une note qu'il juge cela non conforme à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. En effet, une des règles fixées par la loi du 3 juin 1958 dispose que le gouvernement sera responsable devant le parlement. Il est suivi, au sein du Comité Consultatif Constitutionnel par un certain nombre de sénateurs. Le Conseil d'Etat est en faveur d'un engagement devant le Parlement, comme le souhaite la Commission constitutionnelle ... même si

⁷⁵⁷ A. P. 2^e série, t. XLI, p. 144 et 196. Paul Bastid, op.cit., p. 293.

⁷⁵⁸ Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité....*, op. cit., p. 176.

⁷⁵⁹ Les ministres ont aussi recours aux interpellations de complaisance : un ministre ayant besoin de la confiance de la Chambre demande à un député de son groupe de l'interpeller sur un de ses actes ou sur la politique du gouvernement, s'assurant ainsi une victoire facile Joseph-Barthélemy, Paul Duez, *Traité....*, op. cit., p. 176. Quel que soit le sous-entendu, le gouvernement positionne la chambre, ou tout au moins une majorité du moment, comme un partenaire éventuel

⁷⁶⁰ Michel Ameller, op. cit., p. 115.

⁷⁶¹ DPS ... tome 2, p. 204..

l'initiative d'une mise en cause ne peut être que l'œuvre de l'Assemblée nationale⁷⁶². Au final, comme sous la IV^e République, le gouvernement n'est pas responsable devant cette assemblée dans le cadre d'une motion de censure. Par contre, en sollicitant son approbation, il lui demande sa confiance sans encourir le moindre risque juridique. En cela, l'intervention du sénat dans cette phase de sanction est réelle mais tronquée. La responsabilité politique devant le Sénat est essentiellement mise en jeu, au cours de la phase d'information et de contrôle.

Avec le recul, il est plus logique que seule la Chambre qui peut être dissoute puisse renverser le gouvernement. C'est une question d'équilibre entre les pouvoirs. De plus, si la volonté est de stabiliser l'institution ministérielle, il est souhaitable de limiter les opportunités. Comme sous la IV^e République, le bicaméralisme est inégalitaire.

Outre la question imprécise, une question précise peut être posée à l'Assemblée nationale.

2 – La question précise

L'alinéa 3 de l'article 49 est d'une toute autre nature : « le Premier ministre, peut après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte ». Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté si aucune motion de censure n'est déposée et adoptée dans les conditions de l'alinéa 2.

La question de confiance de l'article 49.3 est précise car elle porte sur un texte. Il permet à un gouvernement de forcer sa majorité à l'Assemblée nationale à voter un texte si elle ne veut pas risquer un renversement ou une démission du gouvernement⁷⁶³. Si, dans un premier temps, l'initiative vient du gouvernement, dans un second temps, l'opposition à l'Assemblée Nationale pourra prendre une autre initiative, le lancement d'une motion de censure. Ce peut être la rencontre, en deux étapes, de deux volontés différentes, ou l'expression d'une seule volonté.

L'existence de cet alinéa est important car il est une réponse à une attente formulée par les ministres : obtenir le soutien des élus, si nécessaire en exerçant une certaine pression, pour pouvoir conduire une politique, voire les soutenir face au chef de l'Etat et à d'éventuels opposants au sein de la Chambre. Les ministres sollicitent le soutien de l'Assemblée dès la première Constitution.

A titre d'exemple, en juin 1792, les quatre ministres Girondins révoqués par le Roi se retournent vers

⁷⁶² Olivier Passelecq, *Les fausses pistes de l'écriture*, in *L'écriture de la Constitution de 1958*, sous la direction de Didier Mauss, Louis Favoreu, Jean-Luc Parodi, Economica, Puf d'Aix-Marseille, Paris, Aix en Provence, 1992, p. 76-77. DPS tome I, p. 542, tome III, p. 355 et s.

⁷⁶³ D'autres Constitutions ont utilisé une technique équivalente : la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie, la Slovaquie, la République Tchèque puis la Croatie, la Macédoine et la Slovénie.

l'Assemblée, espérant et obtenant un soutien. Le ministre Roland, en présentant aux élus la lettre de reproches qu'il a adressée au Roi, leur demande d'arbitrer le conflit entre le chef de l'Etat et les ministres. L'Assemblée exige le retour des ministres car ils ont la confiance de la Nation⁷⁶⁴.

Sous la Monarchie de Juillet où la parlementarisation des institutions s'accélère, la recherche de soutien prend assez explicitement la forme d'une question de confiance avec Laffitte, Casimir Perrier ou Mortier. En 1831, Laffitte rencontre des difficultés à la Chambre au bout de quelques mois. Il est conscient que s'il sollicite la confiance de la Chambre il ne l'aura pas. Or un projet financier essentiel pour l'Etat lui tient à cœur. Pour obtenir son adoption, il explique le 11 mars 1831 que ce n'est pas pour lui mais pour ses successeurs : « *Messieurs, il serait pénible pour les ministres de demander une confiance que vous pourriez leur refuser. Cette confiance, je ne la demande pas, moi, comme ministre ; je la demande comme citoyen, parce que l'intérêt de l'Etat l'exige, et ce n'est probablement pas pour moi que je la demande* »⁷⁶⁵. L'article 49.3 de la Constitution de 1958 s'inscrit dans cette logique et cette quête. A titre d'exemples, ont aussi recours à la question de confiance Casimir Perrier en 1831, Guizot, ou Mortier en 1834. En septembre 1831, Casimir Perrier repose la question de confiance en réponse à une interpellation sur la politique étrangère. En qualité de président du Conseil, il explique : « *Il faut dans tout gouvernement représentatif que le pouvoir exécutif trouve un appui, une majorité dans les chambres et quand il s'est expliqué sur un système, il faut qu'on sache si les chambres veulent s'y associer* ». Ses explications sur le fondement de cette question constituent une étape importante pour l'introduction du régime parlementaire et de la responsabilité politique des ministres. Il positionne le gouvernement comme une institution importante dans une relation triangulaire, Roi-gouvernement-parlement. Il en fait un interlocuteur responsable devant le Parlement dont il sollicite la confiance pour mieux agir. La Chambre des députés, qui semble seule apte à renverser le cabinet, est prééminente au sein du Parlement⁷⁶⁶. Malheureusement, l'immaturité du système partisan, incapable de constituer des majorités solides, conjuguée à la position encore trop dominante du Roi, constitue un frein au développement de la responsabilité politique. Guizot est aussi mis en difficulté à la Chambre des Pairs et à la chambre des députés au cours de la session de 1844-1845. Molé conteste l'exécution de la politique par Guizot. Il n'obtient au sein de cette dernière « l'approbation satisfaite » qu'à quelques voix de majorité⁷⁶⁷. Les auteurs de la Constitution de 1958 sauront trouver un moyen de pallier cette immaturité politique, notamment par le mode de comptabilisation des voix.

Selon Léon Duguit, sous la Monarchie de Juillet, la question de confiance constitue « une règle de

⁷⁶⁴ Maurice Deslandres, op. cit., t. I, p.167.

⁷⁶⁵ A. P. 2^e série, t. LXVII, p. 567. Sa tentative échoue, le Roi ayant remplacé le ministère le lendemain. Paul Bastid, op. cit., p. 334.

⁷⁶⁶ Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La op. cit* p. 42-43.

⁷⁶⁷ Philippe Lauvaux, *Le parlementarisme...*, op. cit., p. 18. Paul Bastid, *Les institutions politiques...*, op.cit., p.134-135. Sous la III^e République, les circonstances ont évolué, mais la difficulté à obtenir un soutien durable et solide persiste.

notre droit coutumier »⁷⁶⁸ permettant au Parlement et au gouvernement de manifester leur éventuel désaccord. Mais dès la Seconde Restauration, l'enjeu en terme de responsabilité politique est perçu par Pasquier. En février 1817, il admet l'existence d'une autre forme de responsabilité qui pèse sur son gouvernement lors de la présentation à la Chambre d'un projet de loi sur la responsabilité ministérielle : « Ce serait s'abandonner à une notion commune mais fausse que de considérer la responsabilité des ministres comme n'étant pas réelle qu'autant qu'elle peut donner lieu à une accusation »⁷⁶⁹. De même le Parlement pourra exprimer sa défiance en multipliant les votes négatifs. Elle est une question posée par le président du Conseil à l'occasion du vote d'une loi, au moment choisi ou en réponse à une interpellation. Cela lui permet d'obtenir l'adoption d'un texte mais aussi de renforcer sa position politique. Si tel n'est pas le cas, le Gouvernement présente sa démission⁷⁷⁰. Néanmoins, n'étant pas constitutionnalisée et précisément organisée avant 1946, cette démission n'a rien d'obligatoire et dépend du choix politique et personnel des ministres en cause.

En 1946, les rédacteurs de la Constitution constitutionnalisent une coutume. Le parlement peut rejeter le texte proposé par le gouvernement sans pour autant le renverser. Toutefois la rédaction est ambiguë. En 1958, les rédacteurs de la Constitution ont simplifié les règles.

L'objet de la question de confiance implicite est naturellement suivie de l'examen des conditions de recours.

B – La procédure

Les conditions de forme et de majorité ne sont pas contraignantes.

Le Premier ministre choisit le moment du recours et le contenu du texte sur lequel il l'engage. Une délibération en Conseil des ministres est exigée pour la question de confiance de l'alinéa 1⁷⁷¹ et 3⁷⁷².

⁷⁶⁸ Léon Duguit, op. cit., p. 849.

⁷⁶⁹ A. P. 2^e série, t. XVIII, p. 98.

⁷⁷⁰ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 34-35.

⁷⁷¹ Pour plus de détail sur la question de confiance sous la IV^e République, la lecture du livre de Philip Williams sera utile. *La vie politique ...*, Op. cit., p. 383 et s.

La plus part des Constitutions laisse une certaine latitude au Gouvernement C'est aussi le cas en Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Finlande, Norvège, Russie et de nombreux pays de l'Europe de l'Est. En revanche, des Constitutions, comme en Espagne ou en Portugal, organisent le recours à la question de confiance après la formation du Gouvernement et sur des questions d'intérêt général.. Christian Bidégaray, Claude Emeri, op. cit., p. 59 et s.

⁷⁷² C'est aussi le cas en Italie et en Espagne. A noter qu'en Italie, le Gouvernement détourne cette condition par le recours à la question « officieuse » qui permet au président du Conseil d'en prendre l'initiative en séance. Alors qu'en Grèce ou au Royaume-Uni le Gouvernement peut poser la question de confiance à tout moment. On remarquera que dans certains pays, des conditions de délai existent. Ainsi en Allemagne, Belgique, Grèce, Italie, il doit s'écouler un délai entre le dépôt et le vote sur la question de confiance. La Croatie est la seule Constitution des pays de l'Est qui prévoit un délai de trois jours entre la question du Gouvernement et le vote de la chambre.

Ainsi, le Président de la République et les membres du gouvernement seront informés, faute d'être consultés⁷⁷³.

Guy Mollet précise que cette obligation de consultation poursuit une autre finalité, la recherche de la stabilité. « Cette disposition (a) pour but d'empêcher que la vie du gouvernement ne soit engagée trop fréquemment ou à la légère sur des sujets mineurs »⁷⁷⁴.

La question de confiance indifférenciée de l'alinéa 1 exige donc une simple condition de forme, la délibération en Conseil des ministres. Le règlement de l'Assemblée Nationale prévoit que le vote est émis à la majorité absolue des suffrages exprimés⁷⁷⁵. Les députés peuvent voter ou refuser la confiance ou s'abstenir.

La question de confiance précise, de l'alinéa 3, introduit d'autres éléments.

Pour assurer une certaine stabilité gouvernementale, la confiance sollicitée dans le cadre de l'alinéa 3 est accordée à une majorité simple⁷⁷⁶, mais elle ne peut être refusée que par un vote à la majorité absolue de l'ensemble des parlementaires⁷⁷⁷. La décision du Premier ministre d'engager la responsabilité du gouvernement sur un texte peut être prise à tout moment lors de ses lectures au Parlement. Elle ne perturbe pas les navettes entre les deux chambres, dans une certaine limite. Cette décision entraîne la suspension immédiate de la discussion du texte, pour une durée de vingt-quatre heures.

Michel Debré souhaite que le recours à cet alinéa relève de l'exceptionnel et donc d'une méthode de gouvernement :

« (...) (ces dispositions) ne doivent être qu'une ultime sauvegarde, jalousement gardée en réserve, pour le cas où la commission mixte n'aurait pas réussi à éviter le conflit : dangereuses pour le régime, j'en conviens, si elles étaient employées à tout instant, ces dispositions me paraissent, au contraire, essentielles pour les cas exceptionnels »⁷⁷⁸.

⁷⁷³ L'article 49 al. 1 de la Constitution de 1946 est semblable à celui de la Constitution de 1958 sur un élément : la question ne peut être posée qu'après une délibération du Conseil des ministres par le président du Conseil.

⁷⁷⁴ Guy Mollet, *Quinze ans ...*, op. cit., p. 115.

⁷⁷⁵ Les articles 152, 132 et 65 al. 4 RAN précisent les modalités de recours : organisation du débat, interventions des groupes et octroi d'un droit de parole à l'orateur principal puis aux autres orateurs selon leur importance numérique, les modalités de vote.

⁷⁷⁶ Idem en Bulgarie et en Croatie. La Grèce est un peu plus exigeante : la majorité des votes favorables doit au moins représenter deux cinquièmes du nombre total des députés. D'autres Constitutions sont plus exigeantes et exigent des députés un vote à la majorité qualifiée pour refuser d'accorder la confiance au Gouvernement. (Allemagne, Belgique, anciennes républiques yougoslaves, République tchèque et Slovaquie). A noter que dans la Constitution russe la question de confiance est posée à la Douma d'Etat. En cas de refus, le Président de la Fédération décide dans les sept jours, soit de mettre fin aux fonctions du Gouvernement, soit de dissoudre la Douma.

⁷⁷⁷ Cette procédure a été aussi adoptée par la Bulgarie, l'Estonie, la Roumanie, la Slovénie et la République tchèques.

⁷⁷⁸ Cité par Guy Mollet, op. cit., p. 117.. A l'usage, certains Premiers ministres, comme Michel Rocard, se sont écartés de l'esprit du texte.

Maurice Duverger conteste un tel alinéa et une telle procédure. L'esprit même de la question de confiance est bafouée car l'article 49. 3 rend possible le maintien du gouvernement avec « une minorité de faveur »⁷⁷⁹.

Après l'engagement de la responsabilité sur un texte, trois solutions sont envisageables.

Premièrement, le texte est réputé adopté sans débats si vote si aucune motion n'est déposée dans les vingt-quatre heures⁷⁸⁰ ou si l'opposition n'a pas réussi à recueillir le dixième de signatures nécessaire.

Deuxièmement le texte est considéré comme adopté, si après avoir été déposé selon la procédure, elle n'est pas votée dans les conditions prévues à l'article 49 al.2. Dans ces deux cas, la confiance est considérée comme ayant été implicitement accordée, car si aucune motion de censure n'a été déposée et adoptée c'est à dire si le nombre d'opposants est insuffisant, le texte est réputé adopté.

Dans le troisième et dernier cas, si la motion de censure est déposée et adoptée dans les formes, le texte est rejeté et le gouvernement doit démissionner⁷⁸¹.

La question de confiance est, en raison de sa procédure, « une arme de procédure », un moyen d'exercer une pression sur les députés, et en dernier lieu « un instrument politique »⁷⁸². C'est un instrument politique qui permet, en raison des règles de comptabilisation des votes de vérifier si la finalité de la responsabilité politique est atteinte, à savoir, « si son action concorde toujours avec les vœux de sa majorité composite »⁷⁸³. Cependant, les auteurs ont inversé la logique : ce n'est plus au gouvernement de rechercher le soutien des parlementaires ; il revient aux parlementaires de prouver que le gouvernement a perdu leur confiance. En voulant mettre un terme aux errements du passé, ils sont allés très loin ... ce qui conduit Pierre Avril en 1967 à considérer que le principe de responsabilité politique a été malmené par les rédacteurs de la Constitution de 1958⁷⁸⁴.

A la lumière de l'histoire institutionnelle, il était important de fixer des conditions de formes, puis de les clarifier. A titre d'exemple, sous la III^e République, par la question de confiance, le gouvernement espère aussi obtenir le vote d'une mesure à laquelle il tient. Il prévient alors la Chambre qu'il

⁷⁷⁹ Maurice Duverger, *Les institutions de la Cinquième République*, RFSP, mars 1959, p. 118.

⁷⁸⁰ Dans la Constitution de 1946, le vote sur la question ne peut intervenir qu'un jour franc après qu'elle a été posée devant l'Assemblée. Ainsi, pour toute question posée le mardi, le vote intervient le jeudi. Ce délai doit être l'occasion, pour le gouvernement, de réfléchir et de négocier pour obtenir la confiance. A la suite d'une révision en 1954 le délai est réduit à 24 heures. Georges Vedel, *Manuel...*, op. cit., p. 461. H. Isaia, *L'instabilité ministérielle*, in *La Quatrième République*, Actes du colloque de Nice, op. cit., p. 118.

⁷⁸¹ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 1998, p. 53. Lire Infra

⁷⁸² Pierre Avril, *Le régime politique...*, op. cit., p. 94-98.

⁷⁸³ Léon Hamon, cité par Pierre Avril, op. cit., p. 98.

⁷⁸⁴ Op. cit., p. 65 et s.

démissionnera si les députés ne votent pas selon ses souhaits⁷⁸⁵. Le Gouvernement tente, en vain, de réagir à ces multiples interpellations, et ordre du jour motivé par des questions de confiance. Cependant, en l'absence d'encadrement précis de cette technique - en terme de délais, de quorum et de majorité qualifiée -, son usage ne permet pas d'atteindre son but, c'est à dire une certaine stabilité ministérielle⁷⁸⁶. La question de confiance n'apporte ni le soutien espéré, ni une alternance politique réelle.

En 1946, les règles adoptées manquent de simplicité. La Constitution de 1946 prévoit des conditions de vote particulières quand le gouvernement engage sa responsabilité sur le vote d'un texte.

La procédure de vote de la question de confiance prévoit deux majorités aux effets différents : la majorité relative concerne le vote du texte ; la majorité absolue est nécessaire pour obtenir la démission collective du gouvernement. C'est une majorité constitutionnelle qui est requise⁷⁸⁷. Ainsi sur 600 députés si 290 votent contre un texte, 280 pour, et 30 s'abstiennent : le projet n'est pas adopté 290 ont voté contre. Néanmoins, le gouvernement n'est pas juridiquement renversé car 290 voix constituent une majorité relative et non absolue.

Juridiquement, le gouvernement peut rester, politiquement non car il a prévu qu'il partirait si son texte n'est pas adopté. Cependant, il le laisse dans une position inconfortable. Si la majorité est simple, le gouvernement peut donc rester en place⁷⁸⁸. L'Assemblée peut rejeter un texte sans pour autant assumer la démission collective des ministres, car le texte est rejeté à une majorité constitutionnelle simple et la défiance à la majorité qualifiée. Cependant, le gouvernement est dans une position inconfortable « par la conjonction des abstentionnistes et d'une minorité d'opposants »⁷⁸⁹. A lui le soin d'interpréter le message de la chambre, de partir ou de rester. S'il reste, il devra continuer d'agir sans avoir obtenu les moyens de conduire sa politique. Les deux types de majorité affaiblissent le gouvernement car il semble difficile de rester alors que le texte, présenté comme nécessaire pour la conduite de sa politique, a été rejeté. La question de confiance de l'article 49 de la Constitution de 1946 permet « à l'Assemblée de priver le gouvernement des moyens de gouverner sans prendre pour autant la responsabilité de sa chute »⁷⁹⁰. La question de confiance prévue par le texte est un compromis entre

⁷⁸⁵ Julien Laferrière, *op. cit.*, p. 1097.

⁷⁸⁶ Cette instabilité est contestée par ceux qui estiment qu'il y a une continuité ministérielle, les mêmes personnes étant souvent de retour dans le gouvernement suivant. C'est la période de la « République des camarades » Christian Bidégaray, Claude Emeri, *op. cit.*, p. 48.

⁷⁸⁷ Sont comptabilisés le nombre de députés en fonction, moins les sièges vacants, plus les députés en congé et incarcérés.

⁷⁸⁸ Georges Vedel, *Manuel...*, *op. cit.*, p. 423.

⁷⁸⁹ Pierre-Henri Teitgen, cité par Pierre Avril, *Le régime politique...*, *op. cit.*, p. 92. Il rappelle que sur vingt-cinq gouvernements, sept ont démissionné à la suite d'un vote mettant le cabinet en minorité relative.

⁷⁹⁰ Georges Vedel, *Les institutions de la Quatrième République...*, *op. cit.*, p. 20.

le régime parlementaire et le régime conventionnel car si la question de confiance est prévue, ses enjeux ne sont pas expliqués⁷⁹¹.

Un projet de révision constitutionnelle déposé le 16 janvier 1958 ambitionne de mieux rationaliser les procédures parlementaires en établissant un lien entre question de confiance et motion de censure. Si le recours à la question de confiance ne débouche pas sur la mise en œuvre d'une motion de censure, le Gouvernement bénéficie d'une majorité à l'Assemblée nationale⁷⁹².

En 1958, les conséquences des votes sont plus explicites. Sur ce point, la contribution des auteurs de la Constitution de 1958 clarifie le recours à cette technique et la mise en jeu de la responsabilité politique ministérielle. La question de confiance devient un instrument politique.

Le gouvernement dispose d'une arme, la question de confiance. Les députés ont la possibilité d'agir ou de réagir en ayant recours à une autre arme de régulation, la motion de censure.

Paragraphe 2 – Une mise en jeu à l'initiative des députés

Jérôme Solal-Céliney dans un projet d'exposé des motifs et préparé pour Michel Debré, met l'accent sur la stabilité :

« La stabilité gouvernementale doit résulter à la fois des dispositions constitutionnelles concernant la motion de censure et de l'esprit dans lequel elles seront appliquées »⁷⁹³.

En réponse à une question de confiance posée par le gouvernement, les députés peuvent réagir par une motion de censure défensive ou être offensifs en prenant l'initiative de mettre en cause la responsabilité du gouvernement. Seule l'Assemblée Nationale dispose de ce droit.

Après en avoir étudié l'objet (A), la procédure à suivre sera analysée (B).

A - L'objet de la motion de censure.

⁷⁹¹ Georges Vedel, *Manuel...*, op. cit., p. 463

⁷⁹² Outre cela des éléments politiques ont contribué à l'instabilité ministérielle. Le système partisan n'est pas stable et la fin du tripartisme aggrave la situation. L'usage que le gouvernement fait de la question de confiance en annonçant qu'elle lie son sort au vote sur un texte. Si le résultat du vote ne lui convient pas –majorité relative et non absolue–, il décide de démissionner, alors que juridiquement, seul un vote à la majorité absolue se conclue par son départ. Jean-Claude Colliard, op. Cit., p. 634-365. Lire aussi C.-A. Colliard, *La pratique de la question de confiance sous la IV^e République*, RDP, avril-juin 1946, p. 226-237.

⁷⁹³ DPS..., tome 1, p. 521.

Avec la Constitution de 1958, il n'est plus possible de mettre en jeu la responsabilité du gouvernement par le biais d'une interpellation ou du vote d'une loi. Seule est prévue la motion de censure⁷⁹⁴, sur l'initiative de l'Assemblée.

L'objet de la motion de censure est de censurer l'action du gouvernement et non sa composition. Il s'agit aussi de le renverser si la majorité requise est atteinte. C'est le seul moyen possible pour retrouver une cohérence politique entre le gouvernement et l'Assemblée Nationale. La finalité peut être aussi d'envoyer un message au gouvernement, et de manifester son désaccord.

L'hypothèse de départ est que le gouvernement bénéficie implicitement de la confiance tant qu'une motion de censure n'a pas été votée, comme l'explique Michel Debré dans un avant-projet présenté à la mi-juin 1958 : « (...) *Un gouvernement bénéficie de la confiance tant qu'elle ne lui est pas explicitement retirée. (...)* »⁷⁹⁵. Le mode de calcul des voix pour la question de confiance et la motion de censure s'inscrit dans cette logique.

C'est une réponse à une demande ancienne et la reconnaissance juridique d'une coutume et de la responsabilité politique du gouvernement.

Les attentes des élus de la nation en la matière sont lointaines. Même si la Constitution du 3 septembre 1791 prévoit la mise en jeu d'une responsabilité à caractère pénale, une solution précurseur est proposée par Viénot-Vaublanc : « *Dans le cas d'une négligence prouvée, le Corps Législatif pourra le (le ministre) soumettre à une censure improbatrice, en déclarant par une suite de résolutions, quel a été le genre de son inaction et quelles suites elle pourrait avoir (...)* ». Le Corps Législatif pourra aussi « *déclarer au Roi que le ministre a perdu la confiance de la nation (...)* ». L'usage du mot censure et l'idée d'une perte de confiance sont intéressants. Toutefois, conformément à la tentation pénaliste de l'époque, la responsabilité est envisagée dans l'individualité.

L'introduction de la motion de censure est tardive. Ce qui s'y apparente est le vote d'une motion de défiance, à l'issue d'une interpellation. Elle apparaît sous cette dénomination en 1945. En 1945 est prévue dans un texte la technique de la motion de censure pour mettre en jeu la responsabilité politique des ministres. La seule responsabilité prévue par l'ordonnance n°45-1836 du 17 août 1945 est celle du gouvernement devant l'Assemblée : renversement du gouvernement, par le vote d'une motion de censure –art.1 §1–.

Une première rationalisation a lieu en 1946. Elle s'inspire du texte de 1945. La procédure est

⁷⁹⁴ DPS...tome 2, Séance du Comité consultatif constitutionnel du 13 août 1958,op. cit. p. 494.

⁷⁹⁵ DPS, tome 1, op. cit., p. 254.

constitutionnalisées et les sanctions organisées et automatiquement applicables. La seconde en 1958. Les règles sont adaptées pour tirer les leçons du passé.

Pour forcer le gouvernement à démissionner, les députés peuvent initier le vote de censure –art. 49 al 2– ou refuser au gouvernement la confiance quand celui-ci la sollicite –art. 49 al.3–⁷⁹⁶.

Selon l'article 49 al. 2 : « l'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure... ». Il s'agit pour les parlementaires de manifester leur mécontentement à l'égard du Gouvernement. C'est une motion « spontanée » ou « offensive ».

Selon l'article 49 al. 3, lorsque le Premier ministre engage la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte, les députés peuvent, s'ils s'opposent à ce vote, à ce texte et à ce gouvernement, déposer et adopter une motion de censure. C'est la rencontre de deux volontés et deux initiatives. C'est une motion « défensive » ou une motion « en réplique »⁷⁹⁷.

Le caractère bancal du régime de la responsabilité politique des ministres sous la V^e République apparaît de nouveau. Celui qui a nommé le gouvernement ne peut le révoquer, et ceux qui peuvent le censurer ne l'investissent pas. Or, l'investiture est « l'acte qui désigne la personne chargée d'exercer la fonction ou la commission habilitée (et) la norme juridique par laquelle un particulier devient titulaire d'une compétence (...) ». Il est titulaire d'une compétence et non le propriétaire⁷⁹⁸. Cela signifie que l'on peut lui retirer ce droit d'exercice. Celui qui l'a investi devrait être celui qui retire l'exercice de la fonction. Il n'en est rien.

Pour mémoire, dans le règlement de l'Assemblée nationale, a été maintenue et modernisée une procédure d'interpellation du gouvernement. Elle est modernisée pour tenir compte d'une double caractéristique de la conception de la responsabilité politique sous la V^e République : d'une part, ce doit être un acte collectif d'une opposition responsable, et, d'autre part, suffisamment difficile à mettre en œuvre pour préserver la stabilité gouvernementale. Toute demande d'interpellation doit être accompagnée d'une motion de censure répondant aux caractéristiques de l'article 49 al. 3.

L'objet de la motion de censure est naturellement suivi de l'examen des conditions de recours.

B - Les conditions de procédure

En 1958, il y a un certain accord sur une nécessité : limiter l'instabilité ministérielle d'une part, par la

⁷⁹⁶ Maurice Duverger, *Le système politique français*, PUF, coll. Thémis, science politique, 21^{ème} édition, 1996, p. 401.

⁷⁹⁷ Pierre Avril et Jean Gicquel, *Le droit parlementaire*, op. cit., p. 227.

⁷⁹⁸ Olivier Beaud, *La puissance...*, op. cit., p. 168.

constitutionnalisation d'une seule technique pour renverser le gouvernement, la motion de censure, et d'autre part, par l'élaboration de règles rendant difficile son recours. En 1958, Georges Vedel qualifie ces dernières de « *procédures savantes et inutiles recherchées sous la IV^e République*⁷⁹⁹ pour faire vivre un parlementarisme impossible ». Il craint que sous couvert de lutte contre l'instabilité ministérielle, ces « *clauses abracadabrantes* » conduisent à museler les parlementaires qui ne pourront plus faire entendre leurs différences et leur opposition à certaines mesures⁸⁰⁰. Les auteurs de la Constitution espèrent contrer ainsi l'absence de majorité stable et solide à l'Assemblée Nationale.

La procédure est clarifiée, par rapport à celle adoptée en 1946.

Une précision au préalable. Seule l'Assemblée nationale peut renverser le gouvernement⁸⁰¹. Gaston Monnerville, sur le projet de Constitution, remet en cause l'attribution exclusive à l'Assemblée nationale du droit d'engager la responsabilité politique du gouvernement. Cela introduit inutilement un bicaméralisme inégalitaire. Il est superflu de le prévoir dans la Constitution car la pratique de la IV^e République a prouvé que, de fait, seule la Chambre exerçant réellement le pouvoir législatif la met en jeu.

Il est vrai que sous les Chartes, la Chambre haute, d'elle-même, limite son rôle en la matière. La Chambre des Pairs était peu désireuse d'user de son droit de contrôle des actes ministériels : entre 1830 et 1848 on décompte une soixante d'interpellations à la Chambre des Députés et uniquement une dizaine à la Chambre des Pairs⁸⁰².

Par contre sous la III^e République, les sénateurs souhaitent jouer un rôle actif et que leurs choix soient pris en compte. Cela leur a été refusé par Léon Bourgeois. A titre d'exemple, au cours de la séance du 21 avril 1896, le Sénat vote, sur l'initiative de M. Demôle une résolution prévoyant la suspension des crédits relatifs à l'expédition de Madagascar « *jusqu'à ce que le Sénat ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux chambres* ». M. Démôle par ses propos met en exergue le décalage entre la volonté des sénateurs de mettre en jeu la responsabilité des ministres et l'impact de leur vote de défiance :

« Trois fois le Sénat, à des majorités considérables, a refusé sa confiance au ministère. Cependant, en violation de la loi constitutionnelle, ce ministère s'est maintenu au pouvoir. »

⁷⁹⁹ Le gouvernement Pflimlin a proposé des mesures qui s'inscrivent dans la logique fixée par M. Debré et C. de Gaulle.

⁸⁰⁰ Georges Vedel, *Le Monde*, les 19, 20, 22, 23 juillet 1958, in Jean-Claude Bécane, op. cit., p. 400-401.

⁸⁰¹ Il en est de même dans d'autres Constitutions : Constitution polonaise de 1921, art. 18 ; Constitution grecque de 1927, art. 88, Royaume-Uni, les Chartes de 1814 et 1830 en France, Constitution de 1946.

⁸⁰² Paul Bastid, op. cit., p. 342. Selon Joseph Dubuc il y a de 1830 à 1848 en moyenne trois interpellations par an op. cit., p. 172-173. L'impact de l'activité de la Chambre haute est relatif en raison de la faible publicité dont bénéficient ses actions et de l'absence de vote d'ordre du jour motivé comme à la Chambre des Députés. L'absence d'une structuration de la vie politique, la conscience du faible impact du contrôle politique potentiel rend plus timorée la Chambre des Pairs. Ainsi, si l'absence de techniques de mise en jeu de la responsabilité politique n'empêche pas les élus d'agir, elle peut tout de même freiner leur ardeur

Aujourd'hui il nous demande de voter de crédits (...). Nous sommes prêts à les voter ; mais nous ne pouvons pas les accorder au ministère actuel ».

En réponse, Léon Bourgeois, président du Conseil, déclara à la chambre basse qu'il revenait exclusivement à la chambre issue du suffrage universel « *le pouvoir de faire et de défaire les ministres* »⁸⁰³.

Le droit doit dépasser la pratique, selon Gaston Monnerville. Il estime que seule une responsabilité devant les deux Chambres renforcera l'autorité du gouvernement, tout en acceptant que les modalités soient différentes selon les chambres⁸⁰⁴.

Cependant, en régime parlementaire, accorder ce droit à la Chambre haute risque d'augmenter l'instabilité ministérielle, ce qui est déjà sa faiblesse, et rendre impossible, en cas de divergences de vues entre les deux Chambres, la formation d'un gouvernement pour la mise en œuvre d'une politique déjà déterminée. Par ailleurs demander à la Chambre haute d'avoir le même rôle que la Chambre basse conduit à lui supprimer un rôle tout aussi important, un rôle de modération⁸⁰⁵.

La motion de censure offensive et la motion de censure défensive suivent la même procédure.

La Constitution de la V^e République fixe des modalités rigoureuses de mise en jeu de la motion de censure, pour éviter des attaques et des renversements intempestifs de Gouvernement, comme sous la III^e et la IV^e Républiques. Des procédures rigoureuses, une conclusion s'impose. La charge de la preuve a été inversée en regard des *us et coutumes* en vigueur sous la IV^e République⁸⁰⁶ : le gouvernement n'a plus à apporter la preuve qu'il dispose toujours de la confiance de la majorité des députés. A présent, les députés sont contraints d'apporter la preuve que le gouvernement ne bénéficie plus de la confiance comme l'explique P. H. Teitgen au Comité consultatif constitutionnel :

*« S'il existe des opposants, ils doivent avoir le courage de se manifester clairement, de déposer une motion de censure et de la voter. Le gouvernement, lui ayant obtenu une première fois la confiance, restera en fonction aussi longtemps que sa politique n'aura pas été condamnée par une majorité nettement exprimée »*⁸⁰⁷.

Selon Pierre-Henri Teitgen, l'obligation de manifester clairement son opposition découle d'une condition préalable : la confiance devra avoir été clairement obtenue par le gouvernement. La

⁸⁰³ Cité par Eugène Pierre, op. cit., tome 1, p. 112. Le bicaméralisme est déclaré inégalitaire en la matière. Il en sera de même sous la Ve République.

⁸⁰⁴ DPS..... tome 1 , op. cit., p. 549-550.

⁸⁰⁵ Julien Laferrière, op. cit., p. 781-782.

⁸⁰⁶ L'article 50 dispose que la motion de censure doit être adoptée à la majorité absolue des députés à l'Assemblée. De 1946 à 1954, le délai de réflexion entre le dépôt de la motion et le vote est d'un jour franc. En 1954, il est porté à 24 h.

⁸⁰⁷ Cité par Adolf Kimmel, op. cit., p. 196-197.

procédure de l'article 49 al.1 doit avoir été mise en œuvre.

Quand le gouvernement engage sa responsabilité sur la base de l'article 49 al.3, le règlement de l'Assemblée nationale dispose que le débat est immédiatement suspendu pendant 24 heures. Pendant ce délai, une motion de censure peut être déposée. A l'issue de ce délai, l'Assemblée se réunit « pour prendre acte, soit de l'adoption du texte, soit du dépôt d'une motion de censure ».

Les artisans de la motion doivent recueillir la signature d'au moins un dixième des membres de l'Assemblée nationale⁸⁰⁸. Le but est d'obliger les députés à se regrouper pour agir. Cette motion n'aura du sens en terme de responsabilité politique que si elle est uniquement le fait d'un groupe de députés qui, par ailleurs, aura pris le temps de la réflexion⁸⁰⁹.

Dès que la motion est déposée, il n'est plus possible de rajouter des signatures ou d'en ôter. On attend des députés qu'ils soient responsables et réfléchis. De même, pendant l'intérim présidentiel ou l'usage de l'article 16, les députés n'ont pas le droit de déposer une motion de censure.

Outre la condition de signature, il y a aussi des conditions de délai. Un délai d'attente de 48 heures⁸¹⁰ doit être respecté entre le dépôt et le vote. Il s'agit pour le gouvernement de profiter de ce délai pour convaincre et mobiliser. De même ce délai conduit les députés à discuter et à s'organiser, ce qui limite les risques de surprise tant pour le gouvernement que pour les députés qui n'auraient pas compté leurs forces.

La discussion peut débiter avant l'expiration de ce délai. L'article 154 du règlement de l'Assemblée nationale précise que la discussion sur la motion « doit avoir lieu au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration du délai constitutionnel », et doit se poursuivre jusqu'au vote. La motion ne pourra jamais être retirée⁸¹¹. La date est fixée par la conférence des présidents.

⁸⁰⁸ Précisions sur le calcul à l'art. 153 al. 2 du RAN. Initialement, il porte le numéro 150. Pour déterminer ce dixième, on comptabilise, au préalable, le nombre de sièges effectivement pourvus au moment du dépôt de la motion, avec arrondissement, en cas de fraction, au chiffre immédiatement supérieur. Ainsi, si 577 députés ont été élus au cours des dernières élections législatives, 58 députés, au minimum, doivent signer la proposition de dépôt d'une motion de censure. Un dixième est égal à 57,7.

Par ailleurs, jusqu'en 1995, les députés ne peuvent déposer plus d'une motion de censure au cours de la même session. Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, un député ne peut signer plus de trois motions de censure au cours d'une session ordinaire et plus d'une au cours d'une même session extraordinaire. Cela permet au Gouvernement de travailler plus tranquillement. Il en est ainsi en Espagne, au Portugal et en Roumanie.

D'autres Constitutions prévoient des délais entre chaque dépôt de motion : trois mois en Croatie, Estonie, Macédoine et Pologne, six mois en Bulgarie et Grèce. En Grande-Bretagne, la mise en œuvre n'est pas réglementée. Il est de coutume que le chef de l'opposition présente les motions de censure.

⁸⁰⁹ Michel Debré, in *DPS...*. Tome 2, op. cit., p. 505. Il en est de même en Croatie, en Espagne, en Italie, en Pologne, en Suède et en Slovénie. A noter que l'exigence est moindre en Grèce et en Macédoine (1/6), en Bulgarie, Estonie et Hongrie (1/5), mais aussi au Portugal, Roumanie, République tchèque (1/4). Christian Bidégaray, Claude Emeri, op. cit., p. 60.

⁸¹⁰ Initialement, Michel Debré avait proposé un délai de 8 jours. Sous la IV^e République, le délai, fixé à un jour franc en 1946 et révisé et est de vingt-quatre heures à partir de la révision de 1954.

⁸¹¹ Ce délai existe aussi en Allemagne, Belgique, Estonie, Grèce, Portugal, Slovénie. A noter que ce délai est porté à trois

Enfin, la motion, pour être adoptée, doit être votée par une majorité absolue des députés. Le calcul des votes est particulier : ne sont recensés que les votes positifs –exclusion des abstentions, nuls–. Les absents et les abstentionnistes sont considérés comme favorables au gouvernement. Cela permet de clarifier la situation politique à l'Assemblée nationale, les opposants devant explicitement se faire connaître et pouvant ainsi être clairement identifiés. La majorité est formée à partir des membres composants l'Assemblée nationale et non seulement des présents. Ces mêmes conditions sont requises lorsque le vote a lieu avec un engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte –art. 49 al. 3–⁸¹².

En raison des modalités de calcul des voix il s'agit d'exprimer sa défiance explicitement et par opposition, la confiance est exprimée implicitement. La motion de censure constitue un moyen privilégié de contrôler le Gouvernement. Cette technique de comptabilisation a pour avantage de rendre difficile le renversement du Gouvernement. Il en est de même quand est interdite la présentation d'une nouvelle motion de censure au cours d'une même session. Cette disposition est nouvelle.

Telle était l'intention des auteurs de la Constitution en 1958 : lors des débats au Comité consultatif constitutionnel le 13 août 1958, Paul Reynaud explique les gouvernements étaient, jusqu'à présent, renversés par une opposition constante, et/ou par la défection d'une partie de la majorité. Toutefois, en priorité, il l'impute à la défection de la majorité et plus précisément aux abstentionnistes qui en agissant ainsi cherchaient à renverser le gouvernement⁸¹³. Pierre Pfimlin estime, avant et pendant les débats constitutionnels, qu'il revient à l'opposition le soin de démontrer son hostilité et la volonté explicite de sanctionner le Gouvernement. Il s'agit pour l'opposition d'être offensive mais aussi constructive.

En effet, si l'opposition est capable de rassembler suffisamment de députés contre le Gouvernement, elle est peut-être alors apte à dégager une majorité constructive, cohérente, sans extrémiste, porteuse d'un projet politique et donc capable de former une nouvelle équipe gouvernementale. L'opposition deviendrait la majorité et la majorité l'opposition. N'oublions pas que le régime politique de la Ve République s'inscrit dans une logique majoritaire. Cela signifie qu'il est logique

jours en Croatie, Italie, Macédoine et Roumanie et atteindre cinq jours en Espagne, sept jours en Pologne, huit jours en Hongrie. Il s'agit par ce délai d'inciter les partis à réfléchir aux conséquences de la motion (dissolution), mais aussi de la difficulté à négocier pour mieux les dissuader. Si ce délai de réflexion n'est pas prévu en Grande-Bretagne, il est de coutume d'attendre pour débattre de la motion, en espérant qu'un délai coutumier de réflexion permet à chacun de négocier et de prendre connaissance des griefs. Christian Bidégaray, Claude Emeri *La responsabilité ...* op. cit., p. 65 et s.

⁸¹² L'Estonie, comme d'autres Constitutions récentes ont adopté ces modalités. A noter que d'autres Constitutions sont moins exigeantes. Il en est ainsi de la Constitution autrichienne où ne sont indiquées que les conditions d'expression de la défiance. La Constitution irlandaise prévoit le vote du motion de défiance quand le Premier ministre ne bénéficie plus du soutien de la majorité du *Dail*. La Constitution des Pays-Bas, du Danemark et de l'Islande exige seulement que la décision de mettre en œuvre une motion de défiance soit adopté par au moins la moitié des membres de la chambre. Ce n'est pas un simple vote à la majorité des votants. La Suède régit la motion de censure ainsi que la Lituanie et la Lettonie sur la défiance. La Constitution de Russie et des pays d'Europe de l'Est (sauf Lettonie, Lituanie et Pologne) organisent de concert confiance et défiance. Christian Bidégaray, Claude Emeri, op. cit., p. 65 et s.

⁸¹³ DPS... Tome II, op. cit., p. 498.

que l'opposition ne soit pas en mesure de renverser le gouvernement. Etre dans l'opposition signifie que l'on a été minoritaire en voix au cours d'élections puis en sièges. Le système adopté circonscrit l'influence de la souveraineté parlementaire jugée nuisible à la stabilité gouvernementale dans les régimes précédents. Cependant, les auteurs n'ont pas osé adopter la motion de défiance constructive inventée par la Norvège où le renversement du gouvernement n'est autorisé qu'à la condition de proposer une solution alternative. Cela aurait eu pour mérite de ne plus laisser de doute sur la nature dualiste du régime parlementaire français et de rendre obligatoire l'investiture parlementaire. Cela aurait aussi renforcé l'équilibre des pouvoirs⁸¹⁴.

Outre cela, les conséquences de ces différents votes doivent être présentées.

Paragraphe 3 - Les conséquences des votes

Sont concernés le gouvernement (A) et l'Assemblée nationale (B)

A – Les conséquences sur le gouvernement

Elles sont différents selon que le gouvernement obtient la confiance des élus (1) ou la perd (2).

1 – L'adoption d'un vote de confiance

Elle n'oblige aucunement le gouvernement à se rester en fonction. Naturellement son maintien semble logique. S'il estime que la manifestation de confiance est insatisfaisante en regard de ses attentes, il demeure libre de démissionner.

La situation est différente selon la voie suivie pour manifester la défiance.

2 – La perte de confiance

Cette perte est le produit du refus d'accorder la confiance et de l'adoption d'une motion de censure. Selon l'article 50 de la Constitution : « Lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du gouvernement ».

⁸¹⁴ Les mêmes méthodes de recensement des voies existent en Grèce, en Suède, en Bulgarie, en Croatie, en Lituanie, en Macédoine, en Pologne, Roumanie, Slovaquie, République tchèque. La Constitution portugaise exige un vote à la majorité absolue des députés en fonction. Si la Suède autorise que plusieurs motions de défiance soient déposées en même temps contre le même ministre, la Constitution n'autorise qu'un seul vote ce qui oblige les membres de l'assemblée à se concerter pour savoir s'ils veulent réellement aller jusqu'au bout de la procédure ou simplement manifester un mécontentement. A noter que la Constitution italienne est particulièrement souple car aucune condition particulière de majorité n'est exigée pour le vote de la motion (art. 94 C). Les Constitutions estonienne et lettone restent dans le flou en matière. Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité ...* op. cit., p. 66 et s. Philippe Ségur, *La responsabilité...*, op. cit., p. 50-51.

Si le caractère collectif de la sanction ne fait aucun doute (a), son caractère obligatoire doit être nuancé par le fait qu'elle n'intervient pas immédiatement (b).

a - Le caractère collectif de la sanction

En France, c'est le gouvernement dans son ensemble qui est l'objet de la motion de censure. Cette responsabilité collective est le fruit d'une évolution du régime parlementaire britannique où elle était initialement individuelle⁸¹⁵. La situation s'est clarifiée en regard des règles constitutionnelles fixées en 1875 et en 1946.

Sous la V^e République le caractère collectif est mis en avant. La responsabilité individuelle n'est pas évoquée au côté de la responsabilité individuelle, comme dans les Constitutions de 1875 et de 1946⁸¹⁶. Cependant un progrès est réalisé avec la Constitution de 1946 car les articles 49 et 50 traitent de la « démission collective du Cabinet », renvoyant à la notion de responsabilité politique.

Le caractère collectif est retranscrit à l'article 20 : en effet le gouvernement « est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ». On est passé d'une responsabilité individuelle du ministre pour ses actes personnels, à une responsabilité du gouvernement dans son ensemble quel que soit l'auteur de l'acte. Il ne saurait être question d'autre chose que d'un acte du gouvernement, d'une mise en cause de la politique du gouvernement et non de l'action d'un ministre. Cette règle du gouvernement parlementaire sous-entend qu'existe une unité juridique et politique qui devra rendre des comptes, collectivement, devant les élus et assumer, ensemble, les conséquences d'une perte de confiance.

La notion de responsabilité individuelle des ministres disparaît et demeure la responsabilité collective du cabinet ce qui paraît plus conforme à la vision du gouvernement parlementaire.

Si la sanction est collective, sa mise en œuvre et ses effets sur le gouvernement doivent être clarifiés.

b - le caractère ambivalent de la sanction

⁸¹⁵ Ainsi, dans de nombreux régimes parlementaires, c'est la responsabilité collective du Gouvernement qui est visée quand une motion est mise en route. Néanmoins, d'autres Constitutions prévoient l'engagement de la responsabilité collective du Gouvernement mais aussi de la responsabilité individuelle du ministre si nécessaire. Il en est ainsi dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas, au Luxembourg, en Autriche, en Grèce, en Bulgarie, en Pologne, en Roumanie, en Estonie, en Lettonie, en Croatie, en Macédoine et en Slovénie. Néanmoins, l'effet du vote à l'encontre d'un seul ministre est différencié selon les pays : la mise en jeu individuelle peut avoir une conséquence collective et être à l'origine de la révocation et/ou démission de l'ensemble du Gouvernement. Au Royaume-Uni et en Croatie, il revient au chef de Gouvernement de décider si une mise en jeu de la responsabilité individuelle d'un ministre doit se traduire par le départ de l'ensemble du cabinet. La lecture de la thèse de Denis Baranger sur l'émergence de la responsabilité collective en Angleterre sera enrichissante : *Parlementarisme des origines...*, op. cit..

⁸¹⁶ Sous la III^e et la IV^e Républiques, la Constitution prévoit une double responsabilité au sein d'un même article : collective pour la politique générale du gouvernement et individuelle pour les actes personnels des ministres.

Sous la IV^e République, le refus, à la majorité constitutionnelle de voter la confiance ou l'adoption, à la majorité constitutionnelle d'une motion de censure entraîne obligatoirement la démission collective du Cabinet – articles 49 al.4. et 50 al.1–⁸¹⁷.

Voulant éviter tout risque d'évolution vers un régime d'Assemblée et libérer le gouvernement d'une emprise excessive des députés, il n'en est plus ainsi sous la V^e République. Il n'est plus précisé que « le refus de la confiance entraîne la démission collective du Cabinet ». Les auteurs de la Constitution de 1958 n'ont prévu la démission du gouvernement qu'en cas d'adoption d'une motion de censure⁸¹⁸.

Les conséquences de la perte de confiance sont ambivalentes. Certes, le gouvernement est obligatoirement renversé. C'est ce que prévoit l'article 50 de la Constitution de 1958. Ensuite le Premier ministre présente la démission de son gouvernement ... toutefois...

En 1958, un socialiste, Maurice Dejean, souhaite et demande au Comité consultatif constitutionnel que le gouvernement soit dans l'obligation de démissionner en cas d'un refus de voter la confiance sollicitée dans le cadre de l'article 49 al.1⁸¹⁹. Michel Debré y est opposé :

*« Je ne crois pas qu'il faille mettre dans la Constitution les options qui se présentent à un Président de la République qui décide la dissolution. Le Président de la République peut, le cas échéant, dire au Premier ministre : « je refuse votre démission et je dissous » ou bien il peut dire « je nomme un autre gouvernement ». Mais je crois vraiment que les hypothèses qui s'offrent au Président de la République de la responsabilité, s'il décide de dissoudre, ne font pas partie des textes constitutionnels »*⁸²⁰.

De tels propos confirment que sous couvert de stabilisation des institutions, la volonté est de renforcer la place du pouvoir exécutif et notamment du président de la République dans le système politique. Les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres est précise uniquement quand cela est de l'intérêt du pouvoir exécutif. Cela confirme le caractère bancal de certaines procédures, comme celles de l'article 8. François Luchaire, dans une note rédigée pour le conseil interministériel du 7 juillet 1958⁸²¹, souhaite aussi que le Premier ministre et le président de la République disposent d'un libre arbitre dans le choix de la solution.

Le chef de l'Etat peut accepter ou refuser la démission, immédiatement ou plus tard, par exemple

⁸¹⁷ Les lois constitutionnelles de 1875 ne spécifiaient pas cette obligation de démissionner en cas de mise en jeu de la responsabilité politique.

⁸¹⁸ Le refus a, *a priori*, un effet mécanique qui est la démission du Gouvernement. Il en est ainsi en Espagne, en Bulgarie, en Estonie, en Lettonie ou en Roumanie. Outre, la France, l'Autriche, l'Irlande, les Pays-Bas et la Russie ont adopté ce système. A noter qu'en Suède le Gouvernement n'est pas obligé de démissionner en cas de refus de la chambre de voter la confiance. En Allemagne, il en est de même avec une notable différence: le Chancelier peut demander au président de dissoudre le Bundestag. Il peut aussi la rejeter. Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité ...* op. cit., p. 66 et s.

⁸¹⁹ Christian Bidégaray, Claude Emeri, *Le gouvernement*, in, *l'écriture...*, op. cit., p. 224.

⁸²⁰ DPS..., tome 1, p. 330-331. DPS..., tome 2, p. 513 et s.

⁸²¹ DPS..., tome 1, p. 376.

après les résultats d'élections législatives anticipées par la dissolution de la Chambre basse. Ainsi, il peut décider de dissoudre cette dernière⁸²². Cette volonté formulée en 1958 fait écho à un propos tenu par Chateaubriand : « *La majorité ne peut pas physiquement le prendre par le manteau et le mettre dehors* »⁸²³. Ainsi, ce qui est présenté comme la seule obligation que le droit constitutionnel classique prévoit en régime parlementaire –la responsabilité parlementaire découle de la démission du Gouvernement mis en minorité⁸²⁴– ne serait pas immédiat⁸²⁵. Certes. Cependant elle reste obligatoire car il n'est pas écrit que le Président de la République peut accepter la démission mais que « Le Premier ministre doit remettre... ».

La décision sera sûrement différente selon la situation du Premier ministre. Ainsi, s'il s'agit d'un Premier ministre nouvellement nommé qui présente son programme, il peut paraître normal que le chef de l'Etat aille en trouver un autre qui conviendra à la majorité. Par contre s'il s'agit d'un Premier ministre en poste depuis quelque temps, le refus de voter la confiance à un gouvernement qui présente une déclaration de politique générale peut être assimilé à une rupture de contrat entre les ministres et sa majorité. Il convient donc de dissoudre la chambre et de demander au peuple d'arbitrer cette divergence d'opinions.

L'absence de caractère immédiat de la démission est regrettable car le désaccord du gouvernement avec sa majorité doit conduire à la démission ou à la révocation, et l'accord comme le soutien légitime son maintien⁸²⁶. C'est une remise en question du lien direct existant entre « responsabilité » et « existence », pour les ministres composant un gouvernement responsable. C'est cela le caractère révocatoire de la responsabilité politique.

Quoi qu'il en soit la perte de la confiance et plus globalement la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement ne peuvent intervenir que dans le cadre de l'article 49 al. 1, 2 et 3. Le

⁸²² Il en est de même au Danemark et au Portugal. Néanmoins dans d'autres pays, le vote d'une motion de défiance n'entraîne pas nécessairement la démission du Gouvernement. Ainsi en Grande-Bretagne, il revient au Gouvernement de décider de son départ et d'apprécier si sa politique est réellement remise en question. Cela ne l'empêche pas de demander à la reine de dissoudre la chambre des Communes. D'autres votes peuvent contraindre le cabinet à démissionner. Il en est ainsi du *vote of non confidence et*, du vote rejetant le budget ou de l'Adresse rejetant le Discours du Trône qui sont analysés comme des motions de censure. A noter que seuls deux gouvernements ont été renversés en 1924 et en 1979 au cours du XX^e siècle.

⁸²³ cité par René Capitant, op. cit., p. 38.

⁸²⁴ Pierre Avril, *Pouvoir et responsabilité*, In Mélanges.. p. 10

⁸²⁵ En, 1986, à l'issue des élections législatives, Laurent Fabius écrit à François Mitterrand : « (...) Je me tiens à votre disposition pour vous remettre ma démission et celle de mon gouvernement au moment que vous jugerez le plus opportun. (...) ». Didier Mauss, *Les grands textes...*, op. cit., p. 84. Dans ce cas présent, la démission n'intervient pas après l'adoption d'une motion de censure. Il anticipe et tire les leçons.

⁸²⁶ Naturellement, le maintien d'une structure élémentaire pour assurer les affaires courantes nous semble normale.

Conseil constitutionnel a précisé, dans sa décision n°59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, la portée des articles 49 et 50.

L'intérêt de l'article 50 de la Constitution de 1958, comme celui de la Constitution de 1946, est certain et constitue un progrès du droit. Avant 1946, cette disposition n'était pas inscrite dans la Constitution, comme celle de la motion de censure. La démission était laissée à l'appréciation du chef de l'Etat et des ministres.

Sous les Chartes et sous les III^e et IV^e Républiques⁸²⁷, l'appréciation de ce résultat a pu paraître contestable, parfois trop tardif, parfois trop hâtif, et source d'instabilité. Ainsi, sous les Chartes, le caractère aléatoire de la démission a nuit à la construction du principe de responsabilité politique ministérielle : sous la Restauration, la décision de démissionner est prise après une multiplication des attaques des élus et/ou quand ils perdent le soutien du Roi. La relation de dépendance qui les lie au chef de l'Etat est forte et les affaiblit. Toutefois, les ministres ont compris qu'ils ont besoin d'une certaine « harmonie des pouvoirs » selon la formule de Guizot⁸²⁸ et qu'ils ne peuvent agir sans majorité et donc sans budget et législation. Ces départs interviennent pour des raisons politiques. Cependant certains ont des difficultés à partir, comme Richelieu qui se maintient en dépit de quatre mises en minorité successives. Ayant demandé au Roi son soutien, celui-ci lui répond qu'il ferait mieux de démissionner, comme cela se fait en Angleterre⁸²⁹. La Restauration a permis de comprendre que le gouvernement a besoin de la majorité.

Sous la Monarchie de Juillet, les attaques ne suffisent toujours pas à provoquer le départ immédiat des ministères, à titre de sanctions⁸³⁰.

Sous la III^e République, nulle motion de censure n'était prévue. Sous la IV^e République, les départs étaient beaucoup trop rapides. Dans les faits, les recours à la motion de censure s'étaient soldés par des échecs ou les gouvernements démissionnaient avant que le débat sur la motion puisse se tenir⁸³¹.

⁸²⁷ Sous la IV^e République, le simple fait de ne pas voter le texte peut conduire le ministère à démissionner alors même que la confiance ne lui est pas refusée à la majorité absolue.

⁸²⁸ Cité par René Capitant, *Les régimes parlementaires*, op. cit., p. 38.

⁸²⁹ Richelieu est par quatre fois consécutives mis en minorité et contesté par la chambre : le premier vote hostile est le vote de l'adresse le 5 novembre 1821 critiquant sa politique extérieure et intérieure (-174 voix contre 98) ; puis il essuie le refus de la Chambre de voter l'ordre du jour après une pétition ; ensuite la Chambre refuse d'examiner en priorité un projet de loi sur la répression et la poursuite des délits de presse comme l'a demandé Richelieu ; puis elle compose une commission pour examiner le projet de loi qui lui est hostile et désigne un rapporteur opposé au gouvernement in Paul Bastid, op. cit., p. 103, p. 299-301 et p. 333.

⁸³⁰ Le ministère Soult-Guizot se maintient malgré les nombreuses manifestations de mécontentement : votes d'adresse, amendements politiquement hostiles, manifestation visant à empêcher le dépôt sur le bureau de l'Assemblée du projet gouvernemental de dotation du duc de Nemours – Le Roi est toujours visé comme en 1840 mais là le gouvernement n'est pas solidaire avec lui–, refus de voter un projet de loi gouvernemental sur l'enseignement en avril 1847 –Paul Bastid, op. cit., p. 336-337–.

⁸³¹ Philip Williams, *La vie politique.....*, op. cit., p. 406.

La réponse qu'ont apportée les auteurs de la Constitution de 1958 à l'instabilité ministérielle récurrente suscite un regret : le caractère si radical de la motion de censure sur le gouvernement et l'Assemblée nationale. La motion de censure s'apparente à une « mise à mort »⁸³². Sur le plan conceptuel, la finalité de la responsabilité politique est moins de renverser le gouvernement qui a perdu la confiance des députés que d'établir un accord entre les représentants de la nation et le gouvernement. La faiblesse de la Constitution de 1958, sur le plan de la responsabilité politique, réside dans le fait qu'elle manque de nuances en la matière : soit les députés sont capables de renverser le gouvernement, soit ils se soumettent. Attention, s'ils le renversent, ils s'exposent à être renvoyés devant leurs électeurs et à perdre leur mandat. C'est leur responsabilité politique devant le citoyen qui sera mise en jeu. Il y a de quoi adopter un comportement prudent. Tout cela manque de subtilité. Tout cela peut être source de blocages, de manques d'ardeur, de soumission, de frustration, bref d'impuissance parlementaire.

La perte de la confiance a des effets sur le gouvernement. Elle peut aussi avoir des conséquences sur l'Assemblée nationale.

B – Les conséquences sur l'Assemblée nationale

La dissolution est une réponse potentielle car c'est un mode de résolution des conflits entre les pouvoirs exécutif et législatif, positionnant l'électeur en arbitre, comme l'explique Waldeck Rousseau en 1896 : « la faculté de dissolution écrite dans la Constitution n'est point pour le suffrage universel une menace, mais une sauvegarde. Elle est le contrepoids essentiel aux excès du parlementarisme et c'est par elle que s'affirme le caractère démocratique de nos institutions »⁸³³.

De même, selon Léon Duguit, le droit de dissolution est « la garantie la plus efficace du corps électoral, de la souveraineté nationale contre les excès de pouvoir toujours à craindre d'un parlement »⁸³⁴.

En 1946, le rapporteur général sur le projet de Constitution présentait le droit de dissolution comme « une des clefs de voûte principales de tout le système » en régime parlementaire tout en soulignant son caractère démocratique : c'est un « *moyen véritable de favoriser le développement de la démocratie en permettant au peuple souverain, dans les crises graves, de donner la solution du conflit* »⁸³⁵.

Les règles fixant le recours au droit de dissolution dans la Constitution de 1946 en faisaient, sans

⁸³² Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 648.

⁸³³ Cité par Jean de Laferrière, op.cit., p. 804.

⁸³⁴ Léon Duguit, op. cit., tome II, 2^e édition, p. 645.

⁸³⁵ Cité par Jean de Laferrière, op. cit., p. 1104.

aucun doute, un moyen de résoudre un conflit explicitement manifesté par les députés, car son recours est conditionné à l'existence de crises ministérielles⁸³⁶. Les auteurs de cette Constitution l'appréhendaient comme « le châtement suprême qu'encourait une Assemblée qui se refuserait à prendre ses responsabilités ». Ils espéraient ainsi que les députés réfléchiraient sérieusement avant de refuser la confiance au Cabinet. Cependant, il y eut sous la IV^e République instabilité ministérielle sans qu'il y ait pour autant de crise au sens du texte constitutionnel. La dissolution n'a pas été plus alors un élément d'équilibre du régime permettant de résoudre un conflit.

Dans la Constitution de 1958, un tel encadrement n'est pas reconduit, comme nous l'avons constaté. Le recours au droit de dissolution est facilité –art. 12– et peut aisément devenir une réponse au vote d'une motion de censure ou à une quelconque manifestation de défiance.

Ainsi, la responsabilité politique des ministres est mise en œuvre au cours de trois phases, la phase d'anticipation qui écarte les parlementaires de la formation du gouvernement, la phase de contrôle par l'information où les moyens sont canalisés et la phase de sanction, particulièrement encadrée.

⁸³⁶ La Constitution de 1946 prévoit que la répétition d'une crise ministérielle dans les dix-huit mois autorise le cabinet à prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. Outre la condition d'une double crise, aucune dissolution ne peut être prononcée au cours des dix-huit premiers mois de la législature, quel que soit le nombre de crises ministérielles –art. 51–.

Conclusion du titre 2

« Les Constitutions inventées par l'intelligence ont fort peu de chances d'être pratiquées. Une Constitution est tirée de la coutume, ou revient à la coutume », selon Alain dans *Propos sur les pouvoirs*⁸³⁷. Il est difficile d'opposer les constitutions inventées par l'intelligence et celle issues de la coutume. Les Constitutions sont et/ou devraient être un mélange subtil des deux : analyser le passé et en tirer les leçons, réfléchir à ce que l'on peut faire pour améliorer la situation.

Les auteurs de la Constitution ont travaillé dans l'urgence et rapidement. Ils ont su, au regard de l'héritage constitutionnel et politique qu'était celui de la France en 1958, mettre en place une structure juridique, puis sous cette structure, agencer les rapports entre les organes pour que cessent cette succession d'attaques parlementaires et cette succession de renversements et de démissions ministérielles. Il fallait contenir des parlementaires trop agités. Les parlementaires, et plus particulièrement les députés, devaient être responsables de leur décision de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement. La quête de stabilité ministérielle a conduit à mettre en place des mécanismes juridiques efficaces, et à organiser strictement la responsabilité politique des gouvernants, mieux qu'elle ne l'avait jamais été précédemment que ce soit par des voies constitutionnelles, réglementaires ou conventionnelles. La situation est claire.

⁸³⁷ Cité Maryvonne Bonnard, *Le statut du parlement*, in *L'écriture...*, op. cit., p.283.

Conclusion de la 1^{ère} partie.

Pour conceptualiser la responsabilité politique, il convient d'étudier l'histoire institutionnelle et politique de la France, de cerner la notion très riche de la responsabilité politique et de déterminer les mécanismes juridiques permettant de la mettre en œuvre et d'en faire un principe. La notion est porteuse d'une conception du système politique, d'un mode d'organisation des rapports, de valeurs et d'espoirs. L'ambition est de mettre en place un régime politique et au-delà un système politique équilibré tant pour les gouvernants que pour les gouvernés. Déterminer les critères formel et matériel, et plus globalement le cadre juridique nécessaire à la mise en jeu de la responsabilité politique sont incontournables pour délimiter les contours du concept de la responsabilité politique. Le régime de la responsabilité politique défini doit constituer un progrès au regard du passé. Il doit aussi évoluer pour tenir compte de la dynamique du changement politique.

Jean-Louis Debré explique, en 1975 : « Etant l'expression juridique d'une société politique déterminée à un moment précis de son histoire, la Constitution ne doit pas être conçue comme un texte immuable »⁸³⁸. Il ne peut pas déterminer et fixer les comportements des acteurs et éviter l'apparition de coutume.

Raymond Janot face aux interrogations de Jean-Louis Parodi et de Patrice Gélard sur les conditions psychologiques et politiques dans lesquelles s'est déroulée l'écriture de la Constitution –les malentendus, les manipulations, la « stratégie constituante », l'évolution des articles, au fil des débats au sein des différents conseils, comités et commissions ; les déclarations des uns et des autres⁸³⁹– témoigne de la difficulté à rédiger une Constitution, de la nécessité d'agir vite, de l'incapacité à mesurer la façon dont ce texte sera utilisé en raison d'un élément : les événements politiques et la personnalité des personnes qui se sont succédé à la présidence de la République ne pouvait être connue et traduisible en langage juridique

« (...) Nous avons une Constitution qui ne fonctionnait pas ; nous avons un Etat en pleine crise ; nous avons fait tout ce qu'on pouvait, rapidement, pour arriver à avoir quelque chose qui fonctionne. (...) Nous n'avons pas parlé de la notion de majorité (...). Vous n'imaginez pas une Constitution avec un titre consacré à la majorité. La majorité résulte de la nature des choses.(...). Il y a un certain nombre de conséquences de ce qui a été voulu, et puis il y a les conséquences politiques de l'interaction fondamentale entre l'arrivée d'une nouvelle Constitution, l'arrivée du scrutin majoritaire, l'arrivée de problèmes coloniaux. (...). (...) nous pensions aussi, que, selon toute vraisemblance, il y aurait, tant que la question de l'Algérie serait pendante, une sorte de primat du Général. Nous pensions tous que, une fois la question réglée, le système parlementaire assaini fonctionnerait. Il s'est trouvé que la prédominance présidentielle a continué.

⁸³⁸ Jean-Louis Debré, *La Constitution de la V^e République*, PUF, Paris, 1975, p. 326.

⁸³⁹ Jean-Louis Parodi, *Les lois non écrites –rapport oral–*, in *L'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 241-245. Patrice Gélard interrogeant Raymond Janot, ibid, p. 247.

Quand ensuite, le président Pompidou est arrivé, on s'est dit que (...) cela allait changer. Arrive ensuite Valéry Giscard d'Estaing qui avait tonné contre « l'exercice solitaire du pouvoir ». (...); en tant que ministre des finances il connaissait tous les dossiers et il accentua la prédominance présidentielle. Puis arrive le président Mitterrand, qui n'a cessé de tonner contre « le coup d'Etat permanent ». Nous pensions : il va faire autre chose, mais pas du tout, il l'accentua. Alors, arrive à un moment donné, la cohabitation. On se dit que cela allait être peut-être le moment, mais l'expérience a prouvé que le contreseing était important, mais que le seing auquel personne n'avait pensé, était aussi extrêmement important. On ne pouvait prévoir tout cela et on pensait que ce parlementarisme assaini fonctionnerait un jour. La hiérarchisation a été rendue possible par les textes. Elle n'était peut-être pas nécessaire mais les événements en ont fait une constante et elle est devenue sans doute nécessaire (...).

Enfin, nous ne retrouvons pas les scénarios que nous avons pensés ou alors imparfaitement. Mais tout ce qui a été mis pour que ce scénario fonctionne a été en réalité très utile. Je pense que c'est dans une large mesure parce qu'elle était très empirique que cela a très bien marché »⁸⁴⁰

Un peu plus tard Georges Vedel explique :

« S'il y a une chose frappante dans la Constitution, ce n'est pas la précision, ce n'est pas le caractère impératif des articles mais c'est au contraire leur ambivalence, leur ambiguïté. J'ai enseigné le droit constitutionnel à des étudiants et, sur chaque article, je donnais les deux ou trois interprétations possibles selon la pratique politique. La rédaction est certainement impeccable du point de vue technique, mais certainement pas pour une Constitution impérative d'un bout à l'autre. C'est une Constitution qui laisse une très large place à l'interprétation et je me range tout à fait à ce qu'a dit Léo Hamon, à la fois quant au résultat et quant aux raisons qui le commandèrent⁸⁴¹.

Des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants ont été conçus par les auteurs de la Constitution de 1958. Ils étaient les plus aboutis au regard des régimes précédents. Avec le recul, un certain équilibre a été atteint même si certains ne sont pas d'accord⁸⁴².

Le système politique de la Ve République a évolué. Des révisions constitutionnelles, des ambitions politiques personnelles, des revendications populaires, des insatisfactions ont contribué à étendre les occasions de mettre en jeu leur responsabilité politique et les mécanismes. Ils rendent des comptes plus souvent, même si cela est parfois désordonné et mal contrôlé. Le régime de la responsabilité politique est à présent polymorphe. Il a été et doit être encore perfectionné. Des révisions se sont avérées nécessaires et le seront encore. Il convient de rechercher des « armes intermédiaires »⁸⁴³ pour perfectionner les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique. L'enjeu est de recréer le droit pour pérenniser la société.

⁸⁴⁰ Débat, in *L'écriture de la Constitution...*, op. cit., p.247-248.

⁸⁴¹ Débat, in *L'écriture de la Constitution...*, op. cit., p. 254.

⁸⁴² Maurice Duverger considère que « le texte n'est pas clair : d'abord parce qu'il mélange deux ou trois régimes politiques, dans une combinaison qui se veut harmonieuse, qui le sera peut-être, qui pour l'instant repose sur un faisceau d'ambiguïtés. Ensuite parce que cette dix-neuvième Constitution de notre histoire est plus mal rédigée qu'aucune autre de ses devancières (...) ». Maurice Duverger, *Les institutions de la Cinquième République*, RFSP, mars 1959, p. 101.

⁸⁴³ Francis Hamon, Michel Troper, Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 648.

2^{EME} PARTIE



LES TRANSFORMATIONS DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE

Réfléchir sur la conceptualisation de la responsabilité politique conduit dans un premier temps à évoquer des valeurs, des attentes, des ambitions, des critères et des mécanismes. Dans un second temps, il importe d'étudier la façon dont la responsabilité politique est portée en tant que principe politique par les acteurs du système politique et mise en œuvre au quotidien. Cela participe de sa conceptualisation.

Pierre Avril souligne que l'objet de la responsabilité politique « n'est pas de punir (ou) d'assurer la réparation symbolique d'un dommage, (mais) de consacrer, à travers le fonctionnement des pouvoirs publics, l'idée que les gouvernants sont au service des gouvernés et leur doivent des comptes »⁸⁴⁴. La finalité est que le pouvoir exécutif et plus précisément le centre d'impulsion politique —théoriquement, le gouvernement— puisse déterminer et mettre en œuvre une politique qui correspond aux attentes des parlementaires. Au-delà de l'unique souverain, le peuple. Des moyens sont à actionner pour que cette finalité soit atteinte. L'un de ses moyens est le départ du gouvernant. Ce n'est pas la finalité comme malheureusement certains le pensent. Résumer la responsabilité à son caractère révocatoire ne peut que fausser l'analyse de la responsabilité politique et générer des frustrations chez les contrôleurs des gouvernants. La perte de la révocabilité du gouvernant par des voies parlementaires à contribuer à délégitimer les gouvernants⁸⁴⁵.

La crise de la responsabilité politique et l'irresponsabilité politique des gouvernants sont largement dénoncées et présentées comme un phénomène récent datant de la première cohabitation en 1986. Or une critique antérieure au départ de Charles de Gaulle doit être rappelée. En 1966, nous pouvons lire : « La responsabilité politique devient moins la contrepartie de l'exercice du pouvoir que la technique d'accession ou de maintien à ce pouvoir. Il n'y a plus qu'exceptionnellement responsabilité »⁸⁴⁶. De même en 1971 : Dans tout régime politique, la responsabilité tend « à se diluer, à s'estomper, à se brouiller de telle sorte qu'on ne sait plus qui est responsable »⁸⁴⁷. Les défaillances récentes qui ont accentué ce sentiment d'irresponsabilité sont, outre la non-démission du président de la République en 1986, 1993 et surtout en 1997, l'absence de mécanisme disponible dans notre droit politique capable « de prendre en charge l'exigence de responsabilité dans l'affaire du Sang contaminé »⁸⁴⁸. D'autres affaires, qui ont secoué la classe politique, ont été aussi déstabilisatrices. La réticence avec laquelle les ministres acceptent de rendre des comptes, voire leur refus de se positionner comme responsables, de

⁸⁴⁴ Pierre Avril, *Pouvoir et responsabilité*, in, Mélanges Georges Burdeau, Paris, LGDJ, 1977, p. 9.

⁸⁴⁵ Olivier Beaud, *Sang contaminé*, op. cit., p. 112.

⁸⁴⁶ Yves Lenoir, *La notion de responsabilité politique*, Chronique Dalloz-Sirey, 1966, p. 5

⁸⁴⁷ Serge Arne, *L'esprit de la V^e République*, RDP, mai-juin 1971, p. 645

⁸⁴⁸ Denis Baranger, *Une tragédie de la responsabilité, Remarques autour du livre d'Olivier Beaud : « Le sang contaminé »*, RDP, n°1, 1999, p. 31-32.

s'expliquer, et, à l'occasion, de démissionner, exaspèrent les citoyens. Il semble qu'ils n'ont pas saisi l'intérêt politique à mettre en jeu leur responsabilité politique individuelle. L'existence des techniques de parlementarisme rationalisé et d'une majorité, plus ou moins disciplinée, ont redéfini le contrôle parlementaire, voire, limité l'impact du contrôle parlementaire. Il est davantage regrettable que les gouvernements ne recourent pas systématiquement à l'article 49 al. 1 dès leur nomination au cours de la phase d'anticipation de la responsabilité politique, ou accélèrent la procédure parlementaire en actionnant l'article 49 al. 3 dans sa phase finale.

Néanmoins, le discours sur l'irresponsabilité politique des gouvernants doit être relativisé. La Ve République est l'âge d'or de la responsabilité politique, au regard de l'expérience des régimes précédents. Outre le fait que, d'une manière générale, le principe d'irresponsabilité politique du chef de l'Etat est « quasiment une fiction constitutionnelle, (...) dans les monarchies » comme dans les régimes parlementaires où il est responsable de tout⁸⁴⁹, les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique du président et des ministres se sont développés.

L'introduction de l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962 a mis en place un lien contractuel entre le candidat en devenir chef d'Etat et l'électeur. Le recours au référendum et au droit de dissolution sont aussi un moyen de mettre en jeu sa responsabilité politique qu'elle soit ou non revendiquée. Le résultat des élections législatives a un impact sur sa façon d'exercer le pouvoir politique. Centre d'impulsion politique en période de présidentialisme majoritaire, il se soumet en période de cohabitation. Le gouvernement redevient l'organe et le pouvoir qui détermine et conduit la politique de la nation. Le président de la cinquième République est plus exposé que n'importe quel autre chef de l'Etat⁸⁵⁰.

La responsabilité politique des ministres s'est aussi étendue. Outre une responsabilité devant le président, les élections législatives ont des répercussions sur les ministres individuellement, voire sur le gouvernement, collectivement et solidairement. Indépendamment des résultats électoraux, une responsabilité politique individuelle du ministre s'implante. La responsabilité politique devient polymorphe et atypique.

Quels que soient les progrès accomplis sous la Ve République, les défaillances dénoncées doivent être prises en compte. Approfondir le contrôle est une exigence des démocraties représentatives modernes car « C'est à l'étendue de leurs moyens de contrôle que se mesure aujourd'hui la force des

⁸⁴⁹ Michel Bélanger, *Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'Etat...*, op. cit., p. 1274-1275.

⁸⁵⁰ Excepté Louis XVI.

Assemblée parlementaires »⁸⁵¹.

Avant de rénover, il convient de se demander ce que l'on souhaite. Il faut inscrire dans la loi fondamentale toutes les modalités, tous les mécanismes juridiques qui semblent nécessaires et adaptés, sans oublier, modestement que « (...) le droit ne peut tout régir »⁸⁵². Il faut replonger dans la vertu pédagogique et protectrice du texte fondamental, se fixer des objectifs et se rappeler les valeurs qui comptent. La position de la responsabilité politique en tant que référentiel ne doit pas être escamotée.

Le sens de la responsabilité politique découle d'un certain nombre de mots qu'on lui a accolé au fil des années et des régimes : elle est collective, elle intervient en cas de désaccord, elle se conclue par la révocation etc... Cependant, rien ne nous contraint à conserver ce cadre. Pour assurer la stabilité d'une nation, il importe de trouver un équilibre et de faire évoluer le texte constitutionnel en tenant compte des besoins exprimés par les gouvernants et les gouvernés, des valeurs et des exigences juridiques et politiques. Il est opportun de s'affranchir de la typologie des régimes. Il s'agit de déconstruire la notion de responsabilité politique et de l'enrichir de nouveaux éléments pour donner un nouveau sens au concept de responsabilité politique. Le statut du président et le statut du gouvernement, collectivement, et des ministres, individuellement, doivent être réformés, comme les techniques parlementaires de contrôle.

Après avoir constaté que l'extension de la responsabilité politique des gouvernants est révélatrice de la déparlementarisation du régime (titre 1), nous analyserons les défaillances dans la mise en œuvre de la responsabilité et la façon de la réformer (titre 2).

⁸⁵¹ Michel Ameller, *Les questions ...*, op. cit., p. 9.

⁸⁵² Jean-Marie Denquin, *La genèse...*, op. cit., p. 293.

TITRE 1 – UNE EXTENSION DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE REVELATRICE DE LA DEPARLEMENTARISATION⁸⁵³ DE LA V^E REPUBLIQUE

Dans l'exposé des motifs de l'avant projet de Constitution soumis au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet 1958, il est rappelé un des principes fixés par la loi du 3 juin 1958 : Le suffrage universel est la seule source du pouvoir⁸⁵⁴. Les auteurs de la Constitution de 1958 prévoient l'élection au suffrage universel direct des députés et au suffrage universel indirect du président de la République et des Sénateurs. Les électeurs pourront aussi s'exprimer par voie référendaire.

La révision constitutionnelle, adoptée par référendum le 28 octobre 1962, introduit l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Charles de Gaulle craint que nul après lui ne dispose de la légitimité historique nécessaire pour présider aux destinées du pays. Seule une légitimité électorale, donnée par le peuple, palliera ce manque de légitimité historique. La qualification du régime évolue comme le regard jeté sur le statut et le rôle du président de la République et des ministres. Alors que Charles de Gaulle affirme pendant la rédaction de la Constitution de 1958 que le pouvoir exécutif est détenu par le Premier ministre, son action politique témoigne de sa volonté d'être le centre d'impulsion politique. Fort de cette responsabilité politique devant le peuple, les présidents successifs continuent d'intervenir activement dans la sphère gouvernementale et l'exercice de la fonction gouvernementale.

Le lien contractuel qu'il noue avec le citoyen lors de l'élection l'engage. Il sera sanctionné positivement ou négativement à la fin de son mandat. Si ce n'est lui, ce sera le successeur désigné par sa famille politique. La responsabilité politique du président de la République par voie électorale s'est implantée dans le régime politique de la Ve République. La contribution de l'élection au principe de responsabilité politique est souvent décriée. Toutefois, « la responsabilité électorale est (...) une responsabilité politique à périodes régulières »⁸⁵⁵. C'est un mécanisme du régime représentatif que l'on retrouve dans différents régimes qualifiés de parlementaires ou de présidentiels ou d'hybrides. Il introduit aussi une dose supplémentaire de démocratie, l'élection étant au suffrage universel direct.

A certains moments, le chef de l'Etat peut engager sa responsabilité devant le peuple indirectement par la voie du référendum ou en prononçant la dissolution de l'Assemblée nationale. Son engagement

⁸⁵³ Terme emprunté à Denis Baranger IN, *Une tragédie de la responsabilité, Remarques autour du livre d'Olivier Beaud : « Le sang contaminé »*, RDP, n°1, 1999, p. 31. et In *Dictionnaire de culture juridique*, op. cit., p. 1360.

⁸⁵⁴ DPS..., tome 1, p. 517.

⁸⁵⁵ Michel Bélanger, *Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'Etat*, op. cit., p. 1276

dans les campagnes référendaire et législatives interpelle l'électeur. La réponse de l'électeur sonne comme une sanction pour le président car il est à l'origine du lancement de la procédure.

Outre une extension de la responsabilité politique du président de la République, la responsabilité politique collective du gouvernement et individuelle de ses membres s'est développée. Ils sont responsables collectivement et individuellement devant le président de la République et/ou le premier ministre, et devant le peuple par l'intermédiaire de l'élection des députés.

L'élection présidentielle a longtemps été considérée comme une élection reine et l'élection législative, comme le troisième tour de l'élection présidentielle, donnant au président de la République la majorité dont il avait besoin pour que son programme soit transformé en loi. Il est vrai, qu'*a priori*, l'élection législative conforte la position du président de la République et de son gouvernement. 1981 en est un exemple. Cependant, à partir de 1978, le doute est semé et une question se pose : que se passera-t-il si est élue à l'Assemblée nationale une majorité opposée à celle du président ? Après trois cohabitations, il semble que les élections reines sont, en réalité, les élections législatives car le gouvernement doit bénéficier du soutien de la majorité pour agir et non de celui du président. Les techniques du parlementarisme rationalisé ne peuvent rien contre cela. Les électeurs peuvent sanctionner le gouvernement en choisissant leur député Mais aussi sanctionner le président de la République en raison de son influence dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Il est visé plus explicitement quand il a anticipé cette élection par une dissolution. En 1976, Robert Badinter considérait qu'« à chaque consultation, le Président de la République engage son sort personnel. Lorsque les Français s'expriment par un vote, soit qu'il s'agisse d'un référendum soit qu'il s'agisse d'élections législatives, la responsabilité du Président de la République est engagée »⁸⁵⁶. Sa soumission, même partielle du président, est une concrétisation du principe de responsabilité politique. Cependant, son refus systématique de démissionner est fortement critiqué.

Outre l'élection présidentielle et l'élection législative, l'élection cantonale et l'élection régionale ont un impact sur le gouvernement. Le caractère tranché des résultats électoraux témoigne d'une volonté de manifester confiance et défiance à la coalition politique majoritaire à l'Assemblée nationale et qui compose le gouvernement. L'implication du Premier ministre et des ministres dans la campagne électorale, leurs interventions sur la politique nationale, les arguments développés par l'opposition parlementaire et/ou présidentielle, les rancoeurs et les déceptions des électeurs tendent à donner un enjeu national à des élections locales. Par deux fois, un Premier ministre a présenté la démission du gouvernement à l'issue d'un scrutin défavorable. Toutefois, il est regrettable qu'il y ait confusion des

⁸⁵⁶ Le nouvel observateur, 30/8 et 5/9/76 cité par Marie-Anne Cohendet, op. cit., p. 251.

enjeux locaux et nationaux. Sur ce point, l'extension des mécanismes est chaotique. Les repères s'effacent. C'est une mauvaise pratique de la politique qui risque de générer de l'instabilité politique et encore plus d'amertume, le citoyen ne comprenant pas le maintien d'un gouvernement après un résultat jugé défavorable pour le gouvernement.

Il est nécessaire d'adopter une vision plus large de la responsabilité politique et d'accepter qu'elle s'étende « (...) à l'appréciation populaire de l'activité des gouvernants ». Pour cette raison, elle se présente sous la forme de mécanismes qui, bien qu'indirects (les élections par exemple) sont juridiquement encadrés et peuvent aboutir à l'éviction des titulaires du pouvoir »⁸⁵⁷. Ce mécanisme peut être direct, quand il s'agit de l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

Ainsi, on ne peut rejeter la voie électorale pour mettre en jeu la responsabilité politique des membres du pouvoir exécutif. Ce pouvoir de suffrage exercé par les citoyens est « une opération d'assentiment et un acte de confiance »⁸⁵⁸. Comme « l'élection a été inventée (pour) porter au gouvernement des individus jouissant de la confiance de leurs concitoyens »⁸⁵⁹, elle légitime et renforce le pouvoir⁸⁶⁰.

Par ailleurs, la responsabilité individuelle du ministre s'est fortement développée sous la Ve République. Le ministre est invité à quitter le gouvernement en cas d'opposition et de vives critiques des choix gouvernementaux et présidentiels mais aussi en cas d'erreur de gestion et/ou de méthode. Par ailleurs, le ministre décide lui aussi de partir quand il est en désaccord sur tout ou partie de la politique de la Nation. Les parlementaires ne sont pas étrangers au départ de certains ministres. C'est une autre manifestation de la responsabilité politique.

Finalement, les occasions de mettre en jeu la responsabilité politique des membres du pouvoir exécutif se sont multipliées au fil de la Ve République et en regard des régimes précédents. Cette extension de la responsabilité, qui met en face à face directement ou indirectement le président de la République et les électeurs, les ministres et les électeurs, témoigne de la déparlementarisation de la Ve République. Le Parlement n'est plus le seul lieu de mise en jeu de la responsabilité politique ministérielle et plus globalement de ceux qui détiennent le pouvoir exécutif et exercent la fonction gouvernementale. Cela participe de la conception de la responsabilité politique.

Ainsi, depuis 1958, les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique se sont diversifiés tant pour le président de la République (Chapitre 1) que pour le gouvernement (Chapitre 2).

⁸⁵⁷ Christophe Euzet, *L'inexistence pratique de la responsabilité politique*, in *Gouvernants : quelle responsabilité ?* op. cit., p. 136.

⁸⁵⁸ Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 2^e édition, 1929, p. 554.

⁸⁵⁹ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Champs, Paris, 1996, p. 259.

⁸⁶⁰ Jean-Marc Fevrier, *L'axiologie ...*, op. cit., p. 238-239.

CHAPITRE 1 – LA CONSTRUCTION D’UNE RESPONSABILITE POLITIQUE DU CHEF DE L’ETAT PAR VOIE ELECTORALE

Dans le régime politique de la Ve République, le président de la République est doté de pouvoirs dispensés de contreseing ; il en partage d’autres avec le Premier ministre et son gouvernement ; il est élu directement par les citoyens à partir de 1965 et se proclame responsable devant eux. Les ministres se sentent responsables devant lui. Ces différents éléments, conjugués à sa personnalité, ont contribué à renforcer son autorité sur les institutions et son pouvoir politique.

La révision constitutionnelle de 1962 intervient alors que la conception que le général de Gaulle a du rôle du chef de l’Etat est mise en pratique et légitimée par les résultats de l’élection législative anticipée et du référendum : « (...) Cette révision est un aboutissement avant d’être un commencement, une consécration avant d’être une cause »⁸⁶¹.

En 1984, François Goguel souligne qu’« il est indispensable qu’il soit reconnu par tous que, irresponsable devant le Parlement, le chef de l’Etat, sous la Ve République doit se savoir responsable devant le peuple. Car dans une démocratie, il ne doit pas y avoir d’autorité sans responsabilité »⁸⁶².

La révision de 1962 constitue une première étape juridique permettant aux citoyens de contrôler l’action présidentielle. A la même époque, deux autres techniques sont utilisées, le référendum et le droit de dissolution de l’Assemblée nationale. Deux phénomènes s’amplifient conjointement et se stimulent l’un l’autre. Plus de responsabilité devant le peuple autorise le chef de l’Etat à être plus omnipotent. L’étant plus, le général de Gaulle se sent plus encore responsable devant les citoyens. Il les sollicite plus souvent.

Par la suite, le recours à ces deux techniques, dans cette optique, est abandonné. Il n’est plus considéré comme un moyen de mettre en jeu sa responsabilité politique par les présidents de la République successifs, sauf en 1997 quand Jacques Chirac prononce la dissolution de l’Assemblée nationale. Il n’est pas certain que la majorité des citoyens ne les a pas considérées comme tel à chaque fois, malgré tout. Nous les étudierons comme un moyen de mettre en jeu la responsabilité politique du chef de l’Etat.

Face à une telle prééminence présidentielle, une révision constitutionnelle s’est très vite imposée

⁸⁶¹ Pierre Avril, *Les conventions de la Constitution*, Puf, Léviathan, Paris, 1997, p. 50.

⁸⁶² François Goguel, *vingt-cinq ans après, la bonne santé des institutions françaises*, *Projet*, 1984, n°187, p. 737.

aux yeux de certains acteurs politiques, prolongeant ainsi la révision de 1962 : la réduction du mandat présidentiel à cinq ans. Elle est adoptée par voie référendaire en septembre 2000⁸⁶³ et mise en œuvre pour la première fois en 2002.

L'élection du président de la République au suffrage universel direct est un mécanisme permettant de mettre en jeu sa responsabilité politique à différents moments : tout d'abord, au cours d'une phase d'anticipation, lors du choix du candidat ; ensuite, au cours d'une phase de contrôle par l'information pendant la durée et au terme du mandat par l'intermédiaire des journalistes, d'instituts de sondage ou lors de débats publics ; enfin, au cours d'une phase de sanction, lors de la réélection ou de l'élection du successeur qu'il aura choisi ou que son parti aura choisi.

Le recours au référendum et au droit de dissolution a un double intérêt pour le gouvernant et les gouvernés. Il est devenu un moyen pour le chef de l'Etat de mettre en jeu sa responsabilité et pour le citoyen de manifester contentement ou mécontentement, sanctionnant ainsi son intervention. Deux phases se distinguent : une phase de contrôle par l'information, et une phase de sanction, lors du vote. Ces techniques se trouvent ainsi ériger en technique de sanction, mais une technique sans risque juridique. En cela, elle est réfutée par certains.

La mise en exergue de ces techniques comme un moyen de renforcer la mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle constitue la contrepartie de la montée en puissance de la fonction présidentielle. Toutefois, ce mode de désignation a contribué à justifier et à renforcer l'influence du chef de l'Etat. Néanmoins, certains constitutionnalistes contestent une quelconque sanction par voie électorale. Seule la voie parlementaire serait un moyen de mettre en jeu la responsabilité politique. Seuls les ministres seraient sanctionnables par cette voie.

Quoi qu'il en soit, ce serait une erreur de croire que, dans les régimes précédents, les chefs d'Etat successifs étaient effacés. En revanche, sous la Ve République, un mécanisme de mise en jeu de la responsabilité présidentielle par voie électorale est prévu, l'élection au suffrage universel direct (section 1) et le recours à deux autres techniques, le référendum et le droit de dissolution, est considéré comme un substitut d'élection présidentielle (section 2).

⁸⁶³ Projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée Nationale le 20 juin 2000, et par le sénat le 29 juin 2000. A été soumis au référendum le 24 septembre 2000.

Section 1 – L'élection au suffrage universel direct : une méthode directe

Jusqu'en 1962, le chef de l'Etat est élu au suffrage universel indirect⁸⁶⁴. Les révisions constitutionnelles de 1962 et de 2000 ont constitutionnalisé un mécanisme de mise en jeu de la responsabilité politique du détenteur d'un mandat : l'élection. La mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle est explicite et directe.

Pour la première fois depuis 1848, une sanction portant sur la façon selon laquelle le chef de l'Etat a exercé son mandat et influencé l'exercice de la fonction gouvernementale est mise en place en 1962. Sous les régimes précédents, les chefs d'Etat étaient actifs. Or, aucun mécanisme parlementaire ne permettait d'atteindre directement le Roi. Sous les III^e et IV^e Républiques, l'élection du président de la République offrait aux parlementaires la possibilité d'agir. Renverser les gouvernements choisis par le chef de l'Etat est une tactique. Elle a pour inconvénient d'être indirecte. Les révisions de 1962 et de 2000 ont le mérite de confier aux citoyens une arme plus explicite, quant-à ses effets.

La réduction de la durée du mandat présidentiel a valorisé l'intérêt de l'élection au regard de la responsabilité politique. Son introduction étant nécessaire en raison de la présidentialisation du régime. Cependant tous ne partagent pas, à tort, cette position. Cette technique, ancienne, est considérée comme une méthode démocratique, valorisant le citoyen. Cette valorisation a pour intérêt de légitimer l'action du mandataire.

Ces révisions, tout particulièrement celle adoptée en septembre 2000, ont permis de contrebalancer la pratique constitutionnelle —exercice prééminent de la fonction présidentielle— et les contradictions du texte constitutionnel —notamment l'attribution au chef de l'Etat de pouvoirs dispensés de contreseing dont l'usage ne peut être contrôlé et sanctionné par les parlementaires—. La révision constitutionnelle de 1962, considérée comme nécessaire et justifiée, a eu un effet amplificateur. La révision de 2000 rééquilibre l'influence que le président de la République a très rapidement manifestée au début de la Ve République. En réduisant la durée du mandat à cinq ans, elle rapproche l'heure du

⁸⁶⁴ Avec la loi du septennat du 20 novembre 1873, le pouvoir exécutif est confié pour 7 ans au Président de la République. Ne pouvant être révoqué, cette loi ancre le régime dans le système parlementaire. Ainsi que l'écrivait le Duc de Broglie « irresponsabilité et élection sont deux idées qui s'excluent réciproquement » in *Revue des deux Mondes*, 1^{er} avril 1894, p. 830, in Michel Bélanger, op. cit., p. 1276.

Son élection tous les sept ans à la majorité absolue, par les membres des chambres constitue un acte politique nuancé son irresponsabilité politique : indépendamment de l'acte juridique qu'est le contreseing, on ne peut écarter l'idée que la manière selon laquelle il a exercé sa fonction, en cas de réélection est appréciée par les membres des chambres.

L'art. 2 de la loi du 25 février prévoit qu'il doit être élu à la majorité absolue avec autant de tours que nécessaire pour obtenir cette majorité. Dans les faits, il n'y eut jamais plus de deux tours. Il est rééligible indéfiniment mais, en fait, seuls deux présidents de la République ont été réélus une seconde fois : Grévy en 1885 et Lebrun en 1939.

bilan et de la sanction, la phase d'anticipation de la phase de sanction.

La contribution de l'élection du président de la République au suffrage universel direct au principe de responsabilité politique peut être analysée sous deux angles. Tout d'abord elle a renforcé et pérennisé un lien contractuel, entre l'électeur et le chef de l'Etat, né sous la présidence de Charles de Gaulles. Les présidents suivants se sont sentis aussi liés par ce « sentiment » et responsables devant leurs électeurs. Il y a un contrat politique car en échange d'une promesse électorale formulée par un cocontractant, le candidat à une fonction politique, l'autre cocontractant vote pour lui. Il attend que le candidat, une fois élu, s'engage à faire ce qu'il a promis. Il y a formation d'un lien contractuel lors de l'élection (§1). Ensuite, l'élection permet de mettre en jeu la responsabilité politique au cours de trois phases, une phase d'anticipation, une phase de contrôle par l'information, puis une phase de sanction. (§2).

Paragraphe 1 : L'élection au suffrage universel direct ou la consécration d'un lien contractuel⁸⁶⁵ entre le chef de l'Etat et l'électeur

Les auteurs de la Constitution de 1958 souhaitent que l'autorité du chef de l'Etat sur les institutions soit réelle. Positionné comme « la clef de voûte des institutions », comme un arbitre autorisé à solliciter d'autres pouvoirs, des pouvoirs dispensés de contreseing lui sont accordés. Le texte prévoit son intervention dans certains pans de la fonction gouvernementale, comme nous l'avons déjà constaté. Alors qu'ils affirment que le chef de l'Exécutif est le Premier ministre, la pratique constitutionnelle témoignent de l'influence du chef de l'Etat dans l'activité gouvernementale. Cependant, cette influence n'est pas une nouveauté. Elle est plus visible et perceptible car les médias la mettent en exergue et la révision de 1962 l'a amplifiée en la justifiant.

Des conventions de la Constitution confirment la montée en puissance de la fonction présidentielle exercée par le chef de l'Etat. Le cadre de la Constitution a été débordé par les personnalités qui se sont succédé à la tête de l'Etat. Une contrepartie à cette montée en puissance doit être constitutionnalisée. C'est l'élection présidentielle au suffrage universel direct mise en œuvre à des échéances suffisamment rapprochées. C'était un choix à la fois politique et nécessaire. La fonction élective exercée jusqu'à présent par le Parlement est confiée aux citoyens.

L'adoption d'un tel comportement présidentiel, liée à son élection au suffrage universel direct et à l'obligation de rendre des comptes sur les engagements pris pendant la campagne électorale, ou en cours de mandat, se traduit par l'émergence, l'implantation, et parfois, la revendication d'un lien

⁸⁶⁵ L'idée du contrat est développée par Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine*, op. cit., p. 201.

contractuel entre le président et les électeurs. Ce lien contractuel⁸⁶⁶ est un élément constitutif et fondamental de la responsabilité présidentielle devant les citoyens. Il engage l'élu, qui, dans la phase de sanction devra rendre des comptes et sera jugé sur la façon selon laquelle il aura tenu les engagements pris dans la phase d'anticipation⁸⁶⁷.

Prévoir un mécanisme de mise en jeu directe de la responsabilité présidentielle se justifie. Il est la contrepartie de l'interventionnisme croissant du chef de l'Etat dans l'activité gouvernementale. L'évolution de la fonction présidentielle témoigne de l'extension conjointe et imbriquée d'une prééminence présidentielle et d'un lien contractuel entre le président de la République et les citoyens. Si cette prééminence naît avant la révision constitutionnelle de 1962, elle est accrue par cette dernière. L'élection conduit à mettre en place un lien contractuel et à accroître l'envahissement présidentiel. Il est légitimé par l'élection (A). Assez rapidement, cette révision est considérée comme insuffisante, le mécanisme de mise en jeu de la responsabilité présidentielle n'étant pas actionné de façon suffisamment rapprochée. La réduction de la durée du mandat présidentiel de deux ans se justifie et permet de renforcer ce mécanisme (B).

A – La formation d'un lien contractuel entre le président de la République et les citoyens

En 1989, Georges Vedel écrit que la responsabilité politique est « devenue, de nos temps, une responsabilité qui n'est plus celle de l'exécutif devant le législatif, mais celle de la direction politique (incarnée dans un parti ou incarnée dans un homme) devant la Nation ». Cela mérite d'être étudié⁸⁶⁸. Cela conduit aussi à jeter un autre regard sur le principe d'irresponsabilité politique du président de la République.

Sur le plan conceptuel, « (...) L'irresponsabilité politique (du chef de l'Etat) est moins un privilège du chef de l'Etat qu'une garantie prise contre lui par le pays se défiant de la dictature »⁸⁶⁹. Or, au fil du temps, il est apparu que cette irresponsabilité est devenue dangereuse pour la Nation, en raison,

⁸⁶⁶ L'expression « Lien politique » est utilisée par Colette Clavreul, in *Sieyès et la genèse de la représentation moderne*, Droits, n°6, 1987, p. 50.

⁸⁶⁷ L'analyse du mandat et de la représentation dans l'ancien droit n'est pas sans intérêt pour éclairer celle du mandat électoral. Le mandat est un lien juridique qui, peu à peu, a pris la forme d'un contrat. L'objet de ce contrat « réside dans la mission que le mandant confie à son mandataire ». Il se réalise alors une sorte d'échange de consentements. Ainsi, « l'acceptation par le mandataire de la mission qui lui est confiée lie l'engagement ». Jean-Louis Gazzaniga, *Mandat et représentation dans l'ancien droit*, Droits, 19887, n°6, p. 22-25.

L'idée du lien est formulée différemment par Jean-Marc Coicaud : « (...) L'obligation est la sanction qui atteste l'effectivité des droits : le sentiment que nous avons un devoir vis-à-vis d'un individu signifie que nous reconnaissons son droit, ce qui présuppose, en contrepartie, que cet individu nous crédite également de notre droit. En d'autres termes, le droit est une entente avec autrui sur ce qui constitue la part de chacun et sur ce qui est mutuellement dû ». Plus loin, il explique : « La responsabilité est une fonction au service du groupe, qui s'appuie sur les droits des individus et s'exprime par un sentiment de devoir lié à l'exercice d'une charge publique ». *Légitimité et politique, contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, PUF, coll. Questions, Paris, 1997, p. 15 et 44.

⁸⁶⁸ Georges Vedel, *La continuité constitutionnelle de 1789 à 1989*, RFDC, 1990, n°1, p. 9.

⁸⁶⁹ Michel Bélanger, *Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'Etat...*, op. cit., p. 1274.

notamment, de l'usage fait des pouvoirs dispensés de contreseing et des pouvoirs partagés. La personnalité de certains présidents et plus particulièrement du premier de la Ve République, le général de Gaulle, donné une nouvelle ampleur à la fonction présidentielle. La révision constitutionnelle de 1962, relative au mode de désignation du président de la République, aussi.

Etant irresponsable politiquement devant le Parlement, l'effacement du président de la République est attendu. Il n'en est rien. Cette prééminence, rendue possible par le texte constitutionnel⁸⁷⁰, par une vision que les différents chefs d'Etat et membres du gouvernement ont de la fonction présidentielle, mais aussi par la révision constitutionnelle de 1962, s'est manifestée de multiples façons⁸⁷¹.

La « dérive présidentialiste » caractérise la pratique de la fonction présidentielle, sous la présidence du général de Gaulle, et de façon accentuée à partir de la présidence de Georges Pompidou⁸⁷². Georges Pompidou considère que le chef de l'Etat, devenu au fil des années un guide, a besoin de disposer, à l'Assemblée nationale, d'une majorité homogène et infaillible⁸⁷³ lui obéissant fidèlement. Cette majorité est le fondement de « la formidable puissance » présidentielle, et non la Constitution selon Maurice Duverger⁸⁷⁴. Cette majorité est née de la dissolution de l'Assemblée nationale en 1962 et de la révision constitutionnelle de 1962. Elle a facilité la montée en puissance du président et son interventionnisme, comme la révision de 1962 en établissant et en mettant en œuvre sa responsabilité politique devant les électeurs⁸⁷⁵.

L'élaboration du domaine réservé, visant initialement à limiter puis finalement à justifier les interventions du président de la République dans la politique du gouvernement, les changements de Premier ministre, sa volonté d'influencer la détermination de la politique de la nation, le recours abusif au droit de dissolution et au référendum ... sont d'autant d'éléments qui témoignent d'un désir de ne pas rester en retrait.

Cette prééminence présidentielle dans l'activité gouvernementale se manifeste de différentes façons et, notamment, à titre d'exemples et de manière succincte par la revendication d'un domaine réservé, par son influence dans la détermination de la politique du gouvernement, par le recours au droit de dissolution et au référendum, puis en période de cohabitation.

⁸⁷⁰ Cf 1^{ère} partie, titre 2, chapitre 1.

⁸⁷¹ Toutefois, cette liberté d'interprétation et de pratique politique est limitée par un élément : le chef de l'Etat, sous la Ve République, ne peut être considéré comme « souverain au sens où il n'est pas libre juridiquement de recréer le droit constitutionnel (...) » Olivier Camy, *Le chef de l'Etat est-il souverain sous la Ve République*, RFDC, n°25, 1995, p. 17.

⁸⁷² Jean-Claude Zarka, *Fonction présidentielle : l'évolution*, RPP, n°1006, mai-juin 2000, p. 37.

⁸⁷³ Léo Hamon, *Pour*, Le Monde du 17 octobre 1973.

Lors de la conférence de presse du 23 septembre 1973, Georges Pompidou a créé la notion de « majorité présidentielle ». Jean-Claude Zarka, *Fonction...*, op. cit., p. 38.

⁸⁷⁴ Maurice Duverger, *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, PUF, 1986, p. 8.

⁸⁷⁵ Dimitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, coll. Précis, Paris, 2^e édition, 1997, p. 889.

Un premier élément témoignant cette prééminence et de la formation d'un lien contractuel est la création du domaine réservé. Au moment de la guerre d'Algérie, le général de Gaulle envisage une solution qui diverge de celle de Michel Debré. Il substitue sa politique à celle du gouvernement. Le 28 octobre 1959, son message est explicite : « *Sous ma responsabilité et en connaissance de cause, j'ai fixé ce que doit être notre action en Algérie (...). Le gouvernement, qui a mon entière confiance dirige cette vaste entreprise (...). Or la réussite exige votre action et votre cohésion suivant la voie que j'ai tracée* »⁸⁷⁶.

Le 15 novembre 1959, aux Assises de l'Union pour la nouvelle République (UNR)⁸⁷⁷ Jacques Chaban-Delmas crée ce qui devient le domaine réservé. Il cherche à limiter ainsi « les abus du président de la République aux seuls domaines de la défense et de la diplomatie »⁸⁷⁸. Il distingue le secteur présidentiel ou réservé qui « *comprend l'Algérie, sans oublier le Sahara, la Communauté franco-africaine, les affaires étrangères et la défense* » et le secteur ouvert, relatif au reste, c'est à dire aux affaires intérieures essentiellement. Il précise que ce « *secteur ouvert se rapporte au reste, un reste d'ailleurs considérable puisqu'il réunit les éléments mêmes de la condition humaine* ». « (...) *Le rôle (...) du gouvernement et (...) celui du chef de l'Etat ne sont pas les mêmes dans l'un ou l'autre de ces secteurs. Dans le premier, le chef de l'Etat décide, dans le second, il opte. Dans le premier le gouvernement exécute, dans le second, il conçoit* »⁸⁷⁹. Le gouvernement n'arrivant pas à résoudre le conflit algérien, l'intervention du chef de l'Etat est requise⁸⁸⁰. En 1964, un décret l'autorise à engager les forces aériennes et la dissuasion nucléaire⁸⁸¹. L'attribution de pouvoirs dans le champ des relations internationales et de la défense a justifié partiellement cette intervention. Le charisme et l'expérience du général de Gaulle l'ont fondée.

Par la suite, l'influence du chef de l'Etat n'est pas contestée officiellement, même parmi les ministres. Une convention de la Constitution se développe et est acceptée⁸⁸². Bien entendu, elle s'étend au choix des ministres des affaires étrangères. François Mitterrand affirme, le 9 décembre 1981 : « *La pièce maîtresse de la stratégie de dissuasion de la France c'est le chef de l'Etat, c'est moi* ». Puis, le 16

⁸⁷⁶ Communiqué du 8 janvier 1959 Cité par Jean Gicquel, *Essai sur la ...*, op. cit., p. 123.

⁸⁷⁷ Frédéric Rouillois, *Droit constitutionnel...*, op. cit., p. 309.

⁸⁷⁸ Marie-Anne Cohendet, *Cohabitation et Constitution*, Pouvoirs, n°91, 1999, p. 48.

⁸⁷⁹ Stéphane Rials, *Les idées de Georges Pompidou*, PUF, Paris, 1977, p. 154. Pierre Avril, *UDR et gaullistes*, PUF, coll. Thémis, Paris, 1971, p. 14. Jean Massot, *La présidence de la République en France*, op. cit., p. 37 et s. Antide Moreau, *La haute trahison du président de la République sous la Ve République*, RDP, nov-déc. 1987, p. 1587.

⁸⁸⁰ Cependant Marie-Anne Cohendet estime que Jacques Chaban-Delmas a inventé la théorie « du domaine réservé pour tenter de limiter les abus de pouvoir présidentiels aux seuls domaines de la défense et de la diplomatie ». *Cohabitation et Constitution*, Pouvoirs, 1999, n°91, p. 48.

⁸⁸¹ Chantal Carpentier, op. cit., p. 220.

⁸⁸² Néanmoins, selon Samy Cohen, « il n'existe pas de domaine réservé dans la gestion de la politique étrangère » car le président de la République agit en fonction de sa perception des enjeux politiques, des pressions diplomatiques ou de l'opinion publique. Samy Cohen, *La politique étrangère dans les institutions de la Ve République*, RFAP, n°77, 1996, p.32. Cela laisse une marge de manœuvre dans laquelle Edouard Balladur et Lionel Jospin se sont engouffrés.

décembre 1984 : « *La politique étrangère relève essentiellement du président de la République* »⁸⁸³. En période de cohabitation, la situation est contrastée. Les présidents de la République s'arc-boutent sur ce champ de compétence avec plus ou moins d'ardeur. Les Premiers ministres tentent de s'affirmer, ce que permet l'enchevêtrement des compétences⁸⁸⁴. Le 10 novembre 1986, au cours d'un entretien accordé au Point, les propos de François Mitterrand sont d'une autre nature : « *Je rejette autant que naguère, quand j'étais dans l'opposition, l'idée même de « secteur réservé ». Il n'y a pas de « secteur réservé ». Il y la Constitution et l'intérêt national. Il suffit de s'en tenir là* »⁸⁸⁵. De 1993 à 1995, Edouard Balladur, alors Premier ministre, revendique le droit d'agir dans ce domaine, notamment pour l'arme nucléaire. François Mitterrand ne s'oppose pas à ses revendications. Cependant, de 1997 à 2002, les relations entre Jacques Chirac et Lionel Jospin sont nettement plus tendues. Le Premier ministre fit connaître sa différence, comme au cours d'un voyage à Jérusalem⁸⁸⁶.

Ceci n'est pas une spécificité de la Ve République. Historiquement, le chef de l'Etat a toujours eu une influence en la matière⁸⁸⁷.

Les attributions relatives aux relations internationales⁸⁸⁸ sont accordées immédiatement au pouvoir

⁸⁸³ Cité par Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 200.

⁸⁸⁴ Pierre Chabal, Patrick Fraisse : *Déclin et renouveau de la présidence française*, RFDC, 1996, n° 25, p.50-51.

⁸⁸⁵ Cité par Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation*, ...op. cit., p. 216.

⁸⁸⁶ Sous les Troisième et Quatrième Républiques, les présidents du Conseil contestaient aussi les interventions des président de la République en la matière. Frédéric Rouvillois, op. cit., p. 312.

⁸⁸⁷ Ce n'est pas non plus une spécificité française. Le président finlandais élu au suffrage universel direct en 1994, M. Ahtisaari, se fonda sur cette « légitimité démocratique pour revendiquer le maintien de ses pouvoirs en matière de politique étrangère ». Mme Halonen, élu en février 2000, mit en exergue, dès son entrée en fonction le 1^{er} avril, ses pouvoirs propres en matière de politique étrangère. Christine Larsen, Yseult Marique : *Evolution de la fonction présidentielle en Finlande : de la forme du gouvernement (1919) à la Constitution coordonnée (2000)*, RDP, sept-oct. 2001, n°5, p. 1388.

⁸⁸⁸ La fonction gouvernementale est née, entre autres, de la construction d'un droit constitutionnel des relations internationales. Ceci éclaire l'intérêt de ce fameux domaine réservé incarnant une sorte de dernier pré carré présidentiel. Le droit de faire la guerre et la paix est un des premiers droits à avoir été partagé par les organes exécutif et législatif dans les premières constitutions en 1791, 1793 et 1795. Selon Michel Troper, il existe deux étapes importantes en la matière : les constitutions de 1791 et de 1793, d'une part et celle de l'an III (1795) d'autre part. Dans la Constitution de 1795 (an III), l'exécutif est morcelé et il n'est pas question d'interactions entre les chambres et le Directoire. La Constitution du 3 septembre 1791 détaille les compétences et réalise une répartition des compétences, notamment pour la politique extérieure. Cette répartition se fait en vertu du « principe de spécialisation entre une autorité législative et une autorité exécutive ». Ainsi les actes de nature législative relèvent de l'autorité législative et les actes de nature exécutive de l'autorité exécutive. La Constitution de l'an III (1795) intègre cette extension du rôle du pouvoir exécutif en matière de relations internationales à l'article 326 : « la guerre ne peut être décidée que par un décret du corps législatif, sur la proposition formelle et nécessaire du Directoire exécutif ». Le principe de spécialisation n'est pas strictement respecté, notamment quand il s'agit de secrets et de rapidité de réflexion et d'exécution. Thibaudeau explique : « Il ne s'agit pas de savoir si le droit de faire la guerre et la paix est une émanation du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif ; c'est un droit du peuple, il faut donc examiner seulement à quel pouvoir il est plus utile au peuple de le déléguer » (Séance du 11 thermidor, *Moniteur*, t. 25, p. 376). Toutefois, sur un plan formel, cet article n'est plus placé au même endroit dans la Constitution. Dans la Constitution du 3 septembre 1791, il est placé dans le chapitre consacré au pouvoir législatif. Cela signifie que le fait de déclarer la guerre est une initiative accordée à ce dernier pouvoir, le roi exerçant simplement son pouvoir d'approbation. Par contre, dans la Constitution de l'an III, cet article est situé dans le titre XII consacré aux « relations extérieures » excluant ainsi en quelque sorte le pouvoir de décider de la guerre du pouvoir législatif général. A l'article 328, les constituants sont allés plus loin, accorder un pouvoir d'initiative exclusif et exceptionnel au Directoire en cas d'urgence : « En cas d'hostilités imminentes ou commencées, de menaces ou de préparatifs de guerre contre la République française, le Directoire exécutif est tenu d'employer pour la défense de l'Etat les moyens mis à sa disposition, à charge d'en prévenir sans délai le Corps législatif » ;

exécutif après la révolution de 1789. Par contre, pour d'autres, le gain est progressif. Cette extension du rôle du pouvoir exécutif dans les domaines militaire et diplomatique est une première étape incontournable fondant l'exercice d'un pouvoir et d'un contre-pouvoir vigilant. Cela facilite le développement du concept de fonction gouvernementale mais aussi la transformation du pouvoir exécutif en pouvoir politique⁸⁸⁹. Cela se répercute naturellement sur l'équilibre des relations et des pouvoirs avec le Parlement.

Sous la III^e République, il est de coutume d'expliquer qu'une des conséquences de la crise du 16 mai 1877 est la transformation du régime parlementaire dualiste en régime parlementaire moniste voire en régime d'Assemblée. Or, certains chefs d'Etat ont manifesté leur volonté d'être entendus et écoutés. L'influence du chef de l'Etat, en matière de politique étrangère, est notoire et acceptée. Jules Grévy, auteur de la formule « *Je n'entrerai jamais en conflit avec la volonté de la souveraineté nationale...* » Affirme : « (...) *Je ne permets à personne de diriger deux choses : la guerre et les affaires extérieures. Pour le reste, je suis très coulant. Mais il ne faut pas qu'on oublie que c'est moi le gouvernement parce que je suis le pouvoir exécutif (...)* »⁸⁹⁰. Au cours d'un Conseil des ministres, des problèmes diplomatiques sont évoqués. Emile Combes, alors président du Conseil, s'exclame : « *Laissez cela Messieurs, c'est l'affaire de Monsieur le président de la République et de Monsieur le ministre des Affaires étrangères* ». Ainsi la prééminence du chef de l'Etat en la matière est admise. Un anachronisme s'impose alors. La reconnaissance du droit de mener sa politique constitue « une sorte

puis l'alinéa 2 : « Il peut même indiquer, en ce cas, les augmentations de force et les nouvelles dispositions législatives que les circonstances pourraient exiger ». Outre un pouvoir d'initiative identique à celui du roi dans la Constitution du 3 septembre 1791, qui lui permet, comme cela est précisé à l'article 331, de négocier « tous les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce et autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'Etat », la Constitution de l'an III prévoit aux articles 332 et 333 que les traités qui doivent normalement être ratifiés par le Corps législatif, peuvent contenir des articles secrets immédiatement exécutoires sans ratification. Il est alors question de fonction gouvernementale et non de fonction législative ou exécutive. On remarquera d'ailleurs que l'émergence d'une nouvelle fonction est perceptible à l'article 341 où on retrouve cette expression pour une autre question : « L'assemblée de révision n'exerce aucune fonction législative ni de gouvernement ».

Il en est de même dans les constitutions suivantes. Dans la Constitution de l'an VIII, les compétences du gouvernement en matière de relations extérieures constituent la part la plus importante et donnent du relief à l'organe exécutif. Le sénatus-consulte de 1802 accorde à Bonaparte le soin de ratifier les traités de paix et d'alliance. La Charte de 1814 attribue au Roi des compétences en matière militaire et dans le domaine international –commande les forces armées, déclare la guerre, signe les traités de paix et de commerce-. Il en est de même avec la Charte de 1830. Par contre la Constitution de 1848 réduit le pouvoir du chef de l'Etat en matière militaire en même temps qu'elle renforce la position de la chambre. Ainsi il ne commande plus l'armée et ne peut déclarer la guerre. Il est alors intéressant de noter qu'après le coup d'Etat du 2 décembre, le président de la République recouvre de nouvelles attributions en matière militaire et diplomatique - droit de déclarer la guerre, de faire les traités de paix, d'alliance et de commerce- pour conforter sa position et asseoir sa puissance face au Corps Législatif. Il en est toujours ainsi en 1870. Les lois constitutionnelles de 1875 accordent de nombreux pouvoirs au président de la République, que ce soit en matière militaire, diplomatique, mais l'assentiment des deux chambres est nécessaire pour déclarer la guerre. Pour de plus amples développements, lire M. Troper, *Responsabilité politique* op. cit., p. 35-39

⁸⁸⁹ Selon Georges Burdeau, un pouvoir devient politique quand il est exercé dans une finalité socialisée et au nom de valeurs communes à tous. *L'Etat*, Seuil, coll. Essais, Paris, 1970, p. 21-23.

⁸⁹⁰ Après le renversement du ministère Jules Ferry en 1885 à la suite de l'échec de Langson, Jules Grévy signe les accords de paix avec l'Etat Chinois alors même qu'aucun ministère n'a été reformé. Adrien Dansette écrit que Jules Grévy se charge de déterminer la politique étrangère du pays. In, *Histoire des présidents de la République*, Plon, Réédit. 1981, p. 66.

de domaine réservé ». Les affaires étrangères sont de la compétence de celui-ci et de son ministre. Toutefois, il ne doit pas se mêler des affaires intérieures. Quand un président de la République s'y risquera, Alexandre Millerand, en 1924, la grève des ministères organisée contre lui, le contraindra à démissionner⁸⁹¹. Sous la IV^e République, Vincent Auriol est très actif dans deux domaines, les Affaires étrangères et la Défense nationale. Selon Adrien Dansette, « il y avait parfois, au-dessus des vicissitudes ministérielles, une politique élyséenne de l'Union française »⁸⁹². Le domaine réservé n'est pas une création de la Ve République⁸⁹³.

Néanmoins, l'extension de l'action du président de la République ne se limite pas à ce domaine réservé. Un autre type de discours est élaboré justifiant son intervention et son influence dans ce domaine, mais aussi dans bien d'autres encore. Charles de Gaulle indique le 31 janvier 1964 qu' « *il ne saurait y avoir de séparation étanche entre les deux plans* ». Des Premiers ministres de droite et de gauche confirment cette analyse. En 1975, Jacques Chaban-Delmas évoquant son expérience de Premier ministre de Georges Pompidou écrit dans *L'Ardeur* : « Il n'y a pas de domaine réservé au chef de l'Etat, pour cette bonne raison qu'ils lui appartiennent tous ». Cette négation, utilisée par Jacques Chaban-Delmas, ne signifie pas qu'il n'y a pas de domaine réservé. Elle implique que son action ne se limite pas à cela. Il y a le domaine réservé et d'autres domaines. En 1982, Pierre Mauroy confirme ces propos : « (...) *Il n'y a pas de frontière fixée une fois pour toutes entre les activités du président de la République et celles du Premier ministre. Par nature et par vocation, le président de la République a autorité sur l'ensemble des problèmes de la nation* »⁸⁹⁴.

C'est pour la détermination de la politique de la nation qu'un lien contractuel entre le chef de l'Etat et les citoyens s'est noué. A la fois il fonde la revendication de responsabilité présidentielle et crée une responsabilité devant eux.

Le ton est donné dès 1959 avec la formation du premier gouvernement de Michel Debré. Un communiqué de presse de la présidence de la République est ainsi rédigé : après avoir « (...) soumis à l'approbation du général de Gaulle ses conceptions en ce qui concerne la politique générale (...) ». Il a été « partie prenante » et non un arbitre. Il se comportait comme un « supérieur hiérarchique » et continuait à être le centre de décision et d'impulsion⁸⁹⁵.

Dans ses mémoires, Charles de Gaulle écrit qu' « il existe un gouvernement qui « détermine la

⁸⁹¹ Jean-Marie Denquin, *1958 : la genèse de la Ve République*, PUF, Paris, 1988, p. 268-269.

⁸⁹² Philip Williams, *La vie politique...*, op. cit., p. 324-325.

⁸⁹³ Sur ce sujet, Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine...*, op. cit., p. 50-59. Frédéric Rouvillois, *Droit...*, op. cit., p. 313.

⁸⁹⁴ Cité par Frédéric Rouvillois, op. cit., p. 310.

⁸⁹⁵ Jean Gicquel, *Essai ...*, op. cit., p. 59 et 92.

politique de la nation ». Deux pages suivantes, il livre une conception de son rôle qui donne un tout autre relief à ces quelques mots : « *Si, dans le champ des affaires, il n'y a pas pour moi de domaine qui soit ou négligé, ou réservé, je ne manque évidemment pas de me concentrer sur les questions qui revêtent la plus grande importance générale. Au point de vue politique, ce sont, au premier chef, celles qui concernent l'unité nationale (problème de l'Algérie, l'Union française, le Marché commun, l'agriculture : ce qui est fort étendu) (...). Dans l'ordre économique et financier (...) (le plan, le budget, la situation monétaire), il y faut un arbitrage indiscutable qui naturellement m'incombe. Notre action extérieure requiert mon impulsion... (...) Il va de soi, enfin, que j'imprime ma marque à notre défense (...)* »⁸⁹⁶. Sa conception de ses fonctions est très étendue.

Dès la première élection présidentielle au suffrage universel direct, « la notion de programme présidentiel » émerge. Les programmes proposés par les candidats Mitterrand et Lecanuet ont pour conséquence de mettre en ballottage le candidat sortant Charles de Gaulle⁸⁹⁷. M. Poher propose un programme en « 12 points » aux élections de 1969. François Mitterrand élabore un programme en 5 options pour « changer la vie » et Valéry Giscard d'Estaing en 12 points⁸⁹⁸. Les programmes présidentiels, notamment depuis les élections de 1981⁸⁹⁹, sont particulièrement précis et deviennent la charte de l'action gouvernementale et parlementaire. Aux gouvernements et aux parlementaires le soin de concrétiser les promesses du candidat. Après les élections présidentielles de mai 2002, le message que le président de la République adresse aux députés s'apparentent à une charte de l'action parlementaire. Il leur indique leur chemin à suivre, les mesures à adopter⁹⁰⁰. La multiplication des

⁸⁹⁶ Mémoires d'espoir, *Le renouveau, 1958-1962*, tome 1, Plon, 1970, 286-287 p

⁸⁹⁷ Selon Chantal Carpentier, « Les élections présidentielles de 1965 prouvèrent que Messieurs Mitterrand et Lecanuet avaient conscience de devoir s'engager sur un programme dès le premier tour, et cette initiative acceptée par les électeurs contraignit de Gaulle à faire comme eux », in *L'alternative soumission ou démission est-elle toujours opposable au Président de la Vème République*, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif, janv. 1997, n°1, p. 200.

⁸⁹⁸ Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 193-194.

⁸⁹⁹ Les 110 propositions du candidat socialiste François Mitterrand.

⁹⁰⁰ Message au Parlement de Monsieur Jacques CHIRAC président de la République. Palais de L'ÉLYSÉE Mardi 2 juillet 2002 Mesdames et Messieurs les députés,

(...) je sais que chacun d'entre vous a conscience de l'ampleur et de la difficulté de la tâche Garantir la sécurité des personnes et des biens, protéger nos concitoyens contre les atteintes croissantes portées à l'environnement, prévenir les risques alimentaires et les dangers industriels. Préserver et consolider notre protection sociale. Assurer l'avenir des retraites. Donner un nouveau souffle à notre système de santé. Protéger les plus faibles, faire reculer le chômage, combattre la pauvreté et l'exclusion, lutter résolument contre les discriminations qui contredisent tout ce qui fait la force de l'idéal français. Permettre aux Français de travailler et d'entreprendre sans entrave, de réaliser leurs projets, de réussir, de profiter des fruits de leurs efforts. Ouvrir ainsi à la France un nouvel espace de création, d'activité, de croissance et d'emploi. Enfin, redonner toute sa force et sa réalité au principe d'égalité des chances. Faire le pari de l'intelligence, perfectionner notre système éducatif, combattre l'illettrisme, faire reculer l'échec scolaire, organiser la formation tout au long de la vie.(...) Le moment est venu par ailleurs de reprendre la longue marche, si souvent contrariée, vers la décentralisation, pour mettre en place une nouvelle architecture des pouvoirs. Les décisions intéressant nos concitoyens devront désormais être prises au niveau le plus proche des réalités. J'appelle à un grand débat national sur les libertés et les responsabilités locales. Je souhaite une réforme profonde du Titre XII de notre Constitution qui traite des rapports de l'État et des collectivités locales, en métropole comme outre mer. Nous devons également inscrire dans notre pratique et notre droit la priorité donnée au dialogue social. Les partenaires sociaux seront systématiquement invités à négocier sur les grandes réformes qui intéressent les relations du

interventions télévisuelles du chef de l'Etat et de ses entretiens avec la presse s'inscrit dans cette démarche. François Mitterrand évoque souvent le contrat qui le lie aux citoyens, comme au cours de la conférence de presse du 24 septembre 1981 ou de celle du 4 avril 1984. En 1984, il déclare : « *On revient souvent à mes propositions et on n'a pas tort. Quelque 75 sur 110 ont été réalisées en deux ans et demi (...) il en reste : je suis élu pour sept ans* »⁹⁰¹. Il estime qu'un lien contractuel le lie à ses électeurs et plus globalement aux citoyens. C'est un élément constitutif de la responsabilité. Toute personne qui prend des engagements doit rendre des comptes et présenter son bilan. A l'issue des élections présidentielles de mai 2002, Jacques Chirac déclare : « *J'ai entendu et j'ai compris votre appel pour que la République vive, pour que la nation se rassemble, pour que la politique change (...). Votre choix d'aujourd'hui est un choix fondateur, un choix qui renouvelle notre pacte républicain. Ce choix m'oblige* »⁹⁰². De même, le 2 juillet 2002, dans son message au Parlement, il écrit : « *La Nation s'est prononcée. Elle m'a confié un nouveau mandat. (...) Le contrat passé avec les Français implique une exigence de résultats. Du respect de cette exigence dépendra leur confiance* ».

L'élection du président de la République au suffrage universel direct a démantelé à peu près complètement le principe d'irresponsabilité⁹⁰³. Le détail apporté aux programmes présidentiels a donné une autre dimension à la responsabilité présidentielle, qui de « caractère encore très personnel et affectif avec le général de Gaulle, (...) est devenue de plus en plus politique et contractuelle avec ses successeurs ». Cela explique le déclin du recours au référendum sur le mode gaullien c'est à dire sur un mode personnalisé de mise en jeu de cette responsabilité⁹⁰⁴.

Le chef de l'Etat est politiquement responsable car il détient des pouvoirs présidentiels. Il l'est d'autant plus que ses pouvoirs sont étendus en vertu de la règle « il n'y a pas de pouvoir sans responsabilité »⁹⁰⁵. Que devient l'article 20 al.1 de la Constitution de 1958 dans un tel contexte et en période de présidentialisme majoritaire ? Son champ d'application et la marge de manœuvre du

travail, avant toute initiative législative du Gouvernement. La loi doit fixer un cadre et des règles essentielles, en veillant à la simplicité de leur application. Mais il faut désormais que notre droit fasse toute leur place au contrat et à la liberté individuelle. Enfin, trop longtemps différée, la réforme de l'Etat s'impose aujourd'hui comme un impératif majeur. L'administration et les services publics doivent accélérer leurs efforts de modernisation, réformer leurs habitudes, pour que l'Etat soit plus efficace, que ses procédures soient plus souples et que la qualité du service rendu aux Français réponde pleinement aux exigences de nos compatriotes.

(...)Garant de l'unité nationale, j'entends être le gardien vigilant d'une exigence : celle de l'efficacité d'une action publique que je veux attentive aux besoins de toutes et de tous. Que chacun, ayant mesuré sa responsabilité, accomplisse sa mission au service du Peuple français ! (...).
Site Internet de l'Elysée : www.elysee.fr

⁹⁰¹ Cité par Jean Massot, *L'arbitre*, op. cit., p. 201.

⁹⁰² Cité dans le Monde, 21 mars 2004.

⁹⁰³ Claude Emeri, *De l'irresponsabilité présidentielle*, Pouvoirs, 1987, n°41, p. 138.

⁹⁰⁴ Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 112 ; 195.

⁹⁰⁵ Michel Bélanger, *La responsabilité...*, op. cit., p. 1267-1269.

gouvernement s'atténue au fur et à mesure que la responsabilité présidentielle est de plus en plus politique et contractuelle. L'hypertrophie de la fonction présidentielle se réalise au détriment de la fonction gouvernementale qui s'atrophie⁹⁰⁶ dans la configuration politique de présidentialisme majoritaire.

Son influence en amont et au sein du Conseil des ministres est notable et a des conséquences sur l'exercice du pouvoir réglementaire confié au Premier ministre comme le pouvoir de nomination⁹⁰⁷. Le décret du 6 août 1985 transfère au président de la République le pouvoir de nommer à des emplois jusque là confié au Premier ministre. L'existence d'un tel décret signifie que le chef de l'Etat peut, avec l'accord du Premier ministre, « définir ses propres attributions » et remettre en question l'article 21 de la Constitution de 1958. Il a ainsi capté des pouvoirs accordés au Premier ministre⁹⁰⁸, dans ce domaine, et dans d'autres aussi, comme la politique étrangère, les ordonnances de l'article 38 ou le choix des ministres ... Même en période de cohabitation, il ne s'efface pas totalement.

Il n'est pas nouveau qu'un président de la République ait une telle conception de sa fonction. Ainsi, Paul Deschanel, après avoir énuméré les attributions d'un chef d'Etat⁹⁰⁹, affirmait, en 1889 dans le Journal des Débats : « *C'est donc une hérésie constitutionnelle de considérer le président de la République comme un rouage inerte ou d'assimiler notre président à un Roi constitutionnel. Un chef élu ne peut être, comme un prince héréditaire, l'arbitre impassible des partis, cette conception est contraire au texte et à l'esprit de notre Constitution* »⁹¹⁰. Casimir Perrier a annoncé dans un message aux Assemblées, peu après son élection : « *J'aurai le devoir de ne laisser ni méconnaître ni prescrire les droits que la Constitution me confère* ». Cependant, au bout de six mois il a démissionné, regrettant de ne pas avoir la possibilité d'agir⁹¹¹. Raymond Poincaré et Alexandre Millerand souhaitaient avoir de l'influence dans la détermination de la politique menée par les ministères⁹¹². Cependant, l'absence de discipline partisane génératrice d'instabilité ministérielle limita de plus en plus, au fil de la troisième

⁹⁰⁶ Pierre Chabal, Patrick Fraisse : *Déclin et ...*, op. cit., p. 47.

⁹⁰⁷ Philippe Yolka, *Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la Cinquième République*, RDP, 1999, n°3, p. 719-758.

⁹⁰⁸ Le Conseil d'Etat a validé ce transfert et le considère comme définitif : CE Ass. 10/09/1992, *Meyet*, note O. Gohin D. 1993, J. 223. Gilbert Guillaume, *Les dysfonctionnements...*, op. cit., p. 166.

⁹⁰⁹ « Le président choisit les ministres et les préside. Il peut les prendre dans les Chambres ou hors des chambres. Il participe à la confection des lois. Il a le droit de message et le droit de veto, un veto suspensif, moins fort que celui du président américain qui en fait avec tant de succès un usage si fréquent ... Il peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la chambre des députés... ». Cité par Adrien Dansette, op. cit., p. 204.

⁹¹⁰ Cité par Adrien Dansette, op. cit., p. 204. Sadi Carnot est le président de la République en 1889.

⁹¹¹ Chantal Carpentier, *L'alternative soumission ou démission est-elle toujours opposable au Président de la Vème République*, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif, janv. 1997, n°1, p. 182.

⁹¹² Après le renversement de Poincaré, le 27 mars 1924, Alexandre Millerand écrit, dans un communiqué officiel : « (...) les grandes lignes de la politique française ne sauraient en aucun cas changer pour une raison autre la volonté clairement exprimée par le pays. Le président de la République a la ferme confiance que M. Poincaré va former un Cabinet qui pourra continuer la politique de fermeté à l'extérieur, d'ordre et d'économie à l'intérieur ». Cité par Adrien Dansette, op. cit., p. 231-232.

République, les ambitions des présidents de la République.

L'interventionnisme des présidents de la Ve République est souvent mise en exergue. Sous la IV^e République, Vincent Auriol n'a pas été un président effacé. Le 15 novembre 1951, Vincent Auriol rappelait qu'il avait déclaré, lors de son installation qu'il ne serait « *ni un « président soliveau », ni un président personnel. (...) Défendre l'Etat, sa constitution, ses institutions et en même temps les intérêts permanents de la France que cet Etat représente, c'est ainsi que je conçois mon rôle* »⁹¹³. Même si, la Constitution de 1946 a fortement restreint les moyens d'action du chef de l'Etat, il est décrit comme un président de la République très actif : « Au-dessus des ministres, poussant l'un et barrant l'autre, ayant ses têtes et se trompant souvent dans son choix, évoluant à son aise dans le maquis parlementaire, s'efforçant comme à plaisir de trouver un compromis entre les hommes les partis, les projets ou les programmes ; se mêlant des affaires publiques au-delà de ses pouvoirs constitutionnels, créant sa fonction présidentielle à sa mesure, dessaisissant à l'occasion des ministres des dossiers difficiles ou les bombardant de notes techniques, bousculant les fonctionnaires, présidant, voyageant, proclamant, parlant beaucoup, écoutant plus rarement, le chef de l'Etat : M. Auriol »⁹¹⁴.

Quel que soit l'ascendant du chef de l'Etat sur le gouvernement, aucune sanction juridique directe ne pouvait les inciter au départ ... excepté la procédure pénale. Les démissions étaient le fruit d'une décision personnelle et de leur mode de désignation. Au moins, sous la Ve République, la responsabilité politique d'un président interventionniste peut être mise en jeu par voie électorale, soit directement, soit indirectement.

L'expérience des Troisième et Quatrième Républiques, conjuguée à des particularités du texte constitutionnel de 1958 et à la personnalité des présidents successifs comme aux attentes des citoyens, sont autant d'éléments qui leur ont permis et leur permettent de transformer en actes leurs ambitions. La mise en œuvre de leur responsabilité par voie électorale se justifie.

Elle se justifie, aussi, au regard de l'usage du référendum et du droit de dissolution. Le recours au référendum a renforcé par trois fois l'autorité, et le prestige du général de Gaulle. Celui de 1962 relatif au mode d'élection du chef de l'Etat a, de surcroît, un impact sur le comportement de la majorité parlementaire. Conjugué au résultat de la dissolution de 1962, la face du régime en est changée.

L'usage du droit de dissolution sous la Ve République est la manifestation d'une volonté explicite du chef de l'Etat, et non du gouvernement, d'obtenir un effet précis. En 1962, il souhaite sanctionner des parlementaires qui s'opposaient à son projet de révision constitutionnelle. En 1968, il espère résoudre une crise extraparlamentaire qu'il jugeait nuisible aux institutions et à son autorité. En 1981 et en 1988,

⁹¹³ Cité par Adrien Dansette, op. cit., p. 300.

⁹¹⁴ J. Fauvet, cité par Philip Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., p. 323-324. :

il anticipe une motion de censure et désire obtenir à l'Assemblée nationale une majorité suffisante pour que son programme présidentiel devienne concrètement la charte de l'action gouvernementale et de l'action parlementaire. En 1997, pour la première fois depuis 1958, un Président dissout l'Assemblée nationale pour sa convenance, à la britannique, et dirige la campagne électorale en lieu et place du Premier ministre. Certaines consultations référendaires, et les dissolutions sont organisées au nom de ce lien entre le chef de l'Etat et l'électeur. C'est la recherche d'un soutien et d'une manifestation de confiance.

De même, en période de cohabitation, il se maintient et agit au nom de cette responsabilité d'arbitre, et de garant du fonctionnement régulier des institutions. « Le trône n'est pas un fauteuil vide »⁹¹⁵, même en période de cohabitation, le Président veut se faire entendre, et ce d'autant plus s'il projette de se présenter aux élections présidentielles suivantes. Il est actif et use d'une faculté de freiner l'action du gouvernement⁹¹⁶. Il estime que le lien qui l'unit aux électeurs demeure et qu'il doit rester pour achever son mandat et remplir la mission assignée par la Constitution.

La Ve République est devenue, en période de concordance des majorités parlementaire et présidentielle, un régime parlementaire (généralement) « à captation présidentielle ». Le président de la République est devenu le centre d'impulsion politique, « le commanditaire (...) de toute la politique gouvernementale » et a réussi à « capter » les mécanismes, qui, dans les régimes parlementaires monistes, « bénéficient en principe au chef du gouvernement »⁹¹⁷. Se met en place et en mouvement un « cabinet présidentiel » qui devient « l'administration du président »⁹¹⁸. En période de discordance des majorités, cette captation disparaît, même si le chef de l'Etat conserve sa faculté de freiner l'action gouvernementale.

Il est, à présent, intéressant de rappeler que, lors des premières ébauches d'articles constitutionnels, il avait été proposé et abandonné dès la deuxième réunion par les constituants, une répartition des fonctions au sein de l'exécutif différente de celle qui a été finalement adoptée :

«Le Président de la République est responsable du maintien de l'indépendance de la Nation et de l'intégrité de son territoire.

Assisté du Gouvernement, il définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assure la continuité.

Il prend les initiatives nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent remplir leurs missions respectives dans l'intérêt de la Nation et le respect de la présente Constitution»⁹¹⁹.

⁹¹⁵ Marie-Anne Cohendet *La cohabitation, leçon d'une expérience*, Puf, coll. Recherches politiques, 1993, p. 139.

⁹¹⁶ Nous reviendrons sur cet élément dans le titre 2, chapitre 1, section 1, paragraphe 1.

⁹¹⁷ Armel Le Divellec, *La chauve-souris*. ..op. cit., 350. Cette expression ambitionne de traduire la place qu'occupe l'institution présidentielle depuis 1958.

⁹¹⁸ Jean Gicquel *Essai sur la pratique de la Ve République*, LGDJ, Paris, 1968, mise à jour en 1977, p. 184.

⁹¹⁹ Cité par Guy Mollet, *La Constitution... 15 ans après*, Albin Michel, Paris, 1973, p. 69.

Adopter cet article aurait été faire preuve de clairvoyance, car les présidents de la Ve République ont été, au fil des années, de plus en plus interventionnistes et prééminents, sauf en période de cohabitation. Néanmoins, cela s'opposait à la conception britannique que Michel Debré avait du rôle du Premier ministre, et au désir des ministres d'Etat de mettre en place une République parlementaire avec un gouvernement responsable devant des députés capables de lui imposer leur volonté⁹²⁰.

«Les incertitudes» sont moins dues «aux inexactitudes ou imprécisions du texte des articles 20 et 21 qu'à la nature mixte de notre régime» et donc à l'hypothèse de la cohabitation. A l'article 20, le verbe «détermine» pourrait être remplacé par «conduit». Cependant, il faudrait préciser qui la détermine, en sachant, que, malgré tout, le problème resterait entier. De plus, cette modification ne pourrait intervenir qu'à partir du moment où tout risque de cohabitation est exclu, ce qui est difficile⁹²¹. En effet, il est délicat de disposer dans un article 20 que c'est le Président qui détermine la politique, excepté en période de cohabitation.

En 1960, les recommandations du député Moatti sont similaires : il conseille de modifier l'article 8 comme suit : le Président «fixe (...) la liste des affaires dont il se réserve de déterminer lui-même et de conduire la politique»⁹²². Cette proposition, qui pourrait avoir la vertu d'éviter des empiètements du chef de l'Etat dans le champ d'intervention du Gouvernement, a le mérite d'être pragmatique. Cependant, la France étant une démocratie constitutionnelle, le chef de l'exécutif n'a pas à déterminer ses pouvoirs en fonction de son bon vouloir. Cette proposition est en faite dangereuse.

En juin 2000, le député A. Touret propose d'amender l'article 5 en y adjoignant que le Président de la République «détermine et conduit la politique de la Nation, dispose de l'administration et de la force armée». Il suggère aussi de disposer à l'article 8 qu'il «nomme les membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions», et, à l'article 10 qu'il «dirige l'action du Gouvernement (et) assure l'exécution des lois»⁹²³.

Néanmoins, Olivier Dord a un projet opposé. Il suggère de renforcer le gouvernement en restaurant le pouvoir normatif du Premier ministre : le Premier ministre ne doit pas être freiné par le chef de l'Etat donc l'exercice du pouvoir réglementaire doit être limité⁹²⁴. Ce peut être un moyen de limiter l'interventionnisme présidentiel.

Il serait judicieux de clarifier la fonction du chef de Gouvernement au sein de l'exécutif. Notamment, le Président ne devrait plus avoir le droit de démissionner le Gouvernement ou un de ses membres⁹²⁵.

⁹²⁰ Pierre Avril, *Les conventions de la Constitution*, Puf, Léviathan, Paris, 1997, p. 49-50.

⁹²¹ Jean Massot, *Les rapports Président de la République, Premier ministre, Gouvernement*, in *La révision de la Constitution*, op. cit., p. 198.

⁹²² Annexe n° 888, 1^{re} session ordinaire de l'Assemblée nationale 1960-1961, séance du 18 octobre 1960.

⁹²³ Rapport n° 2463 de la commission des lois constitutionnelles et compte rendu n° 56 de la commission, op. cit.

⁹²⁴ Oliver Dord, « *Mens sana in corpore insano* » : *du gouvernement sous la Ve République*, Pouvoirs, 2001, n°99, 53-54.

⁹²⁵ Geneviève Gondouin, *Propos sur la France et le régime présidentiel*, RDP n° 2, 1998, p. 406-407.

Cela relève de la compétence du Premier ministre.

L'introduction de l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962 s'imposait à la lumière de la conception et de la pratique du pouvoir développé par Charles de Gaulle. Elle a offert aux citoyens la possibilité de mettre en jeu sa responsabilité politique par la voie électorale. Cette révision a conduit le chef de l'Etat à revendiquer une responsabilité devant la nation⁹²⁶ et en parallèle à légitimer le droit d'intervenir plus encore dans la détermination de la politique de la nation. Les programmes présidentiels de plus en plus précis ont accru le lien entre lui et les électeurs. Un contrat moral a été signé lors de l'élection, un engagement a été pris devant et avec les électeurs. A lui de le tenir. Le président de la République ne peut être un simple arbitre au-dessus des partis. Cependant, pour le sanctionner positivement ou négativement directement et sans retour, les électeurs devaient attendre sept ans. Ce long délai a fortement atténué la contribution de l'élection présidentielle à la responsabilité présidentielle.

La réduction de la durée du mandat présidentiel, suggérée dès la fin des années 60, évoquée régulièrement tel un serpent de mer qui émerge et replonge dans les abîmes de la politique finie par être adoptée par voie référendaire en septembre 2000. La responsabilité politique présidentielle devant les citoyens est renforcée.

B – Le renforcement juridique du lien contractuel en 2000

La désignation du chef de l'Etat au suffrage universel direct est un mode de désignation qui avait depuis longtemps la préférence de Charles de Gaulle. Ainsi, en 1959, dans ses *Mémoires de Guerre*, il écrit qu'« il convient que seul le chef de l'Etat soit l'élu de la nation »⁹²⁷. De même dans ses *Mémoires d'espoir*, il explique : « Depuis longtemps, je crois que le seul moyen est l'élection par le peuple du président de la République. Celui-ci, s'il était désigné par l'ensemble des Français (...) pourrait être « l'homme du pays », revêtu, par-là, aux yeux de tous et aux siens d'une responsabilité capitale, correspondant justement à celle que lui attribuent des textes ». Il en était déjà convaincu en 1946 et en 1958. Cependant, il estimait que ce n'était pas le moment de le proposer.

Dans une allocution, le 20 septembre 1962, il estime que personne ne disposerait après lui d'une

⁹²⁶ Le 10 juillet 1969, Georges Pompidou livre sa conception du rôle du président de la République : il est « (...) chargé de donner les impulsions fondamentales, de définir les directions essentielles et d'assurer et de contrôler le bon fonctionnement des pouvoirs publics ; à la fois arbitre et premier responsable nationale ». Le 27 janvier 1978, Valéry Giscard d'Estaing s'inscrit dans cette conception : « Il est à la fois arbitre et responsable ». Didier Maus, *Les grands textes...*, op. cit., p. 44-45. Le 14 juillet 2002, Jacques Chirac explique : « Je vous dirais que le temps, pour moi, (...) est à la responsabilité et il est dans l'action ». Site Internet de la présidence de la République (www.elysee.fr.)

⁹²⁷ Cité par Frédéric Rouvillois, *Droit constitutionnel, la Ve République*, op. cit., p. 54.

légitimité historique suffisante pour diriger le pays. La légitimité de son successeur devrait, en conséquence, venir du peuple. Elle devrait être capable de fonder son autorité politique, d'en constituer l'essence, indépendamment et en plus du texte constitutionnel⁹²⁸. Le recours au suffrage universel constitue le seul « *substitut imaginable, le seul équivalent symbolique de la légitimité historique. (...) L'élection au suffrage universel (...) n'est pas seulement un mandat, mais bel et bien un sacre* »⁹²⁹. Par ailleurs, la conjoncture lui fournit des raisons supplémentaires de réformer la Constitution. Les attentats, organisés par l'OAS le 8 septembre 1961 et le 22 août 1962 -au Petit Clamart-, incitent le chef de l'Etat à mettre en place ce projet, comme il le rappelle le 4 octobre 1962 : « *Les attentats perpétrés ou préparés contre ma vie me font obligation d'assurer après moi (...) une République solide, ce qui implique qu'elle le soit au sommet* ». Outre ces attentats, il craint, certainement, que la fin de la guerre d'Algérie ne sonne le glas de sa carrière de chef de l'Etat, et qu'il ne soit renvoyé à Colombey les deux églises : « *Dès que la paix sera conclue, ils essaieront de me faire la peau. Alors, j'attaquerai* »⁹³⁰.

Il perçoit cette élection au suffrage universel direct non comme un élément permettant de renforcer la responsabilité politique du chef de l'Etat mais comme méthode pour consolider l'institution présidentielle. Le président de la République bénéficiera d'une légitimité populaire incomparable en France –il est l'élu d'une seule circonscription, la France–, et d'affirmer son autorité sur les institutions, les partis et le pays. Avec le recul, ce sont moins ses convictions que le texte et la pratique constitutionnelle qui la justifie.

L'analyse de Léon Blum est différente. En 1946, après le discours du général de Gaulle à Bayeux, il écrit « Toute souveraineté émanant nécessairement du peuple, il faudrait descendre jusqu'à la souveraineté, c'est à dire remettre l'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel. Là est la conclusion logique du système »⁹³¹.

Cette conclusion doit être prolongée. L'élection présidentielle doit être mise en œuvre régulièrement et de façon rapprochée. En effet, si « l'objet essentiel de droit constitutionnel dans un Etat de droit est celui du contrôle du peuple sur les gouvernants, (et) celui de leur responsabilité, c'est-à-dire celui de la limite de leurs pouvoirs »⁹³², réduire la durée du mandat présidentiel de deux ans a constitué un moyen de renforcer la responsabilité politique du Président devant le peuple. Avec le septennat, elle restait

⁹²⁸ "Ce qui est fondé en droit, en raison ou en valeur est légitime. La légitimité doit être distinguée de la légalité (...), Olivier Duhamel et Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, p. 565-566.

⁹²⁹ Jacques Julliard, *La tentation du Prince-Président*, Pouvoir, 1987, n° 41, p. 35.

⁹³⁰ Olivier Duhamel, *Le pouvoir* ...op.cit, p. 117-119.

⁹³¹ *Le Populaire*, 21 juin 1946, in Code Constitutionnel, commenté et annoté par M. de Villiers et Th. S. Renoux, Litec, Paris, 2001, p. 298-299.

⁹³² Marie-Anne Cohendet, *ibid.*, p. 250.

largement chimérique. Pendant sept ans, aucune action politique ne pouvait être conduite à l'encontre du chef de l'Etat quelle que soit son influence dans l'activité gouvernementale ou l'usage qu'il réalisait de ses pouvoirs dispensés de contreseing.

En 1873, le maréchal Mac-Mahon estimait qu'un mandat de sept ans « répondrait suffisamment aux exigences de l'intérêt général et serait plus en rapport avec les forces que je puis consacrer encore au pays »⁹³³. De tels motifs ne sont plus légitimes sous la Ve République.

Le délai de sept ans a été jugé trop long dès le début des années 60 au regard des prérogatives constitutionnelles accordées au chef de l'Etat et de la façon dont il exerce sa mission. Le club Jean Moulin, dès le début des années soixante⁹³⁴ puis Gaston Defferre en 1964 propose le quinquennat pour les présidentielles de 1965. Alain Poher fait de même en 1969. A gauche comme à droite les propositions se multiplient : MM. Marclhacy et Hersant sont en faveur d'un mandat de quatre ans, le programme commun de la gauche, MM. Peretti, Sanguinetti et Edgar Faure, d'un mandat de cinq ans. En 1973, Léo Hamon juge cette réforme cohérente avec la pratique présidentielle du régime. Elle s'inscrit aussi dans la logique de la Constitution de 1958 et de la révision constitutionnelle de 1962 qui visent un renforcement des pouvoirs du Président. En 1973, Georges Pompidou est aussi favorable à cette révision constitutionnelle⁹³⁵. L'accumulation de ces facteurs négatifs –notamment le recours délicat au référendum– incite, entre autres, le président à proposer la réduction de la durée du mandat présidentiel⁹³⁶. C'est une voie juridique plus explicite, moins aléatoire et donc moins périlleuse de mise en jeu rapprochée de la responsabilité du chef de l'Etat et de renouvellement d'une « légitimité atteinte par l'usure du pouvoir »⁹³⁷ que le référendum ou le droit de dissolution de l'Assemblée nationale. L'enjeu politique et le risque juridique sont connus, tant pour le candidat que pour l'électeur : élection du candidat ou échec, contrairement au référendum.

Les conditions de mise en jeu de la responsabilité présidentielle ne doivent pas dénaturer et minimiser la portée de la sanction : le Président de la République doit rendre des comptes, selon une périodicité cohérente et crédible, c'est-à-dire à des échéances suffisamment rapprochées pour que le citoyen puisse apprécier l'action du Président de la République⁹³⁸. Comme le souligne Maurice Hauriou, « une responsabilité politique devant le corps électoral n'est effective que si elle est organisée dans le

⁹³³ Message à l'Assemblée, 17 novembre 1873, Recueil Duvergier, 20 novembre 1873, p. 364. Jean-Pierre Camby, *1873-1973 : cent ans de septennat*, RDP, 2000, n°3, p.946.

⁹³⁴ Débats Assemblée nationale, 1^{re} séance du 14 juin 2000, p. 5336.

⁹³⁵ Léo Hamon, *Pour*, Le Monde du 17 octobre 1973.

⁹³⁶ Françoise Décaumont, *Le quinquennat...* op. cit., p. 1066.

⁹³⁷ Christophe Guettier, *Le Président sous...* op. cit., p. 70.

Pierre Avril, *Pouvoir et responsabilité*, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, p. 15-16

cadre du moyen terme : quatre ans, ou au plus, cinq »⁹³⁹.

Le quinquennat permet de renforcer les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité présidentielle pour différentes raisons.

En rapprochant les échéances électorales, cette révision actionne à la fois un mécanisme juridique, la sanction électorale, et un mécanisme politique, la pression découlant de la nécessité de rendre des comptes aux citoyens et d'être pédagogue pour les convaincre.

Il atténue les contradictions du texte constitutionnel et le déséquilibre existant entre trois éléments, la légitimité, la responsabilité et les pouvoirs présidentiels⁹⁴⁰. Il rend moins nécessaire la nécessité présidentielle de démissionner en cas de désaveu à des élections législatives⁹⁴¹, d'autant plus si les deux élections coïncident.

Il réduit la période d'irresponsabilité découlant d'une part du fait que le président ne tire aucune leçon d'un échec lors de l'usage du droit de dissolution ou du référendum, et, d'autre part de la difficulté à mettre en œuvre l'article 68, notamment après la décision du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1999 sur la Cour pénale internationale.

Il consolide la position de l'élection comme technique de mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle. Ce deuxième élément découle du premier. En juin 2000, que ce soit au Sénat ou à l'Assemblée nationale, Elisabeth Guigou (PS), les rapporteurs des commissions des lois comme les parlementaires ont mis en exergue, outre les vertus démocratiques de cette réforme, sa capacité à renforcer la responsabilité présidentielle. Jean-Louis Debré, alors député RPR, résume cela en disant : « (...) *Le retour devant les Français tous les cinq ans apparaît simplement comme l'exigence d'une responsabilité accrue, une réponse, un moyen parmi d'autres (...)* »⁹⁴². Néanmoins, cette responsabilité accrue ne peut aucunement justifier un interventionnisme accru du chef de l'Etat dans le champ de compétences du gouvernement pour deux raisons : d'une part, le texte constitutionnel ne le prévoit pas, le Premier ministre étant positionné comme le chef de l'exécutif ; d'autre part, en cours de mandat, la phase d'information et de contrôle du processus de responsabilité politique est insatisfaisante car la sanction ne peut intervenir qu'à son échéance.

La démocratie est renforcée et le quinquennat répond à une logique économique, cinq années correspondant mieux à l'application d'un programme politique précis. Avec le septennat, le chef de l'Etat était obligé de changer ses orientations politiques. Cela se réalisait sans que le peuple soit

⁹³⁹ Maurice Hauriou, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 1970 4^e édition.

⁹⁴⁰ Marie-Anne Cohendet, *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 980.

⁹⁴¹ Chantal Carpentier, *op. cit.*, p. 203-204.

⁹⁴² JO, Débats AN, 1^{ère} séance du 15 juin 2000, p. 5379. Philippe Douste-Blazy (UDF) utilise aussi l'expression "responsabilité accrue", p. 5383

consulté. La mise en œuvre de la sanction est d'autant mieux fondée que l'action sur laquelle elle porte est cohérente.

Opter pour le quinquennat c'est entériner le choix de 1962 pour une double responsabilité. Une responsabilité politique du Président de la République dans un cadre électoral, par son élection au suffrage universel direct ; une responsabilité politique du gouvernement dans un cadre parlementaire. Cette double responsabilité n'existait pas dans les régimes précédents quelles que soient les actions présidentielles. Toutefois, selon Pierre Avril, le quinquennat remet en cause non seulement le principe d'irresponsabilité présidentielle, mais aussi le principe de responsabilité gouvernementale devant le Parlement⁹⁴³. Pour que cette forme de responsabilité soit préservée, les rapports entre le gouvernement et le Parlement, comme les moyens accordés à ce dernier doivent être renforcés.

Selon René Rémond, « L'élection du président de la République par le peuple tout entier a greffé sur le vieil héritage du chef de l'Etat irresponsable, qui n'est pas aboli ni prescrit, un ensemble de pouvoirs et de compétences qui procèdent de l'engagement de sa responsabilité devant le corps électoral (...) »⁹⁴⁴.

Cet engagement est réalisé et testé à trois moments différents, même si certains dysfonctionnements peuvent être relevés.

Paragraphe 2 – Une contribution critiquée mais réelle

L'élection est une technique juridique. Selon Burke, l'élection est une « habilitation juridique » à agir au nom de la nation, mais aussi à établir un « *trust* » entre l'électeur et le titulaire du mandat, c'est à dire « une mission de confiance ». Burke utilise le terme *accountable* ce qui signifie être comptable. Cela est devenu, dans une traduction plus moderne, être responsable⁹⁴⁵.

L'*accountability* introduit une triple dimension dans la responsabilité : au moment de l'élection, en cours de mandat et à la fin du mandat. Lors de l'élection, il s'agit du choix de l'électeur de ses motivations, et de la nécessité pour l'élu d'analyser le scrutin pour agir en conséquence. Si juridiquement le représentant est libre d'agir, politiquement, un lien moral le lie à son électeur. Entre les échéances, les médias et les instituts de sondage contribuent à mettre en œuvre une phase intermédiaire, la phase de contrôle et d'information. Des élections locales peuvent aussi servir de test politique.

⁹⁴³ Pierre Avril, *Interview sur le quinquennat*, RDP, 2000, n°4, p. 955.

⁹⁴⁴ Préface de René Rémond, In Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 10.

⁹⁴⁵ Pierre Avril, *Responsabilité et accountability, in la responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p. 90.

Néanmoins cette voie est parfois contestée. Certes, elle peut être défailante, comme peut l'être la voie parlementaire. Cependant, l'élection permet de vérifier et de renforcer la légitimité des gouvernants.

La procédure électorale est l'occasion de mettre en jeu la responsabilité politique du détenteur du mandat électoral (A). Cependant un élément limite la contribution de l'élection au principe de responsabilité politique : l'absentéisme électoral. En effet, le lien contractuel, qui caractérise la responsabilité politique, suppose que les deux interlocuteurs –le candidat et le citoyen– communiquent. Quand l'électeur refuse de voter, le sens de la sanction est atténué car plus flou (B).

A - La mise en jeu de la responsabilité présidentielle

L'élection du chef de l'Etat conduit à mettre sa responsabilité au cours de trois phases. En amont existe la phase d'anticipation, en amont : c'est l'élection. Il s'engage sur un programme et l'électeur le choisit, en partie, sur cette base. (1). La phase de contrôle par l'information est actionnée à différents moments : les médias et les instituts de sondage y concourent. Elle est aussi mise en œuvre lors de la campagne électorale organisée pour les nouvelles élections. Le candidat sortant ou son successeur doivent présenter un bilan de l'action menée, expliquer et rendre des comptes. (2). La phase de sanction est mise en œuvre, en aval, au terme d'un mandat : le bilan se conclut par la réélection éventuelle du candidat sortant ou l'élection du successeur proposé. (3).

1 – La phase d'anticipation

Au cours de cette phase d'anticipation, le candidat sollicite une investiture pour exercer une fonction. Il propose un programme, prend des engagements, au cours des campagnes électorales. Cette phase s'est enrichie au fil des élections présidentielles, car, les programmes présidentiels sont devenus de plus en plus précis. En 1965, des candidats proposent un projet de société. Par la suite, ils déclinent leur programme autour d'un certain nombre de points, renforçant l'engagement pris devant et avec l'électeur. C'est dans cette phase que se noue le lien contractuel entre le candidat et l'électeur. Le caractère de plus en plus précis des programmes renforce ce lien, et accroît la responsabilité présidentielle. Cela facilite le contrôle et la sanction.

Un certain nombre de moyens sont mis en œuvre tant par les médias que par les partis politiques. Les financements étatiques dont ils bénéficient ne sont pas seulement un encadrement des sources de revenus. Ils sont un soutien attendu qui permet à des candidats d'engager des dépenses avec un risque financier limité. Le contrôle des temps de parole à la télévision accordés aux candidats est une garantie contre les abus.

Quelques critiques négatives sont émises.

Si la phase d'anticipation de la responsabilité politique du chef de l'Etat est renforcée, et plus en accord avec ses attributions et ses pouvoirs, elle serait insatisfaisante car le choix des électeurs serait limité par celui des partis politiques. La faiblesse de cette phase découle de deux éléments : le fonctionnement des partis, le comportement des électeurs.

Les partis politiques ne seraient pas « exclusivement des écoles de la citoyenneté ». Ils mettent plus l'accent sur la conquête et l'exercice des pouvoirs que sur la formation des citoyens⁹⁴⁶. Néanmoins, la sélection des candidats est une attribution ancienne et majeure des partis politiques. Ils ont le mérite d'offrir un choix à leurs adhérents, dans un premier temps, puis aux électeurs⁹⁴⁷, dans un second temps, même si de nombreuses critiques peuvent être formulées à ce sujet⁹⁴⁸. Quoi qu'il en soit la possibilité d'être élu est offerte à un plus grand nombre avec la reconnaissance légale des partis politiques ! De plus, s'il est certain que l'offre de candidat est limitée par les partis politiques, le citoyen dispose d'une totale liberté pour choisir⁹⁴⁹. Enfin, cette offre s'est éteinte au fil des scrutins présidentiels.

D'autres critiques sont formulées.

Tout d'abord, la portée de cette technique peut être atténuée si elle est examinée à travers le prisme de la représentation. L'élection au suffrage universel direct du Président de la République laisserait sous-entendre qu'il représente à lui seul toute la diversité sociale et politique du pays, ce qui peut paraître contestable. Les élections législatives tendraient davantage vers cet objectif⁹⁵⁰. Cependant, l'élection présidentielle a le mérite d'atténuer les différences locales et de livrer une image plus homogène de la nation française. C'est ce que l'on peut attendre de son représentant. La France est sa circonscription électorale.

D'autres critiques conduisent à remettre en cause la technique de l'élection : la représentation serait une technique inadaptée tant pour le président de la République que pour les députés⁹⁵¹. Un élu ne peut

⁹⁴⁶ Patrice Gélard, *Remarques impertinentes sur l'électeur*, in Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, *La république*, Monchrestien, Paris, 2001, p. 68. Historiquement, peu de partis ont cherché à former leurs militants. A partir de la fin du XIXe siècle le parti communiste, — parti de masse, selon la classification de Maurice Duverger—, exerçait cette mission de formation. En France, peu de partis agissent en ce sens. De plus, peu de citoyens cherchent à se former et sont attirés par le militantisme. Il est vrai que le militantisme, en France, exige un investissement important et difficilement compatible avec une vie professionnelle et une vie familiale.

⁹⁴⁷ Pas dans tous les partis. Cela dépend de leur mode plus ou moins de fonctionnement.

⁹⁴⁸ La campagne présidentielle de 1995 a mis en exergue une double difficulté : la première est vécue au sein des partis politiques pour organiser des primaires en interne ; la deuxième est la décision d'être ou non candidat et au-delà d'exercer une fonction complexe et pesante. Pierre Chabal, Patrick Fraisse : *Déclin et renouveau ...*, op. cit., p.21-46.

⁹⁴⁹ Guy Carcassonne, *La primauté de l'élection présidentielle. Rapports entre les consultations populaires. La leçon des résultats.*, in *La France présidentielle, l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, sous la dir. de Nicolas Wahl et Jean-Louis Quermonne, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1995, p. 35.

⁹⁵⁰ Hélène Desbrousses-Peloille, *Représentations de « république » et « démocratie »*, RFSP, n°3, 1984, p. 485.

⁹⁵¹ Des critiques conduisent à remettre en cause le système de l'élection qui conduit à confisquer le pouvoir au bénéfice d'une bourgeoisie. La professionnalisation de la classe politique conduit à une scission au sein de la société et à domination d'une classe sur l'autre. Pour de plus amples développements : Henri Weber : *Représentation et révolution; réponses à six questions*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 33-46. Dominique Turpin : *Critiques de la représentation*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 7-16.

représenter correctement un grand nombre d'électeurs⁹⁵². De plus l'élection d'un président de la République ne se réalise jamais à 99%. Il est élu avec à une majorité assez faible en pourcentage⁹⁵³. Certes. Toutefois, le plus important est de trouver le moins mauvais des systèmes et de ne pas oublier que « la fonction politique se définit par sa capacité à bâtir un *consensus*, exprimant l'acceptation de la nation, y compris de ceux qui n'ont pas voté et qui ne voteront peut-être pas pour »⁹⁵⁴ le candidat qui sera élu.

Un autre risque lié à l'élection découlerait de la personnalisation⁹⁵⁵. C'est celui de la « déformation plébiscitaire »⁹⁵⁶. Comme « le système plébiscitaire (est) la négation même de toute responsabilité »⁹⁵⁷, toute tentation plébiscitaire constitue une limite subjective à la responsabilité politique⁹⁵⁸. Elle se développe lors des scrutins électoraux et de différentes façons. Il y a une remise en question de la volonté nationale, et une faiblesse des partis politiques qui nuisent à la portée de l'élection. Cependant le risque est bien moindre que lors du recours au référendum. De plus, l'élection populaire dépasse le plébiscite et fonde une nouvelle responsabilité qui se joue devant le peuple et s'affirme peu à peu⁹⁵⁹.

Enfin, les citoyens accordent plus de valeur aux hommes politiques qui se sont personnellement impliqués. Leur autorité a été renforcée par leur capacité à rechercher « l'acquiescement national ». Cela concrétise et valorise l'exercice du pouvoir politique, le rend plus humain et plus crédible⁹⁶⁰.

L'affluence des candidatures et la rudesse de la concurrence, qui caractérisent de plus en plus les compétitions électorales, se sont accrues aux dernières élections présidentielles. Avant l'adoption du quinquennat, étaient redoutées la multiplication des promesses démagogiques et irréalisables⁹⁶¹, la montée d'«un climat de revendication, (...), de désordre voire de guerre civile larvée », des attitudes corporatistes de tout genre qui nuiront à la cohésion de la société⁹⁶², et l'augmentation « des périodes

⁹⁵² Selon A. H. Birch : « la complexité du gouvernement moderne et le nombre croissant d'électeurs représentés par chaque personne élue » rendent inadéquat et suranné « le vieux principe représentatif ». On ne peut représenter « à la fois, juridiquement, « la nation », (...) et, sociologiquement, chacun d'eux dans son unicité ». Dominique Turpin, *Critiques de la représentation*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 13.

⁹⁵³ La même critique peut être formulée pour les députés. La représentativité de leur contrôle peut aussi être contestée. A ce sujet : Patrick Viveret, *Les partis politiques, l'Etat et la démocratie*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 17-24.

⁹⁵⁴ Pierre Avril, *La médiation personnelle*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 27.

⁹⁵⁵ A titre de comparaison, la Finlande a, par étapes successives, révisé sa Constitution et instauré, en 1991, l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Ce phénomène de personnalisation a aussi été constaté. La personnalité du candidat est mise en avant par la médiatisation croissante des campagnes électorales. Christine Larsen, Yseult Marique : *Evolution de la fonction présidentielle*, op. cit. p. 1387.

⁹⁵⁶ Michel Bélanger, Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'Etat, op. cit., p. 1276.

⁹⁵⁷ Jean-Marie Denquin, *Réflexions sur la durée du mandat présidentiel*, RDP, 1975, p. 1359-1397 et 1366-1369.

⁹⁵⁸ Pierre Avril, *Responsabilité et accountability*, in *La responsabilité des gouvernants*, p. 91

⁹⁵⁹ Pierre Avril, *Pouvoir et responsabilité*, in *Mélanges*, p. 12-14

⁹⁶⁰ Pierre Avril, *La médiation personnelle*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 30.

⁹⁶¹ Jean Petot, op. cit., p.1507.

⁹⁶² Jean-Marie Denquin, *Réflexions ...*, op. cit., p. 1377. « Une fièvre électorale des plus aiguës » ne cessera d'agiter le corps électoral, et, par la même, la Nation tout entière Christian Fouchet en 1993 in *Non au changement de régime*, L'appel, n°1, p. 19-20, cité par Jean-Marie Denquin, op. cit., p. 1377. Françoise Decaumont utilise l'expression de fièvre électorale in *La*

d'incertitudes inséparables de son renouvellement »⁹⁶³. La continuité de la politique est non-garantie en cas de changement de Président et d'équipe gouvernementale. Elle ne l'était pas davantage avec un mandat de sept ans car des nécessités économiques peuvent conduire à modifier les choix politiques. De plus la multiplication des cohabitations conduit à une instabilité gouvernementale à laquelle le quinquennat peut mettre un terme⁹⁶⁴, notamment avec en coordonnant les élections présidentielle et législative. Outre cela, la réélection du candidat sortant n'assure pas le suivi de la politique précédente, ce dernier pouvant profiter d'un nouvel état de grâce pour changer de stratégie. Certes.

Cependant, la même critique peut être formulée à l'encontre des élections législatives et des députés, c'est à dire de ceux qui mettent en jeu la responsabilité politique des ministres devant l'Assemblée nationale.

Ensuite, il ne faut pas oublier que l'augmentation du nombre de consultations électorales résulte de la coexistence de mandat présidentiel et législatif de durées différentes. «La dualité des élections gouvernementales», c'est-à-dire les élections présidentielle et législative⁹⁶⁵, qui caractérise le régime de la V^e République, a été source d'instabilité. La continuité du gouvernement est fréquemment remise en question par cette dualité⁹⁶⁶. L'exercice d'un pouvoir exécutif responsable aussi. «Le quinquennat, finalement sera plus long que le septennat, puisqu'il n'y aura plus de rendez-vous électoraux nationaux qui entrecouperont le mandat présidentiel»⁹⁶⁷.

De plus, « si l'élection est un désordre, elle est un désordre organisé et limité », et cela à trois niveaux : le temps : la période électorale est réduite et juridiquement encadrée ; les individus : se confrontent majoritairement des femmes et des hommes politiques expérimentés ; les amateurs et les fantaisistes abandonnent d'eux-mêmes ou sont éliminés par le vote utile ; les moyens : le montant des dépenses électorales ne doit pas dépasser un certain seuil.

Enfin, Il est indéniable qu'en période électorale, la vie du pays, l'actualité du journal télévisuel, la presse écrite se focalisent sur les candidats. Néanmoins, c'est le moment de s'informer et de réfléchir sur les choix de société à réaliser. C'est le moment de participer, différemment, à la vie de la cité. Se

Présidence, op. cit., p. 92.

⁹⁶³ Jean-Marie Denquin, *Réflexions...*, Ibid, p. 1375.

⁹⁶⁴ Jean-Michel Blanquer, *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 960. Guy Carcassonne *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 966.

⁹⁶⁵ Charles Zorgbibe, op. cit., p. 7. En effet, déterminer un projet détaillé pour les sept années à venir était devenu économiquement impossible notamment avec la mondialisation des crises économiques. L'internationalisation et l'interpénétration des économies réduisent notablement les possibilités de planification et de maîtrise gouvernementale de la politique. Dès 1971, Roger-Gérard Schwartzberg écrivait qu'«arrêter un programme pour sept ans relève moins de l'art politique que de l'art divinatoire» Roger-Gérard Schwartzberg, *Contre ...*, op. cit. —.

⁹⁶⁶ Olivier Duhamel, *ibid.*, p. 185-186.

⁹⁶⁷ Olivier Duhamel, *Ce mandat, finalement, sera plus long que le septennat*, Libération des 20 et 21 mai 2000.

La dernière dissolution a conforté Georges Vedel dans l'idée que le septennat était «inadapté à notre temps» et «a perdu non seulement toute raison d'être, mais toute réalité». La multiplication des alternances montrait qu'il est impossible de choisir pour sept ans un responsable politique –Georges Vedel, 7= 5+2,2+5, op. Cit.–.

met en œuvre la phase d'information et de contrôle du processus de responsabilité politique conjointement à la phase d'anticipation. L'élection est à l'origine d'un phénomène de « catharsis sociale »⁹⁶⁸ aux vertus nécessaires⁹⁶⁹. En effet, la campagne électorale, en permettant aux antagonismes de se manifester par des voies légales, est purificatrice ; cela ne peut que renforcer le régime politique. En 1973, Olivier Stirn, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, ne jugeait ni inquiétant le risque d'augmentation des campagnes, car il est normal que le citoyen « puisse s'exprimer régulièrement »⁹⁷⁰.

Quoi qu'il en soit, la révision constitutionnelle de 1962, consolidée par celle de 2000 renforce la responsabilité politique du chef de l'Etat en constitutionnalisant une procédure d'investiture. Elle sera effectuée conformément à la même Constitution qui lui attribue « une série d'attributions et de compétences. Au terme de cette procédure, et plus explicitement de l'élection présidentielle, le candidat victorieux accédera à la fonction de président »⁹⁷¹. Elle corrige certains dysfonctionnements juridiques et politiques du régime politique de la Ve République. Elle permet aux citoyens de réaliser « directement un choix fondamental »⁹⁷².

Outre une phase d'anticipation, la mise en œuvre de la responsabilité présidentielle traverse une phase de contrôle par l'information.

2 – La phase de contrôle par l'information des électeurs

Cette phase est mise en œuvre à deux moments différents : entre les échéances électorales et au cours de la campagne électorale organisée au terme du mandat. Cette phase est importante car elle conduit tout détenteur d'un mandat électoral à rendre des comptes sur les moyens qu'il a mis en œuvre pour répondre aux besoins de la communauté. Il cherche « à démontrer le droit qu'il a de gouverner ». C'est une des facettes de la fonction de représentation⁹⁷³ qui contribue à la mise en œuvre de la responsabilité politique par voie électorale.

Entre les échéances électorales, la mise en jeu de la responsabilité présidentielle est défailante. Cependant elle est inégale, même si la demande d'information et l'action de contrôle peuvent être mise

⁹⁶⁸ Jean-Marie Denquin, *Réflexions...*, ibid., p.1376-1379.

⁹⁶⁹ L'origine grecque est katharsis qui signifie purification, évacuation. Il est utilisé par Aristote à propos des effets éducatifs de la musique (Politique, VIII, 1340 a) : Alain Rey (dir.), *Dictionnaire Historique de la langue française*, Le Robert, France Loisirs, Paris, 1994, p.365-366.

⁹⁷⁰ Le Monde, 24 mars 1973.

⁹⁷¹ Olivier Beaud, *La puissance de ...*, op. cit., p. 168-169.

⁹⁷² Guy Carcassonne, *La primauté...*, op. cit., p. 35.

⁹⁷³ Jean-Marc Coicaud, *Légitimité et responsabilité des gouvernants...*, op. cit., p. 101.

en œuvre par des acteurs, comme la presse écrite et audiovisuelle et les institutions de sondage. De plus, elle ne peut se conclure par une sanction immédiate. Il faut attendre la fin du mandat. C'est la faiblesse de la responsabilité présidentielle

Abordant la question sous un autre angle, Olivier Beaud souligne que « *le Parlement (...) a l'avantage incommensurable sur le peuple d'exercer un contrôle permanent et pacifié* »⁹⁷⁴. Certes, la contribution du Parlement est essentielle et incontournable.

Cependant, elle ne s'exerce que sur le gouvernement. Les parlementaires ne peuvent exercer aucun contrôle et ne demander aucune information sur l'usage présidentiel des actes dispensés de contreseing, sauf en engageant une procédure pour haute trahison. De même, quand des décisions sont manifestement prises sous l'impulsion présidentielle, ils s'adresseront exclusivement aux membres du gouvernement en vertu du principe constitutionnel d'irresponsabilité politique du chef de l'Etat devant le Parlement.

Si la phase de contrôle par l'information peut être conduite par les médias, elle ne se déroule pas en continu, comme dans un cadre parlementaire. De plus, le chef de l'Etat et les ministres peuvent échapper plus aisément à ce contrôle technique et politique. Rien n'est organisé comme cela peut l'être des rapports entre le gouvernement et le Parlement par la Constitution et le règlement des Assemblées. Seuls les instituts de sondage lui offrent la possibilité de manifester sa confiance et sa défiance. Certes, par leur action, ils peuvent déstabiliser les gouvernants. Une chute de la côte de popularité est assimilée à une sanction morale des choix politiques. Cependant, outre le caractère aléatoire, voire contestable des résultats⁹⁷⁵, aucune sanction directe et immédiate ne peut être prise par le citoyen. La chute de popularité de Jacques Chirac, notamment en février et en mars 2004, ne l'a pas conduit à démissionner⁹⁷⁶.

⁹⁷⁴ Olivier Beaud, *ibidem*.

⁹⁷⁵ En raison des méthodes choisies, de la façon dont sont rédigées les questions, du moment où est réalisé le sondage et où est publié le sondage, et de la façon dont les résultats sont interprétés.

⁹⁷⁶ La popularité de Jacques Chirac chute sensiblement. Pour la première fois depuis sa réélection, le chef de l'Etat rassemble moins de satisfaits (47 %) que de mécontents (53 %), selon le sondage réalisé par l'IFOP du 12 au 20 février auprès de 1 871 personnes et publié dans *Le Journal du dimanche* du 22 février. Le premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, perd deux points, à 39 % de satisfaits, à moins d'un mois du premier tour des élections régionales et cantonales.

Ce net recul du président de la République confirme une tendance à la baisse enregistrée au lendemain du jugement du tribunal correctionnel de Nanterre (Hauts-de-Seine), condamnant l'ancien premier ministre, Alain Juppé, à 18 mois d'emprisonnement avec sursis et à dix ans d'inéligibilité. M. Chirac avait alors exprimé son soutien au président de l'UMP ; il avait en outre pris l'initiative de lancer une enquête administrative sur d'éventuelles pressions qu'auraient subies les juges de Nanterre.

Début février, le baromètre TNS-Sofres pour *Le Figaro magazine* donnait le premier signe du recul présidentiel : M. Chirac y perdait quatre points. Dans l'hebdomadaire *Le Point* du 12 février, un sondage Ipsos réalisé les 6 et 7 février auprès de 941 personnes indiquait que 51 % des Français portaient un jugement favorable sur M. Chirac, "en tant que président de la République" ; ils étaient 58 % en janvier.

Une autre enquête effectuée par Louis Harris les 13 et 14 février auprès de 1 000 personnes pour AOL et *Libération* du

La phase de contrôle par l'information n'est pas toujours mise en oeuvre par l'autorité politique devant laquelle cette obligation joue, c'est à dire l'électeur. L'électeur reçoit les informations mais ne peut être à l'origine du contrôle et exiger des explications. Il peut uniquement, sur la base des informations descendantes vérifier que le détenteur du mandat a tenu ses promesses et engagements. En étant membre du même parti politique, des informations peuvent être plus facilement demandées et des critiques formulées.

Il est certain que cette phase est insatisfaisante. Il faudra attendre la fin du mandat pour sanctionner. C'est la faiblesse de la responsabilité présidentielle. Néanmoins, l'opposition peut aussi mener une action médiatisée qui, cumulée à l'action des médias et des instituts de sondage, fournissent aux électeurs suffisamment d'informations pour juger les actions menées au terme du mandat présidentiel.

Quand le président de la République, au terme de son mandat, se représente, cette phase, mise en oeuvre lors de la campagne électorale, se confond avec la phase d'anticipation. En présentant son bilan, il rend des comptes et propose un projet. Les phases se mêlent sauf sur les conséquences. Au cours de la dernière phase, la sanction sera positive ou négative.

3 – La phase de sanction

La technique électorale est une technique de mise en jeu de la responsabilité politique car elle permet « de remettre en cause, ou de conforter, le titre à gouverner des représentants par une mise à l'épreuve de leur légitimité ». La confiance est renouvelée ou refusée⁹⁷⁷. Représentation et responsabilité sont intimement liées⁹⁷⁸. Limiter l'exercice du pouvoir découle de la fonction de représentation⁹⁷⁹. La sanction permet d'atteindre la finalité de la responsabilité politique, à savoir une concordance de volonté entre les électeurs et l'élu. La perte de pouvoir peut constituer un moyen d'y parvenir.

La phase de sanction de la responsabilité électorale est mise en oeuvre à l'échéance normale ou anticipée du mandat électoral. Elle concerne tous les actes du Président qu'ils soient ou non

16 février affirme que 47 % des Français ont une opinion "*plutôt positive*" ou "*très positive*" de M. Chirac – soit 6 points de moins que dans le sondage de janvier. Cette tendance à la baisse vient contredire un début d'année qui avait souri au couple exécutif ; la remontée de M. Raffarin s'était accompagnée du maintien à un niveau élevé de popularité de M. Chirac, dont le retour sur la scène intérieure à l'occasion des différentes cérémonies de vœux, avait été apprécié par l'opinion.
• Le Monde du 24.02.04

⁹⁷⁷ Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, op.cit., p. 438. Jacques Cadart, *Institutions politiques...*, op. cit., p. 1121, Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, coll. Focus droit, 2^{ème} édition, 2002, Paris, p. 322, Olivier Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, op. cit., p. 164. Christophe Guettier, *Le Président sous la V^e République*, PUF, coll. Que sais-je ? , Paris, 1995, p. 59. Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, coll. Domat, droit public, 17^{ème} édition, 2001, Paris, p. 536-539, Claude Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, Paris, 1999, 10^{ème} édition, p. 555. Dimitri-Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, op. cit., p. 891.

⁹⁷⁸ Denis Baranger, *Responsabilité politique*, in Dictionnaire de culture juridique, op. cit., p. 1358.

⁹⁷⁹ Jean-Marc Coicaud, *Légitimité et responsabilité des gouvernants...*, op. cit., p. 101.

contresignés. Cette mise en jeu est constitutionnellement organisée mais limitée car aucune sanction autre que celle décidée dans le secret de l'isoloir n'est prise⁹⁸⁰. La sanction est nécessaire car, comme la responsabilité, elle contribue à préserver et à pérenniser l'organisation politique⁹⁸¹ de la cité.

Des auteurs, comme Marie-Claire Ponthoreau⁹⁸², Jean-Marie Denquin⁹⁸³ ou Colin Turpin, soulignent qu'une des faiblesses de la sanction électorale tient à son caractère périodique. Selon Colin Turpin, « (...) la responsabilité devant le peuple (est) quelque chose d'épisodique, non spécifique et capricieux »⁹⁸⁴. Il est vrai que la sanction ne peut être prononcée qu'à l'issue du mandat.

Philippe Ségur considère que la technique électorale serait défailante, par comparaison avec la procédure parlementaire de la question de confiance et de la motion de censure. « La motivation des choix » et « l'affectation de valeur » positive ou négative dans le processus électoral ne sont pas aussi claires et aussi explicitement formulées que dans le processus parlementaire. Il regrette que le choix ne soit pas manichéen, comme dans ce dernier cadre. L'électeur doit choisir entre plusieurs candidats et plusieurs programmes et non entre la confiance et la censure⁹⁸⁵. Néanmoins, même dans ce cadre, il est hasardeux d'affirmer que les motivations des parlementaires sont transparentes et dénuées de sentiments.

Par ailleurs, Patrick Auvret juge la portée de l'élection relative dans le sens où elle se limite à remplacer le titulaire sans autre incidence⁹⁸⁶. Certes. Cependant une motion de censure a aussi pour conséquence juridique d'obliger les ministres à démissionner ... sans autre conséquence juridique, *a priori*. Le recours en réponse d'une motion de censure relève d'un choix politique et non d'une règle juridique. Dans le cas de l'élection présidentielle, le président sortant n'est pas réélu. Cela a des conséquences sur son parti politique, voire aussi sur sa carrière politique. Valéry Giscard d'Estaing ne

⁹⁸⁰ Patrick Auvret, op. cit., p. 82.

⁹⁸¹ Jean-Marc Coicaud, *Légitimité...*, op. cit., p. 48-49.

⁹⁸² Marie-Claire Ponthoreau, *Pour une réforme de la responsabilité politique du Président de la République française*, in, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p. 301-320.

⁹⁸³ Michel Bélanger, op. cit., p. 1276.

⁹⁸⁴ Cité par Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 113.

Une critique comparable est formulée sur l'élection américaine. Dans le régime présidentiel américain, l'élection du chef de l'Etat est perçue comme le mode de mise en jeu de sa responsabilité politique : « lorsque les américains pensent à la responsabilité politique, ils pensent principalement, sinon exclusivement, aux élections ». Si les citoyens ne sont pas satisfaits de leur président, ils doivent attendre les élections présidentielles suivantes ou envoyer au Congrès une majorité différente de la sienne qui se chargera de faire pression sur lui. Cette dernière remarque de Martin A. Rogoff, appliquée au régime présidentiel, conduit à mettre en exergue une faiblesse de l'élection : la nécessité d'attendre une échéance pour sanctionner concrètement. Martin A. Rogoff, *La conception américaine...*, op. cit., , sous la dir. de , p.63-64.

Pour Carlos Pimentel, le pouvoir de suffrage existe aussi dans d'autres régimes : ainsi, le veto et le référendum constituent « les pierres de touche des régimes non parlementaires ». Aux Etats-Unis d'Amérique, on oppose le droit de veto et la responsabilité politique ; en suisse le référendum à la majorité gouvernementale Carlos Pimentel, *Responsabilité et typologie des régimes politiques*, in *la responsabilité des gouvernants*, Descartes, paris, 1999, p. 76. *L'impeachment* peut aussi être intégré dans un processus étendu de la responsabilité politique.

⁹⁸⁵ Philippe Ségur, *La responsabilité...*, op. p. 80.

⁹⁸⁶ Patrick Auvret, *La responsabilité du chef de l'Etat sous la V^e République*, op. cit, p. 90

s'est jamais représenté à une élection présidentielle. Qu'il s'agisse d'une motion de censure ou d'un refus de réélire le candidat sortant ou d'élire le candidat issu de la même famille politique, le votant souhaite que ses gouvernants soient en accord avec ses choix politiques. Rétablir une harmonie politique est la même finalité, quelle que soit la technique utilisée.

Il est important de maintenir l'exercice régulier de la responsabilité par les « institutions représentatives », à savoir le Parlement. Il n'est pas souhaitable que l'élection présidentielle soit le seul mode de contrôle et de sanction des gouvernants. C'est une technique complémentaire qui tient compte de l'évolution du fonctionnement des institutions et du rôle prééminent joué par le chef de l'Etat. Il ne sert à rien de s'arc-bouter sur des modes d'organisation des pouvoirs s'ils ne sont plus adaptés aux réalités politiques.

La sanction électorale comporterait des failles car le suffrage universel direct n'est pas un juge suprême, le peuple réalisant des hommes mêlés à des scandales : « la sanction électorale n'a (...) pas valeur de sanction révocatoire systématique ». Les électeurs sont plus soucieux d'élire une personne apte, de part sa notoriété locale et nationale, à conduire plus efficacement une politique. Par ailleurs, les élus utilisent la réélection comme technique pour les absoudre et annihiler les poursuites judiciaires. Etre corrompu n'empêche pas la réélection. Il ne serait pas possible d'appréhender l'élection comme une source de légitimité à part entière et ce d'autant plus que l'absentéisme électoral est croissant⁹⁸⁷. Néanmoins, ce type de critique peut être formulé à l'encontre de tout élu, qu'il soit candidat à l'élection présidentielle, législative ou à des élections locales. De plus la sanction intervenant au terme du mandat a la vertu de mettre en place une limite. Cette limite est entre les mains de l'électeur érigé en juge et en contre-pouvoir. N'oublions pas les écrits de Montesquieu, qui soulignent les dangers de la corruption de la République pour la pérennisation de l'Etat, l'intérêt de la vertu, et la responsabilité du citoyen : « J'ai dit que la nature du gouvernement républicain est que le peuple en corps, ou de certaines familles, y aient la souveraine puissance »⁹⁸⁸.

Quoi qu'il en soit, il y a une nouvelle forme de sanction ce qui n'existait pas dans les régimes précédents, quelle que soit l'influence du chef de l'Etat. De plus la sanction est automatique et immédiate. L'élection présidentielle est une sanction électorale directe qui rend tangible la responsabilité présidentielle. Le scrutin est un mécanisme juridique direct, qui est le seul à ne pas

⁹⁸⁷ Véronique Pujas, *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique : éléments de politiques comparées*, in *La responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, n°92, 2000, p. 179-180.

⁹⁸⁸ Livre III, chapitre II et III ; Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, tome 1, op. cit., p. 115-116.

dépendre des états d'âme de l'élu en place. L'échec de Valéry Giscard d'Estaing en 1981 constitue une sanction négative de son action, la réélection de François Mitterrand, une sanction positive. Cette sanction signifie tout d'abord une satisfaction ou une insatisfaction, puis un renouvellement de la confiance ou un refus de la renouveler : l'élu n'est plus représentatif. Il ne peut plus décider⁹⁸⁹.

Le peuple a un moyen légal de s'exprimer, ce qui limite le risque de crise extraparlamentaire. De plus, les résultats des élections législatives à mi-mandat présidentiel, comme sous le septennat, ou ceux des élections régionales sont interprétés comme une sanction ou un vote de confiance pour le président de la République et son gouvernement. Le rejet de l'élection, comme technique de mise en jeu de la responsabilité politique, devrait alors s'étendre à tous les mécanismes électifs qui ne se basent pas sur le principe du mandat impératif. C'est alors la logique représentative qui s'écroule⁹⁹⁰.

La réduction de la durée du mandat présidentiel renforce la responsabilité présidentielle, non seulement en rapprochant les phases de sanction, mais aussi en rendant acceptable l'idée que le président sortant demeure en fonction cinq ans de plus. Dix ans est une durée acceptable⁹⁹¹. Quatorze ans non. Avec le septennat, les électeurs pouvaient avoir le sentiment que renouveler le contrat pour sept ans était risqué et pesant. Le choix était peut-être moins un jugement en opportunité de la politique menée qu'un questionnement sur le besoin de changer. Avec le quinquennat, la sanction intervenant au bout de cinq ans ne sera pas fondée seulement sur ce besoin. Elle sera essentiellement le fruit d'un jugement des choix politiques et l'idée de continuer pendant cinq ans ne constituera pas un obstacle de même nature que celui du septennat⁹⁹².

Un autre élément doit être abordé. S'il ne fait plus aucun doute que le Président est responsable

⁹⁸⁹ Lucien Jaume, *Légitimité et représentation sous la Révolution*, Droits, n°6, 1987, p. 59.

⁹⁹⁰ Dominique Turpin, *Critiques de la représentation*, Pouvoirs, 1978, n°7, p.7 et s.

⁹⁹¹ Jean Gicquel note que le quinquennat facilitera la réélection. Toutefois, il se demande si dix est bien une durée raisonnable. *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 994.

⁹⁹² La réélection assure un exercice continu du pouvoir. Georges Pompidou (Le Monde, 29 septembre 1973) et des sénateurs (Un certain nombre de parlementaires s'était prononcé en 1973 pour limiter à deux le nombre de mandats présidentiels successifs : il s'agissait d'un amendement de MM Legaret Marcel Martin, Edouard Bonnefous et plusieurs de leurs collègues". Les sénateurs ont refusé. M. Dailly a expliqué, "au nom de la commission de législation", qu'une telle restriction aurait empêché le Président Roosevelt "de mener son pays à la victoire". Le Monde, 20 octobre 1973) refusent toute limitation citant, de concert, à titre d'exemple, les Etats-Unis d'Amérique. Si en 1940, Georges Roosevelt n'avait pas eu le droit de se représenter, les conséquences auraient pu être fâcheuses pour l'Europe et l'issue de la seconde guerre mondiale. Cela rejoint l'idée que le maintien d'une telle clause permet d'assurer la continuité des fonctions. François Goguel, participant à un débat sur l'équilibre général de la Constitution, journée du 16 décembre 1992, in *La révision de la Constitution*, journée d'étude des 20 mars et 16 déc. 1992, PUF, Aix en provence - Economica, Paris, coll. Droit public positif, série : travaux de l'association française des constitutionnalistes, 1993, p. 170.

devant le corps électoral⁹⁹³, la sanction politique, c'est-à-dire la révocation du titulaire d'une fonction politique par l'organe qui l'a investi, ne peut, *a priori*, avoir lieu que s'il se représente. Une nouvelle candidature offre l'occasion de pratiquer la sanction positive ou négative.

Cependant, la réélection du Président de la République sortant est critiquée sur les plans juridique et politique. Juridiquement, selon Patrick Auvret, estimer que la réélection constitue un moyen complémentaire du quinquennat pour renforcer la responsabilité politique est abusif. Certes, elle n'est pas un mécanisme permettant à tout moment de renvoyer le chef de l'Etat. Elle joue au début et au terme du mandat et ne fonde pas juridiquement une mise en jeu de sa responsabilité politique : « le candidat sortant n'a pas plus de droits ou de devoirs que les autres personnes qui briguent le poste. L'élection inaugure un nouveau mandat et ne serait pas juridiquement un jugement sur l'exercice passé de la fonction »⁹⁹⁴. C'est oublié, qu'en la matière, le jugement ne peut être juridique. Seule la forme de la sanction –réélection ou non du candidat sortant ou élection d'un candidat issu de la même famille politique que lui– est juridique. Le jugement est politique car c'est un jugement en opportunité. Cette démarche juridique de Patrick Auvret n'est pas partagée par tous. En effet, que ce soit la commission des lois de l'Assemblée nationale en 1973, Jean-Marie Denquin en 1975⁹⁹⁵ ou Philippe Ségur en 1998, nombreux sont ceux pour qui la réélection est l'occasion de sanctionner la politique présidentielle. Selon Philippe Ségur, « Il n'y a pas d'autorité qui ne soit à un moment ou à un autre, mise en demeure de renouveler le pacte grâce auquel elle s'exerce »⁹⁹⁶.

Outre des critiques juridiques, des arguments de nature politique sont avancés pour contester la contribution de la réélection au principe de responsabilité politique. En 1973, M. Pinton (gauche démocrate.) rejette la clause de réélection au nom de la démocratie et regrette que les sénateurs aient refusé d'en limiter le nombre : « De la monarchie élective, nous risquons de passer à la monarchie viagère »⁹⁹⁷. Autoriser un chef de l'Etat puissant et irresponsable à se représenter à vie ne renforcerait pas sa responsabilité politique devant les citoyens. Cela serait risqué. Sans envisager une telle situation, la possibilité de solliciter un second mandat altérerait l'exercice de la fonction présidentielle : « l'épreuve de la réélection » affaiblirait l'autorité du chef de l'Etat⁹⁹⁸ qui ne serait pas capable d' « assumer pleinement sa charge d'arbitre »⁹⁹⁹ et ses responsabilités. Il serait occupé, voire préoccupé

⁹⁹³ Claude Emeri, *De l'irresponsabilité ...*, op. cit., p. 138.

⁹⁹⁴ Patrick Auvret, *La responsabilité...*, op. cit., p. 90-91.

⁹⁹⁵ Jean-Marie Denquin, *Réflexions...*, op. cit., p. 1373.

⁹⁹⁶ Philippe Ségur, *Les fonctions de la responsabilité politique, in, Gouvernants ...* op. cit., p. 241.

⁹⁹⁷ Alain Guichard, *Le Monde*, 24 mars 1973.

⁹⁹⁸ Françoise Decaumont, op. cit., p. 92.

⁹⁹⁹ Maurice Duverger, *Le mythe du quinquennat*, *Le Monde*, 16 février 1987.

une grande partie de son mandat par la campagne électorale¹⁰⁰⁰. Devant à la fois exercer ses fonctions de chef de l'Etat et préparer sa réélection, il poursuivrait deux intérêts contradictoires, l'intérêt général, celui de la Nation, et un intérêt particulier, le sien¹⁰⁰¹. De plus, l'obligation de présenter son bilan devant un électeur qui jugerait son action pourrait freiner son action, son esprit d'initiative et la prise de risque, comme le risque de ne pas être réélu. A quoi bon s'investir pour la nation !¹⁰⁰². Le temps passé en campagne électorale serait autant de temps en moins consacré à présider. A l'échelle du quinquennat, ce handicap serait proportionnellement plus important tout en étant moindre qu'avec un mandat de quatre ans.

Néanmoins, cette critique peut être formulée à l'encontre de n'importe quel mandat électoral. Seule une personne nommée à vie ne perdra pas de temps en campagne électorale. Sera-t-elle pour autant active toute sa vie ?

Une évaluation du temps consacré à la réélection semble difficile, comme en témoignent diverses estimations : en 1973, selon Maurice Couve de Murville, avec le quinquennat, le Président préparera sa réélection « deux années sur cinq, au lieu de deux années sur sept »¹⁰⁰³, et pour le député Etienne Dailly un peu plus d'un an sur cinq. Sur sa lancée, il pense aussi que si le Président était, dès son entrée en fonction, libéré de tous soucis de réélection, il pourrait assumer pleinement ses fonctions. Par conséquent, il suggère de supprimer le droit de se représenter¹⁰⁰⁴.

Ces points de vue sont discutables car « en régime républicain, le chef de l'Etat est un mandataire qui peut avoir son mandat non renouvelé dès qu'il a perdu la confiance de ses commettants »¹⁰⁰⁵. La réélection est une technique juridique de mise en jeu de la responsabilité politique qui intervient au terme du mandat¹⁰⁰⁶. Elle octroie aux citoyens le droit de demander des comptes et de sanctionner Si les électeurs sont mécontents, il est logique qu'ils puissent le sanctionner et ne pas lui renouveler son

¹⁰⁰⁰ Françoise Decaumont, idem.

¹⁰⁰¹ *Débat sur l'équilibre de la Constitution*, in *La révision de la Constitution*, op. cit., p. 170.

¹⁰⁰² Alexis de Tocqueville dénonce cet élément lors de son étude du gouvernement fédéral américain : « A l'approche de l'élection, le chef du pouvoir exécutif ne songe qu'à la lutte qui se prépare ; il n'a plus d'avenir ; il ne peut rien entreprendre, et ne poursuit qu'avec mollesse ce qu'un autre peut être va achever ». Il cite le président Jefferson qui écrit, le 21 janvier 1809, soit six semaines avant le terme de son mandat : « Je suis si prêt du moment de ma retraite que je ne prends plus part aux affaires que par l'expression de mon opinion. Il me semble juste de laisser à mon successeur l'initiative des mesures dont il aura à suivre l'exécution et à supporter la responsabilité ». In *De la démocratie en Amérique*, op. cit., p. 131.

¹⁰⁰³ Maurice Couve de Murville, entretien publié par le Figaro du 24 mai 1973, cité par Le Monde, le 25 mai 1973.

¹⁰⁰⁴ Proposition de loi constitutionnelle présentée par Etienne Dailly, Doc. n°325, 2^{ème} session ordinaire de 1990-1991. Proposition présentée par MM. Francis Palmero, etc..., Doc. n° 63 Sénat 1984-1985.

¹⁰⁰⁵ Michel Bélanger, *Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'Etat*, op. cit., p. 1276

¹⁰⁰⁶ René Capitant rappelle que selon Carré de Malberg, « la rééligibilité périodique des élus (assure) la responsabilité de ceux-ci devant les électeurs ». In *Carré de Malberg et le régime parlementaire*, in *Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg : Relation des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg*, Dalloz, Paris, 1966, p. 131.

mandat¹⁰⁰⁷. La liberté de choix actionnée lors de la réélection¹⁰⁰⁸ offre aux citoyens de renouveler ou de retirer au chef de l'Etat sa confiance¹⁰⁰⁹. Le droit de se représenter permet au président de la République de présenter son bilan. Un chef de l'Etat apparaît d'autant plus responsable quand il rend des comptes, présente et défend son bilan : « l'autorité est dialectiquement renforcée par sa mise en question »¹⁰¹⁰. L'existence d'une clause de réélection renforce la thèse qu'« irresponsabilité et élection sont deux idées qui s'excluent réciproquement »¹⁰¹¹. Déjà, en 1973, pour la commission des lois, lui interdire de se représenter conduit à lui retirer dès son élection une large part de son autorité¹⁰¹², de sa capacité à défendre un bilan et donc à paraître responsable. De plus, la menace que constitue la réélection présente l'intérêt de l'obliger à agir selon les attentes de l'électeur, comme le rappelle Jean Petot : « la doctrine du constitutionnalisme libéral érigea en principe fondamental la responsabilité nécessaire de tout détenteur d'un pouvoir actif pour le contenir et l'obliger à respecter la volonté du mandant »¹⁰¹³.

Par ailleurs, interdire à un chef de l'Etat de se représenter est périlleux, ce dernier risquant d'abuser de sa fonction à des fins personnelles, comme c'est le cas en France et à l'étranger. La Constitution de 1848, qui institua la seconde République, stipulait que le Président, élu pour quatre ans, ne pouvait pas se représenter immédiatement, un délai de quatre ans devant s'écouler. Cette mesure avait pour ambition d'empêcher l'implantation du pouvoir personnel. Elle n'a pas atteint son objectif, un coup de l'Etat fomenté par Louis Napoléon Bonaparte ayant sonné le glas de la II^e République en 1852¹⁰¹⁴. En Amérique Latine, des dictateurs placent des hommes de paille en attendant de pouvoir se représenter. Au Mexique, le Président pratique « un clientélisme exacerbé pour faire en un mandat ce qu'il ne peut répartir dans le temps »¹⁰¹⁵. Le chef de l'Etat français pourrait effectivement être, aussi, tenté d'abuser de son pouvoir pendant la durée octroyée¹⁰¹⁶. Il aurait le pouvoir sans la responsabilité. Sachant qu'il n'aurait plus à mettre en jeu sa responsabilité devant le peuple, il pourrait être tenté de malmenager quelque peu le Parlement et donc les représentants des citoyens, ou au contraire de laisser à son successeur le soin de prendre des décisions importantes et/ou impopulaires. Une restriction serait « politiquement » risquée, même si elle est « humainement » souhaitable¹⁰¹⁷. Cependant, on peut

¹⁰⁰⁷ Guy Carcassonne, *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 966.

¹⁰⁰⁸ Jean-Marie Denquin, *Réflexions...*, *ibid.*, p. 1384.

¹⁰⁰⁹ Michel Bélanger, *Contribution...* *op. cit.*, p. 1276.

¹⁰¹⁰ Jean-Marie Denquin, *ibid.* p. 1375.

¹⁰¹¹ Duc de Broglie, in *Revue des deux mondes*, 1^{er} avril 1894, p.830, cité par Michel Bélanger, *ibid.*, p. 1276.

¹⁰¹² Christian Bigaut, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰¹³ Jean Petot, *op. cit.*, p. 1497.

¹⁰¹⁴ Jean-Jacques de, *op. cit.*, p. 227-243.

¹⁰¹⁵ Olivier Duhamel, *Les démocraties*, *op. cit.*, p. 186.

¹⁰¹⁶ Jean-Marie Denquin, *Réflexions...* *op. cit.*, p. 1384.

¹⁰¹⁷ Alain Guichard cite M. Freville, parlementaire, in Par 162 voix contre 112 et sept abstentions, le Sénat approuve sans l'amender le projet de révision constitutionnelle, *Le Monde*, 20 octobre 1973.

supposer que ce risque est limité en France, la pratique de la démocratie étant plus ancienne¹⁰¹⁸. A l'opposé, en l'an 2000, Philippe Ardant est opposé à l'autorisation de se représenter et ceci « pour garantir l'indépendance et la liberté d'esprit de son titulaire »¹⁰¹⁹.

Outre cela, la sanction électorale, qui n'est actionnée qu'à l'occasion d'une réélection, et, donc, sous réserve que le Président sortant postule pour un nouveau mandat, peut être considérée comme «insuffisante pour intérioriser la responsabilité»¹⁰²⁰. La réélection immédiate ne serait peut-être pas le seul mode de mise en jeu de la responsabilité politique, le Président sortant réélu étant le seul à juger son action. Il serait préférable d'attendre qu'un autre chef de l'Etat, son successeur, établisse le bilan de son action. Ainsi, à titre d'exemple, la responsabilité du Président américain n'est mise en jeu «au mieux que tous les huit ans», c'est-à-dire quand il ne peut plus se présenter et qu'un autre exerce les fonctions présidentielles à sa place. Cela signifie qu'en France, elle a lieu tous les dix ans¹⁰²¹.

Pour conclure sur cette question, considérer que sans réélection, il n'existe aucune responsabilité, est abusif. Cela conduit à favoriser la personnalisation du pouvoir présidentiel. Même si le candidat sortant ne se représente pas, le mécanisme de sanction n'est pas abandonné pour autant. C'est oublié que le président de la République, avant de devenir le représentant de la nation, était membre d'un parti politique. L'élaboration d'un programme et la détermination des choix politiques ne sont pas le seul fait du candidat devenu président de la République. Les idées politiques sont initiées, développées et portées par les membres des partis politiques et des groupes gravitant autour. C'est au nouveau candidat du parti d'assumer le bilan du président sortant. Ils sont porteurs des mêmes valeurs. La responsabilité sera assumée par le parti politique. Imputer la responsabilité politique au seul président sortant conduit à favoriser la personnalisation des pouvoirs, ce qui est contraire à la logique du régime représentatif.

Si l'élection du président de la République au suffrage universel direct et la limitation de la durée du mandat à cinq ans contribuent à renforcer la responsabilité présidentielle, un élément en restreint l'impact, l'absentéisme électoral.

B – L'absentéisme électoral¹⁰²², un frein politique

¹⁰¹⁸ Toutefois, l'expérience du régime de Vichy contrebalance l'optimisme d'un tel propos.

¹⁰¹⁹ Philippe Ardant, *La mauvaise solution d'un faux problème*, Le Monde des 21-22 mai 2000.

¹⁰²⁰ Marie-Claire Ponthoreau, op. cit. p. 310.

¹⁰²¹ Jean-Louis Quermonne, *La révision constitutionnelle contre la réforme de l'Etat, Politiques*, Hiver 1992, p. 35.

¹⁰²² Par absentéisme, il faut comprendre les non-inscrits et les abstentionnistes. Ce sont «les absents du jeu électoral». M. Florin, *Science politique*, Cours du CNED de Lille, 1998, p. 222-242. Pierre Bréchon (dir.), *La France aux urnes – Soixante*

C'est un élément important qui peut atténuer la portée du quinquennat, en tant que technique pour renforcer, par voie électorale, la mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants.

Si l'intérêt du quinquennat est d'obliger le Président à présenter son bilan plus souvent, à mettre en jeu sa responsabilité devant le peuple, source de sa légitimité, il faut encore que le citoyen se déplace massivement pour que cette mise en jeu soit effective. Les citoyens doivent prendre la parole. C'est leur responsabilité. Ce sont eux qui font la démocratie, qui la font vivre et perdurer, notamment par la participation à chaque consultation. La responsabilité des gouvernés consiste à évaluer l'action des gouvernants et à défendre leurs valeurs. La responsabilité des gouvernants consiste à ne pas réaliser « un usage égoïste et complaisant du pouvoir ». La légitimité implique que les gouvernants et les gouvernés « sont responsables les uns des autres, et les uns devant les autres ». C'est une relation de réciprocité qui est en jeu. Les deux sont responsables. Le corollaire de la responsabilité des gouvernants étant la responsabilité des gouvernés, l'absence du citoyen-électeur est regrettable. Cela nuit à la fonction de représentation de l'élu, c'est à dire à sa capacité à incarner les intérêts du groupe. Or c'est sur la base de ces intérêts que l'élu doit déterminer son action¹⁰²³.

Cette décision individuelle des individus de s'abstenir a un impact collectif sur les résultats de l'élection. Le premier tour de l'élection présidentielle de 2000 en est la preuve. « Le premier parti de France est désormais celui des abstentionnistes et ses troupes ne cessent de s'accroître »¹⁰²⁴. Cela a conduit des électeurs à opter pour une autre analyse de l'offre politique et du choix de société¹⁰²⁵. Toutefois le taux d'abstention pour les élections présidentielles est le plus faible. Néanmoins l'atomisation des candidats pose problème¹⁰²⁶.

Ces propos sur l'abstention sont relayés par les journalistes à chaque consultation électorale. Néanmoins, il convient de ne pas oublier l'absentéisme des députés et des sénateurs au sein de leurs Assemblées. Cela réduit, aussi, l'impact du contrôle et la valeur représentative de leurs actions.

ans d'histoire électorale, n°5182-83, 15 novembre 2003 La documentation Française, p. 21-50.

¹⁰²³ Jean-Marc Coicaud, *Légitimité et responsabilité des gouvernants. Réflexions sur l'évolution de la culture démocratique, in La responsabilité des gouvernants...*, op. cit., p. 51 et 100. Michael Walzer note la faible implication des citoyens dans des organisations politiques. Ce serait la forme contemporaine de la citoyenneté démocratique. Néanmoins, ils ne se manifestent pas par la voie de divers mouvements sociaux et de mouvements communautaires. Les partis politiques ont des concurrents. *Communauté, citoyenneté et jouissance des droits*, Esprit, mars-avril 1997, p. 130.

¹⁰²⁴ Christian Bidégaray et Claude Emeri, *Quatrième République : le retour ?* in Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, *La République*, Monchrestien, Paris, 2001, p. 287.

Taux d'abstention au 1^{er} tour de décembre 1965 : 15,25 % ; 2^e tour : 15,68 %. 1^{er} tour 1^{er} juin 1969 : 22,41 % ; 2^e tour : 31,15%. Mai 1974 : 15,77%, 2^e tour : 12,67%. Avril 1981 : 18,91%, juin 1981 : 14,14%.

¹⁰²⁵ A l'alternative droite/gauche a été remplacée par l'alternative parti républicain/parti nationaliste d'extrême droite.

¹⁰²⁶ Cela conduit à un éclatement des voix entre les candidats et être défavorable au candidat Premier ministre qui a été particulièrement exposé dans l'exercice de ses fonctions. Pierre Bréchon et Bernard Denni, *Les élections présidentielles en France – quarante ans d'histoire politique*, (dir. Pierre Bréchon), Notes et études documentaires, n°5148-49, La documentation Française, Paris, mars 2002,

Le bilan dressé par les électeurs est facilement négatif, et leur tendance à laisser exprimer leurs mécontentements par un éparpillement des voix a eu un effet inattendu aux élections présidentielles de 2002.

Les motifs de non-participation sont pluriels. Tout d'abord, elle est considérée comme un phénomène conjoncturel et/ou transitoire lié à la fois au contexte particulier à chaque élection¹⁰²⁷ et aux données sociologiques telles que l'âge, l'insertion sociale et professionnelle etc Ensuite, elle est une donnée politique, signifiant le refus du système représentatif et des partis politiques...¹⁰²⁸ ou tout au moins un fort mécontentement¹⁰²⁹ et non un désintérêt pour la politique. Selon un sondage réalisé en février 2004, 76 % des français s'intéressent plus ou moins à la politique¹⁰³⁰. Cependant, leur implication est différente selon le type d'élection et est moindre quand il s'agit d'aller voter¹⁰³¹. L'intérêt des citoyens pour les affaires de la cité est inégal et la tentation de l'individualisme est forte : indifférence, crainte des responsabilités, sentiment d'incompétence intériorisé sont autant d'éléments qui explique l'absentéisme de certains citoyens¹⁰³². Par ailleurs, elle peut être interprétée comme un désaveu de la classe politique et la manifestation d'une désillusion sur la capacité des gouvernants à fournir une réponse efficace¹⁰³³. Les citoyens ne se reconnaissent pas dans les programmes et les candidats e/ou considèrent que les programmes se ressemblent. Cela nuit à la représentativité des élus¹⁰³⁴. Cet élément transparaît dès la deuxième élection présidentielle, en 1969. Au second tour de l'élection présidentielle, le taux d'abstention est de 31%, en raison des ressemblances existant entre les programmes de deux candidats : « Poher, Pompidou, bonnet blanc, blanc bonnet ». Ce n'est pas le cas en 1981¹⁰³⁵. La difficulté, voire l'impossibilité, à trouver des solutions politiques équitables¹⁰³⁶, quand cela est désiré par les gouvernants, est le nœud de cette insatisfaction et de cette impatience manifestées par les citoyens.

Ce n'est pas le dépôt d'un bulletin de vote dans une urne qui transformera un individu en citoyen

¹⁰²⁷ Par exemple : désintérêt pour les élections européennes, le fonctionnement et le rôle du Parlement européen étant peu connus.

¹⁰²⁸ M. Florin, op. cit., p. 222-242.

¹⁰²⁹ En tête des raisons de l'abstention : une façon de manifester son mécontentement (33%) et, en cause, la qualité des candidats (29%). L'abstention a donc, dans plus de 60% des cas, un sens politique, une façon ostensible de marquer son désaccord. Selon un sondage BVA/Acteurs publics réalisé pour l'émission "L'opinion en question" de La Chaîne parlementaire-AN. © Profession Politique du 25 02 04. www.professionpolitique.info.

¹⁰³⁰ Passionnément 15%, beaucoup 25%, un peu 36% soit au total 76% des Français qui s'intéressent à la politique Et 45% des Français déclarent ne s'être jamais abstenus. Même sondage Profession Politique du 25 02 04.

¹⁰³¹ A la question : Est ce grave de ne pas voter ? Les Français répondent que c'est plus ou moins grave, selon le type d'élection : très grave (54%) de ne pas voter à la présidentielle, moins grave de ne pas voter aux élections législatives (14%) ou aux municipales (11%). Enfin, sans importance de ne pas voter aux régionales (7%) et encore moins aux cantonales et aux européennes (4%). Profession Politique du 25 02 04.

¹⁰³² Jean-Marie Denquin, *Le déclin du référendum sous la V^e République*, RDP, n° 5/6-1998, p. 1586.

¹⁰³³ Néanmoins, la légère baisse de l'abstention aux consultations électorales régionales et cantonales, comme la stratégie électorale en faveur des plus grands partis traditionnels, en mars 2004, témoignent d'une capacité des électeurs à tirer les leçons de leurs erreurs et une volonté de manifester leurs désaccords.

¹⁰³⁴ Patrice Gélard, *Remarques impertinentes sur l'électeur, l'élection et l'élu*, in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*..., op. cit., p. 68.

¹⁰³⁵ Claude Emeri, *De l'irresponsabilité présidentielle*..., op. cit., p. 139.

¹⁰³⁶ Pierre Avril rappelle que « la caractéristique d'un problème « politique » » est qu'il ne peut « être résolu au sens scientifique, mais seulement réglé par transaction entre des données contradictoires, comme Bertrand de Jouvenel l'a montré (in *De la politique pure*, Calmann-Lévy, 1963, p. 288). Ainsi, « la fonction politique réside en l'art de régler des problèmes insolubles ». In *La médiation personnelle*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 26.

concerné par les affaires publiques. La possibilité d'investir la sphère politique dépend, dans un premier temps, de la satisfaction de besoins et de droits socio-économiques, notamment le droit au logement, à la santé, au travail, au respect de la dignité humaine, etc¹⁰³⁷.

Elle se fonde, dans un second temps, sur une formation et une émulation assurées tant dans la sphère familiale qu'extra familiale c'est-à-dire par une institution républicaine telle que l'école ou par des structures privées et associatives telles que des partis politiques et les syndicats.

Une solution pour lutter contre l'absentéisme serait de rendre le vote obligatoire. Le titulaire du droit de vote doit être libre de l'exercer. Il n'est pas certain que le rendre obligatoire soit légitime selon Barthélemy et Duez. La question de son opportunité se pose aussi. Le vote en Belgique est devenu obligatoire avec le suffrage universel car même avec le suffrage censitaire, l'abstention était très importante. En France, l'abstention a toujours existé que le suffrage ait été censitaire ou accordé universellement aux hommes, puis aux femmes. L'abstention est un fléau car les représentants que ce soit à la Chambre ou à la tête de l'Etat ne représentent que la part des électeurs qui ont voté, qui se sont allés aux urnes¹⁰³⁸

Quelles que soient ses faiblesses¹⁰³⁹, l'élection présidentielle est un mécanisme juridique qui conduit à choisir puis à sanctionner positivement ou négativement l'action d'un président de la République. D'autres mécanismes prévus par la Constitution, le référendum législatif ou constitutionnel et le droit de dissolution, permettent de mettre en jeu la responsabilité politique du chef de l'Etat. La démarche est parfois explicite, comme avec le général de Gaulle, parfois implicite et non voulue en ce sens, comme avec ses successeurs. Quoi qu'il en soit, désiré ou non, le résultat électoral de ces mécanismes est analysé comme une sanction politique.

Section 2.- Des substituts d'élection présidentielle : une méthode indirecte inégalement revendiquée

En France, le recours au référendum ou au droit de dissolution pour engager sa responsabilité politique a été explicitement le fait d'un chef de l'Etat, le général de Gaulle. Par la suite, il a été implicite

¹⁰³⁷ Ainsi que l'a souligné le député socialiste Jacques Floch, en juin 2000 lors du débat sur la réduction de la durée du mandat présidentiel : « (...) Comment vanter la solidité des institutions et ne pas être capables d'assurer pleinement la cohésion sociale porteuse de cette force ? Comment parler du quinquennat à un chômeur de longue durée, à un sans-logis, à un exclu de la culture, du sport des loisirs, du savoir ? ». JO, Débats AN, 1^{re} séance du 15 juin 2000, p. 5377.

¹⁰³⁸ Joseph Barthélémy et Duez, *Traité...*, op. cit., p. 340-342.

¹⁰³⁹ Pour Edmund Burke, les problèmes relatifs à l'élection relève de la quadrature du cercle : « Gouverner selon le sens et agréablement pour l'intérêt du peuple est un objet de gouvernement grand et glorieux. Ceci ne peut être obtenu que par le moyen de l'élection populaire et l'élection populaire est un mal puissant ». In *Speech in the middlesex election*, tome VI. Cité par Michel Ganzin, *La pensée politique d'Edmund Burke*, LGDJ, Paris, 1972, p. 63.

et non voulu par les présidents de la République. Ces techniques sont des techniques indirectes de mise en jeu de la responsabilité.

Le référendum est une technique de mise en jeu de la responsabilité politique car les citoyens ont la possibilité de s'exprimer sur une question posée par le chef de l'Etat, en lien avec le programme sur lequel il a été élu ou les options politiques prises par la suite. Il est apparu que le taux de participation est un indicateur de la confiance des électeurs en leur président. Le droit de dissolution est aussi une technique de mise en jeu de la responsabilité politique du président. Comme le référendum, il est dispensé du contreseing ministériel. Cela signifie que personne d'autre que lui ne peut endosser la responsabilité politique du recours à ces pouvoirs. De plus, dans le cadre du droit de dissolution, il initie une procédure pour résoudre un conflit dans lequel il est impliqué et a des intérêts. Ce sont des techniques indirectes, car son mandat n'est pas juridiquement en jeu. La sanction est purement politique. Elle est réelle qu'elle ait été recherchée ou pas.

L'inconvénient du recours à ces substituts est qu'il renvoie à une responsabilité morale. L'automatisme de la sanction n'existe pas, ni son caractère obligatoire. Il revient au chef de l'Etat de le décider en son fort intérieur. Or cette dimension morale que le général de Gaulle a introduite dans la responsabilité politique informelle du chef de l'Etat est fragile.

Au regard de la procédure de la responsabilité politique, le recours au référendum (§1) comme au droit de dissolution (§2) met en œuvre deux phases : la phase d'information, au cours de laquelle le chef de l'Etat, éventuellement secondé par son équipe, informe l'électeur de ses intentions, établit un bilan de son action et propose de nouvelles options politiques pour obtenir la confiance ; la phase de sanction, au cours de laquelle l'électeur répond dans le sens souhaité par le président.

Paragraphe 1 – Le référendum¹⁰⁴⁰, une procédure ambivalente

Le référendum est, pour Charles de Gaulle, un substitut de question de confiance et d'élection présidentielle. Il posait cette question directement aux citoyens et mettait en jeu un mandat dont il était

¹⁰⁴⁰ Il n'est pas question ici des référendums constitutants organisés pour l'adoption des Constitutions de 1946 et de 1958. Il s'agit des référendums organisés après l'adoption de la Constitution.

7 référendums ont été organisés sur la base de l'article 11 : 8 janvier 1961, sur l'auto-détermination de l'Algérie, 8 avril 1962 sur l'indépendance de l'Algérie et les accords d'Evian, le 28 octobre 1962 sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct, le 27 avril 1969 sur la réforme du Sénat et la régionalisation, 23 avril 1972 sur le marché commun, 6 novembre 1988 sur la Nouvelle Calédonie, 20 septembre 1992, sur la ratification du traité de Maastricht. Un seul, celui de 24 septembre 2000 sur le quinquennat, l'a été sur la base de l'article 89.

L'organisation d'un référendum, le 6 juillet 2003, sur le statut de la Corse a été précédée, le 28 mars 2003, d'une révision constitutionnelle de l'article 72 de la Constitution de 1958. Elle autorise son recours pour la création d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou sa modification. Jaques Robert, *Ne marier le référendum qu'avec prudence*, RDP, 2003, n°4, p. 920-922.

pourtant investi pour une durée déterminée par l'article 6 de la Constitution de 1958¹⁰⁴¹. Cette dimension est évidente pour Françoise Decaumont : « Substitut d'élection populaire, le référendum renforce les traits présidentielles du régime en dotant le mandat présidentiel d'un souffle plus jeune »¹⁰⁴². Le recours au référendum est considéré comme un moyen de raviver la légitimité du chef de l'Etat, de s'assurer qu'il dispose toujours d'un soutien politique chez les électeurs.

Même si ses successeurs se défendent de poser une question de confiance, la mobilisation et la réponse des électeurs tendent à la considérer comme telle.

La responsabilité présidentielle est engagée au cours d'une phase contrôle par l'information (A) et au cours d'une phase de sanction (B). L'investissement plus ou moins important des gouvernants dans la phase précédant l'élection est un indicateur de la volonté de solliciter la confiance du citoyen

A – Une phase de contrôle par l'information des électeurs

La phase d'information sous les présidences du général de Gaulle était tronquée car il lui donnait une couleur plébiscitaire.

La méthode « de Gaulle », qualifiée de plébiscitaire, a été vivement critiquée car il liait intimement la responsabilité collective des Français à sa responsabilité personnelle. Il confondait sciemment approbation d'un texte et question de confiance populaire¹⁰⁴³. Chaque fois, il a mis en jeu le mandat dont il était investi pour sept ans¹⁰⁴⁴. Il a revendiqué et mis en jeu sa responsabilité présidentielle pour les quatre référendums qu'il a organisés : 8 janvier 1961, 8 avril 1962, 28 octobre 1962 et 27 avril 1969.

Il s'engageait dans la campagne pour le référendum et exerçait une pression sur les Français par ses allocutions, comme en témoignent les extraits suivants :

Le 20 décembre 1960, pour le référendum du 8 janvier 1961 sur la politique d'autodétermination de l'Algérie :

*« Françaises, Français, le Oui franc et massif que vous demande le général de Gaulle, président de la République, sera la décision de la France. (...) A moi-même dont la tâche est lourde, quel soutien il apportera ! »*¹⁰⁴⁵.

Le 20 mars 1962 pour le référendum du 8 avril 1962 sur les accords d'Evian :

« ...Répondre affirmativement et massivement à la question que je pose aux Français, c'est, pour eux, me répondre à moi-même qu'en ma qualité de chef de l'Etat, ils me donnent leur adhésion, qu'ils m'attribuent le droit de faire (...). Car que pourrais-je faire ensuite sans la confiance

¹⁰⁴¹ Gérard Conac, *Le référendum...*, in *La Constitution de la République ...*, op. cit., p. 252.

¹⁰⁴² Françoise Decaumont, *La présidence...*, op. cit., p. 71.

¹⁰⁴³ Jean-Louis Quermonne, *Le référendum : essai de typologie prospective*, RD, mai-juin 1985, p. 581.

¹⁰⁴⁴ Gérard Conac, *Commentaire de l'article 11 de la Constitution* in François Luchaire et Gérard Conac, *La Constitution de la République française*, Economica, Paris, 1987, p. 469.

¹⁰⁴⁵ Charles de Gaulle, *Discours et Messages*, tome 3, op. cit., p. 266.

chaleureuse de la Nation ? »¹⁰⁴⁶.

Le 18 octobre 1962, pour le référendum du 28 octobre 1962 sur l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct :

« Si votre réponse est Non, comme le voudraient tous les anciens partis afin de rétablir leur régime de malheur, ainsi que tous les factieux pour se lancer dans la subversion, ou même si la majorité des Oui est faible, médiocre, aléatoire, il est bien évident que ma tâche sera terminée aussitôt et sans retour. Car que pourrais-je faire ensuite sans la confiance chaleureuse de la nation ? Mais si, (...), vous me répondez Oui une fois de plus et en masse, alors me voilà confirmer dans la charge que je porte ! (...) ».

Le 26 octobre 1962, il persiste et rappelle au peuple qu'il dépend de lui que sa « tâche historique se termine ou se poursuive »¹⁰⁴⁷.

Le 10 avril 1969, pour le référendum du 27 avril 1969 sur la création des régions et la réforme du Sénat, il déclare :

« Une fois de plus, il est conforme au bon sens que chaque Français qui a fort bien compris et jugé en quoi consiste la réforme s'en remette au président de la République, au gouvernement et à leurs conseils de suivre et d'en arrêter les détails. Une fois de plus, il est conforme au principe même du référendum que la réponse du peuple, en tranchant la question, dise qu'il donne ou non à celui qui la lui pose une confiance (...) de la réponse que fera le pays à ce que je lui demande va évidemment dépendre la continuation de mon mandat ou mon départ (...). »¹⁰⁴⁸. « La confiance est aussi depuis quelque trente ans, à la base de notre histoire »¹⁰⁴⁹.

Le 25 avril 1969, il annonce, qu'en cas d'échec du référendum, il démissionnerait immédiatement¹⁰⁵⁰. Il exerçait une forte pression morale sur les Français.

Il assimile la réponse positive des électeurs à une réélection. Ceci est assez explicite en octobre 1962 quand il dit « Mais si, (...), vous me répondez Oui une fois de plus et en masse, alors me voilà confirmer dans la charge que je porte ! (...) ».

Cependant, cette mise en jeu est choisie par le chef de l'Etat. Le citoyen a encore moins qu'à l'occasion d'une élection du chef de l'Etat la possibilité de demander des comptes¹⁰⁵¹. Au moins, avec l'élection présidentielle, les partis politiques ont la possibilité de demander des informations et de questionner par la voie de leurs représentants.

L'utilisation gaullienne du référendum, moyen politique, discrétionnaire et sans risque juridique de

¹⁰⁴⁶ Charles de Gaulle, *Discours...*, op. cit., p. 397.

¹⁰⁴⁷ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, tome 2, op. cit., p. 83-85.

¹⁰⁴⁸ Cité par Gérard Conac, *La Constitution française*, op. cit., p. 468.

¹⁰⁴⁹ Pierre Avril, *Pouvoir et responsabilité*, in *Le Pouvoir*, Mélanges offerts à Georges Burdeau, Paris, LGDJ, 1977, p. 14- 15.

¹⁰⁵⁰ Jean Petot, op. cit., p. 1604.

¹⁰⁵¹ Serge Arne, *L'esprit de la V^e République*, RDP, mai-juin 1971, p. 641 et s.

revivification du mandat, ne pouvait lier ses successeurs. L'échec du référendum, en 1969, a rendu plus réservés les successeurs du général de Gaulle : soit ils ont évité d'y avoir recours, soit ils ont évité de mettre en jeu leur mandat c'est-à-dire de donner explicitement un caractère de question de confiance à ce mode de consultation.

Georges Pompidou s'engage très modestement dans la campagne référendaire sur l'élargissement de la Communauté européenne en avril 1972, alors que c'est un des points forts de son programme présidentiel. Il refuse de lui donner une couleur plébiscitaire. Néanmoins, il ne veut pas qu'un résultat médiocre soit assimilé à une motion de défiance. De plus, il détourne le référendum de sa fin en l'utilisant comme un instrument d'une stratégie de politique intérieure à double finalité « tendant, d'une part, à diviser l'opposition socialo-communiste et, d'autre part, à tenter un rapprochement contre nature entre la majorité et les chefs du prétendu Mouvement réformateur »¹⁰⁵². Par ailleurs, François Mitterrand préconise, au nom du Parti socialiste, une « abstention motivée »¹⁰⁵³, demandant ainsi aux électeurs de sanctionner le président de la République.

François Mitterrand et Michel Rocard refusent de s'impliquer dans la campagne électorale et de la politiser¹⁰⁵⁴. Le 14 juillet 1992, François Mitterrand dit au sujet du référendum pour la ratification du traité de Maastricht : « Je ne dirai pas aux Français : « si vous votez pour l'Europe, vous voterez pour moi ». Ce serait un abus de pouvoir, une interprétation erronée, et ce serait même un peu malhonnête »¹⁰⁵⁵. Toutefois, alors même qu'il réfute tout engagement de sa responsabilité politique, il intervient dans la campagne référendaire à la suite de la publication fin août des résultats d'un sondage annonçant une éventuelle victoire du non. Après son intervention télévisuelle du 3 septembre 1992, « la tendance s'inverse »¹⁰⁵⁶. Il y a un décalage entre le discours et les actes. En agissant ainsi, il engage sa responsabilité dans cette consultation référendaire.

Ce refus des successeurs de Charles de Gaulle de prendre des risques était en lui-même un risque : une des clefs du succès d'une consultation référendaire tient dans « la conviction affirmée et l'engagement personnel » de celui qui l'organise. C'est pour cela que Charles de Gaulle s'engage personnellement dans la campagne référendaire expliquant les enjeux du référendum. C'était « « son »

¹⁰⁵² Georges Gaillot, *Contre*, Le Monde, 17 octobre 1973.

A l'automne 1971, un journaliste aurait proposé un référendum sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun pour deux raisons : « (...) Vous accroîtrez les sentiments européens des Français et vous casserez la gauche en deux ». Sur le moment il rejette l'idée : « Etes-vous bien certain que cela intéresse les gens ? », Stéphane Rials, *Les idées...*, op. cit., p. 162.

¹⁰⁵³ Françoise Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou*, Economica, Paris, 1979, p. 66.

¹⁰⁵⁴ Ainsi, le 28 août 1988 à Nouméa, Michel Rocard explique : « Ce sera un référendum sans enjeu politique. Il n'y aura pas de mise en cause de la structure du gouvernement, pas de bataille ». Cité par Arnaud Martin, op. cit., p. 116.

¹⁰⁵⁵ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française – 1^{er} juillet-30 septembre 1992*, RFDC, 1992, n°12, p. 705.

¹⁰⁵⁶ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française...*, op. cit., p. 693.

affaire personnelle, avec « son » peuple »¹⁰⁵⁷.

L'analyse de la phase de sanction est ambivalente. Un résultat positif ne signifie pas automatiquement que les citoyens renouvellent leur confiance au chef de l'Etat. Le refus de solliciter la confiance des électeurs ne signifie pas que les électeurs ne chercheront pas à le sanctionner négativement, soit par un vote négatif soit par des votes nuls, soit par un fort taux d'abstention.

B – Une phase de sanction

La sanction est demandée par Charles de Gaulle. Elle est rejetée et niée par ses successeurs. Cependant en 1984, Michel Debré souligne : « (...) *hommes et femmes se déterminent, certes en fonction du problème dont ils sont saisis, mais principalement par le jugement de confiance ou de défiance à l'égard du comportement du chef de l'Etat* »¹⁰⁵⁸. Jean-Luc Parodi adopta une position comparable : « (...) *Même si la responsabilité du président n'est pas juridiquement engagée, elle ne peut pas ne pas l'être politiquement ; en substituant la décision électorale à la décision parlementaire ordinaire, il établit l'importance du problème ; en proposant sa solution, et celle-là seule, à l'approbation ou au refus des électeurs, il est nécessaire conforté par leur « oui » majoritaire, désavoué par leur « non »* »¹⁰⁵⁹. Lors d'une consultation référendaire, les citoyens mettent en jeu la responsabilité politique de celui qui en est à l'origine.

Cela ne pose pas de problème à Charles de Gaulle pour qui le référendum est une question de confiance que le chef de l'Etat pose directement aux électeurs. A la dernière consultation référendaire, le peuple dit non : il démissionna.

Le référendum du 28 octobre 1962 est particulier. Il ne s'agissait pas simplement d'approuver ou de rejeter une révision constitutionnelle : « (...) l'enjeu du référendum était (...) la ratification populaire d'une pratique constitutionnelle contestée et sa pérennisation »¹⁰⁶⁰. Ce est aussi un moyen de passer outre le refus parlementaire d'une telle réforme constitutionnelle. De plus, il ne suivit pas la procédure constitutionnelle qui exige qu'une révision constitutionnelle soit adoptée sur la base de l'article 89 et non de l'article 11. Les enjeux dépassaient la simple adoption d'une réforme. Si le président de la République obtint le Oui escompté, la majorité n'est pas suffisamment forte pour que toute opposition

¹⁰⁵⁷ En 1969, Charles de Gaulle a oublié une autre clef : « la lisibilité de la question posée ». Sans oublier l'usure du pouvoir. Jacques Robert, *Référendum...*, op. cit., p. 925-926.

¹⁰⁵⁸ Michel Debré, *Le référendum n'est pas un jeu*, Le Monde du 2 août 1984. cité par Amaud Martin, *La responsabilité politique du chef de l'Etat sous la Ve République*, DEA de droit public, Bordeaux I, 1990, p. 105.

¹⁰⁵⁹ Jean-Luc Parodi, *Imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la Ve République*, RFSP, 1987, p. 636.

¹⁰⁶⁰ Pierre Avril, *Les conventions de la Constitution*, Puf, Léviathan, Paris, 1997, p. 50.

soit laminée¹⁰⁶¹. Dans ses mémoires, Charles de Gaulle s'estima satisfait avec une peu plus de 62% de suffrages exprimés en faveur du référendum¹⁰⁶². Cette méthode eut le mérite de contrebalancer l'extension de son rôle politique et de faire de la responsabilité sa contrepartie¹⁰⁶³.

Ce besoin de consulter le citoyen par voie référendaire, pour revivifier le mandat présidentiel, est comparé à une élection présidentielle par M Sanguinetti : « *Les référendums ont été un moyen de s'assurer que la confiance accordée au départ existait toujours : Positives, la réponse avait valeur de renouvellement implicite d'un mandat, pourtant théoriquement confié pour sept ans. Négative, comme ce fut le cas le 27 avril dernier, elle a entraîné le départ du Président de la République* »¹⁰⁶⁴. De même « (...) *Ce retour aux sources de la légitimité démocratique en cours de mandat pouvait s'apparenter à une véritable élection présidentielle renouvelée du fait de son caractère fortement personnalisé* »¹⁰⁶⁵.

Toutefois, le référendum n'est qu'un substitut. Or tout substitut est imparfait : la consultation référendaire est une opération bien plus complexe qu'une élection. « Il s'inscrit dans une perspective stratégique que celle-ci ignore » : il n'y a qu'un seul tour ce qui signifie que le chef de l'Etat doit provoquer et développer un sentiment d'adhésion à un moment donné, quand la conjoncture politique le nécessite ou lui est favorable. Le succès du référendum est déterminé par le taux de participation et d'approbation à la politique présidentielle¹⁰⁶⁶.

De plus, il s'agit de répondre à une question précise sur un élément de la politique de la Nation et non de se prononcer sur un programme d'ensemble. L'inconvénient du référendum est que le choix est illusoire. Il s'apparente à un vote bloqué. Il ne peut donc avoir ni la même signification, ni les mêmes conséquences qu'une élection : avec un référendum, c'est le chef de l'Etat qui décide de partir et non le citoyen de le faire partir.

Par ailleurs, la mise en jeu gaullienne de la responsabilité présidentielle n'est pas une « institution de la Ve République ». Cela signifie, d'une part, que cette « responsabilité devant le peuple n'est plus qu'une formule creuse » si le chef de l'Etat décide de ne pas y recourir¹⁰⁶⁷, et, d'autre part, que sa démission, comme en 1969, n'est pas juridiquement prévue et relève d'un choix personnel¹⁰⁶⁸, d'une

¹⁰⁶¹ Philippe Lauvaux, *Les dissolutions...*, op. cit., p. 357.

¹⁰⁶² Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, tome 2, op. cit., p. 89.

¹⁰⁶³ Pierre Avril, *Pouvoir et responsabilité*, in *Le Pouvoir*, Mélanges offerts à Georges Burdeau, Paris, LGDJ, 1977, p. 14- 15.

¹⁰⁶⁴ "Proposition de loi constitutionnelle tendant à réduire à cinq ans la durée des fonctions du Président de la République, annexe n°758, session extraordinaire de 1968-1969, Séance du 16 septembre 1969, p. 3.

¹⁰⁶⁵ Christophe Guettier, in *Le Président ...*, op. cit., p. 70-71.

¹⁰⁶⁶ Jean-Marie Denquin, *Réflexions...*, op.cit., p. 1373-1374.

¹⁰⁶⁷ Jean Petot, op. cit., p.1506-1507.

¹⁰⁶⁸ Dimitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, Précis de droit constitutionnel et science politique, Paris, 2^{ème} édition, 1997, p. 894.

pratique personnalisée et plébiscitaire¹⁰⁶⁹ du référendum.

L'usage gaullien du référendum est parfois considéré comme conforme à la conception du plébiscite développée par les théoriciens de l'Empire. Selon eux, le plébiscite constitue la procédure à travers laquelle les électeurs peuvent révoquer le mandat confié à l'Empereur. Celui-ci possède « un droit imprescriptible et inconditionné d'appel au peuple » ; si ce dernier répond par la négative, l'Empereur n'a plus qu'à se démettre¹⁰⁷⁰. Cependant, comparer la pratique gaullienne du référendum avec celle de Louis Napoléon serait exagéré car le contexte politique et le degré de maturité politique du citoyen ne le sont pas¹⁰⁷¹. De plus, le plébiscite doit, théoriquement, « aboutir à la confiscation du pouvoir par un homme »¹⁰⁷², et, en l'occurrence, par celui qui l'a initié. Il n'en est rien avec Charles de Gaulle... d'autant moins après son départ en 1969. Le référendum ne s'est pas substitué aux échéances présidentielles mais s'y associe, se surajoute, sans que cela soit superfétatoire, au regard du principe de responsabilité politique.

Certes, le référendum n'est pas une technique qui offre la même clarté d'utilisation qu'une élection présidentielle. Cependant le général de Gaulle y a eu recours pour consolider sa position politique et mettre en jeu sa responsabilité politique. L'usage du référendum, à cette fin, se serait éteint en 1969. Telle est l'opinion souvent émise. Ce n'est pas aussi évident que cela.

Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand, au cours de son premier septennat, n'ont pas pris le risque de recourir au référendum. Au cours de son second septennat, François Mitterrand a organisé deux référendums, le premier qui plébiscite la politique de M. Rocard en Nouvelle-Calédonie, et le second qui ratifie le traité de Maastricht. Il a explicitement déclaré qu'il ne liait pas son avenir à l'issue du scrutin référendaire et a précisé, le 5 juin 1992, qu'il n'assimilerait pas, comme Georges Pompidou, le Oui « à une approbation globale de la politique présidentielle », et, le 14 juillet 1992 qu'il n'est « pas en cause dans cette affaire... ni avec le oui, ni avec le non »¹⁰⁷³. Pour ne pas s'exposer, Jacques Chirac

¹⁰⁶⁹ Cela sous-entend que les électeurs risquent de se déterminer en fonction de celui qui pose la question et non en fonction de la question elle-même. Francis Hamon, *Le choix d'un système électoral par la voie référendaire*, RFDC, n°29, 1997, p. 44.

¹⁰⁷⁰ Jean-Marie Denquin, *Réflexions sur la durée du mandat présidentiel*, RDP, 1975, p. 1367. Les Constitutions de 1852 et de 1870 intègrent cette philosophie.

¹⁰⁷¹ Le référendum des 20-21 décembre 1951 sonna le glas de la Seconde République et « consacre le coup d'Etat du Prince-président ». Jean-Louis Quermonne évoque aussi le plébiscite du 19 août 1934 qui permit de réunir entre les mains d'Adolph Hitler les fonctions de Chancelier et celles de Chef de l'Etat. In *Le référendum : essai*, op. cit., p. 588. Salazar obtint la révision de la Constitution de 1933 par la loi du 23 mars 1935 qui institua une procédure de révision par « plébiscite national » « lorsque le bien public l'exige impérieusement ». Son recours permit à Salazar de recourir à une consultation directe des citoyens pour « passer outre au refus de l'Assemblée nationale de modifier la Constitution ». Pierre Bon, *Le référendum dans les droits ibériques*, RFDC, n°31, 1997, p. 452-453.

¹⁰⁷² En 1998, Jean-Marie Denquin écarte ce mot de plébiscite pour qualifier le recours au référendum. *Le déclin du référendum sous la Ve République*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1595.

¹⁰⁷³ Jean Massot, In *Chef de l'Etat et chef de gouvernement, Dyarchie et hiérarchie*, op. cit., p.79.

et Lionel Jospin n'ont pas soumis le traité d'Amsterdam à référendum¹⁰⁷⁴. Ainsi l'usage du référendum est délicat, comme l'avait déjà souligné M Sanguinetti en 1973¹⁰⁷⁵.

Certes, le référendum est un moyen sans risque juridique car « la mise en œuvre d'une responsabilité présidentielle sur la base de l'article 68 à propos du référendum de l'article 11 ne peut guère être envisagé. Tout d'abord, en raison du déclenchement de la procédure qui suppose qu'une proposition soit faite au chef de l'Etat » et ensuite parce que cela justifierait une intervention dans « la fonction législative »¹⁰⁷⁶.

Cependant, il comporte un risque politique car les aléas sont nombreux : le résultat, le caractère plébiscitaire-question de confiance, l'attente des citoyens, la volonté de sanctionner la politique¹⁰⁷⁷, la facilité du référendum à réunir les courants d'oppositions¹⁰⁷⁸ et la faible participation réelle. « La procédure est trop lourde, trop solennelle, trop politisée –en ce sens que les forces politiques doivent donner leur avis–pour qu'elle soit une simple consultation sans frais. (...). Celui qui pose la question est engagé, même s'il ne s'engage pas. Donc le risque n'est pas nul ». Une faible participation sera considérée comme un désaveu du pouvoir exécutif. La participation réelle est le pourcentage des inscrits qui ont dit oui ou non. Le 8/01/61, elle est de 55,9% ; le 08/04/62, de 64,78% ; le 28/10/62, de 46,44% ; le 23/04/72, de 36,68% ; le 06/11/88, de 36,12% ; le 20/09/92, de 34%¹⁰⁷⁹. Le taux d'abstention est de 63 % en 1988¹⁰⁸⁰ et de 69,81% au référendum du 24 septembre 2000¹⁰⁸¹.

A titre d'exemples, en octobre 1962, Charles de Gaulle décida que le résultat était un succès. Assurément, il obtint 62, 25% des suffrages exprimés. Toutefois, cela correspond à 46,44% des inscrits. Le Oui est moins massif qu'en avril 1962 : 64,78%. En 1969, le taux d'abstention est le plus faible de toutes les consultations référendaires : 19,8%¹⁰⁸². Cela accroît le poids de la sanction.

En 1972, l'important taux d'abstention a été analysé comme un échec pour le Président

¹⁰⁷⁴ In *Chef de l'Etat* (...) op. cit., p. 71.

¹⁰⁷⁵ Au cours des débats sur le quinquennat, il dit : « plutôt que d'avoir à passer par le détour difficile du référendum, il vaut mieux réduire la durée du mandat présidentiel à cinq ans ». Proposition de loi constitutionnelle ...Op. cit., p. 3.

La commission des lois de l'Assemblée nationale, en 1973, partageait ce point de vue. Elle considère que réduire à cinq ans le mandat électoral permet de « fonder plus souvent la légitimité » des pouvoirs du chef de l'Etat et de solliciter l'adhésion des citoyens à la politique présidentielle sans avoir recours au référendum jugé risqué. *Les révisions de la Constitution de 1958*, op. cit., p., 39.

¹⁰⁷⁶ Bernard Branchet, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958* ..., op. cit., p. 239.

¹⁰⁷⁷ Françoise Décaumont, op. cit., p. 1066.

¹⁰⁷⁸ Charles Zorgbibe, *Constitution*, op. cit., p. 10.

¹⁰⁷⁹ Francis Hamon, *Le référendum, études comparatives*, LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 1995, p. 97.

¹⁰⁸⁰ Michel de Villiers, *Question n°11 : Le référendum sous la V^e République*, Site Internet du Conseil constitutionnel.

¹⁰⁸¹ Christian à et Claude Emeri, *Quatrième République : ...*, op. cit., p. 288.

¹⁰⁸² Jean-Pierre Camby, *Le référendum et le droit*, RDP, 2001, n°1, p. 21.

Pompidou¹⁰⁸³. Le pourcentage de Oui aussi. Il est de 68,3%. Cela peut sembler beaucoup. Cependant, il y eut 31% d'opposants, 39,7% d'abstention et 6,99% de bulletins blancs et de bulletins nuls. Cela signifie que seulement 36,68% des inscrits sont favorables au référendum¹⁰⁸⁴. L'abstention est une façon de sanctionner Georges Pompidou. Ces chiffres témoignent d'un manque de consensus dépassant les clivages partisans¹⁰⁸⁵. Pendant sa campagne présidentielle, Georges Pompidou avait insisté sur la nécessité de construire l'Europe et d'élargir la communauté. Il avait initié la mise en place d'une Conférence à la Haye en décembre 1979. Il « s'était personnellement engagé dans ce projet ». Par conséquent, ce référendum était une suite logique de son programme présidentiel et sa réussite renforçait son autorité car il était le seul chef d'Etat européen élu au suffrage universel direct. Il a ressenti ce résultat comme un échec personnel¹⁰⁸⁶. Ainsi, un jour M. Marchetti lui dit que les Français oublieront l'échec de ce référendum. En colère, il lui répondit : « Oui, les Français oublieront, mais moi, je n'ai plus de politique étrangère »¹⁰⁸⁷ Il ne s'effacera pas pour autant, éprouvant, paradoxalement, le besoin de réaffirmer son autorité en tant que « chef suprême de l'Exécutif »¹⁰⁸⁸.

Par contre, le taux d'abstention étant très faible en 1969 –19,86%–, le poids politique du Non est encore plus important. Ce référendum mobilisa largement les opposants : le Non représenta 52,41% des suffrages exprimés, 40,85% des inscrits et le Oui 47,58% des suffrages exprimés et 37,09% des inscrits. Cet échec est un échec incontestable alors que des succès sont relatifs. Ainsi, en septembre 2000, le référendum a été adopté largement, en apparence, avec 73,21% des suffrages exprimés. Cependant, avec un taux d'abstention de 69,81%, le pourcentage du Oui correspond à 18,5% des inscrits. La capacité du chef de l'Etat a mobilisé les citoyens sur cette réforme est faible¹⁰⁸⁹.

De tels taux d'abstention s'expliquent par la disparition de « la perverse séduction de l'éventualité, en cas d'échec, du départ du président » et par le désintéret des Français pour « ces consultations à répétition »¹⁰⁹⁰. Toutefois, les résultats électoraux sont « toujours influencés par le contexte politique ». De plus le choix de l'électeur peut ne pas être rationnel, selon son degré de compétence, d'information et de motivation¹⁰⁹¹.

Pour qu'un résultat positif soit considéré comme une sanction politique positive de la responsabilité politique, il doit être net. Le taux de participation doit être élevé. Sur cette base, si le Oui est important,

¹⁰⁸³ Selon Charles Zorgbibe, op. cit., p. 10.

¹⁰⁸⁴ Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 210.

¹⁰⁸⁵ Jean-Marie Denquin, *1958, la genèse...*, op. cit., p. 312-313.

¹⁰⁸⁶ Françoise Decaumont, *La présidence...*, op. cit., p. 69-71.

¹⁰⁸⁷ Cité par Stéphane Rials, *Les idées...*, op. cit., p. 162.

¹⁰⁸⁸ Françoise Decaumont, *La présidence...*, op. cit., p. 71.

¹⁰⁸⁹ Dominique Chagnollaude, Jean-Louis Quermonne, *La Ve République*, tome 1, *Le régime politique*, Flammarion, Paris, 2^e édition, 2000, p. 185.

¹⁰⁹⁰ Jaques Robert, *Ne marier le référendum qu'avec prudence*, RDP, 2003, n°4, p. 920.

¹⁰⁹¹ Francis Hamon, *Le choix...*, op. cit., p. 44.

l'absence d'opposant limitera son intérêt en terme d'engagement de la responsabilité. Un consensus important conduit à déduire que le référendum a dépassé les clivages politiques. Il n'y a pas sanction politique mais consensus de la société sur un point particulier. Pour qu'il y ait sanction, les débats électoraux doivent avoir été rudes. Il y a donc trois éléments à prendre à compte pour considérer que la sanction est positive : des débats préélectoraux importants et difficiles, une participation élevée, un résultat qui permet de compter les opposants¹⁰⁹².

Les sept référendums organisés entre 1961 et 1992 ont « chacun, à des degrés divers, la forme de question de confiance engageant directement la responsabilité politique du Président de la République devant le Peuple »¹⁰⁹³, comme celui de septembre 2000. Qu'il y ait ou non officiellement engagement de la responsabilité politique du président de la République, il ne peut en sortir intact.

L'interprétation politique de son recours et des résultats, confirme la place du référendum comme technique de mise en jeu de la responsabilité présidentielle. Contestable, certes, mais réelle. Le recours à cette procédure offre aux citoyens l'occasion de sanctionner. Ainsi, souhaité ou non, le référendum constitue un moyen de mettre en jeu la responsabilité présidentielle, mais un moyen imparfait. Le départ du chef de l'Etat ne peut que résulter d'une démarche personnelle et non de l'application d'une règle juridique. Il en est de même du droit de dissolution.

Le déclin de son recours signifie une moindre occasion de mettre en jeu la responsabilité présidentielle. Cependant, il résulte partiellement de l'élection du président de la République au suffrage universel direct et de la consolidation du fait majoritaire¹⁰⁹⁴. La réduction de la durée du mandat présidentiel à cinq ans rendra inutile le recours au référendum pour tester la légitimité du chef de l'Etat¹⁰⁹⁵.

Il en est de même du droit de dissolution, sauf en cas de crise politique majeure.

Paragraphe 2 – La dissolution¹⁰⁹⁶, un appel risqué à l'électeur

Le discours que Charles de Gaulle prononça en 1946 à Bayeux annonce ce que sera la fonction

¹⁰⁹² Jean-Marie Denquin, 1958, *la genèse...*, op. cit., p. 312 et s.

¹⁰⁹³ Marcel Sinkondo, *La Constitution de la Ve ou le pouvoir assagi par la démocratie*, RPP, nov.-dec. 98, n°997, p. 71.

¹⁰⁹⁴ Jean-Maire Denquin, *Le déclin...*, op. cit., p. 1605.

¹⁰⁹⁵ Son recours pour des motifs prévus par la Constitution permettrait de le revaloriser. Philippe Auge s'interroge sur cette revalorisation découlant de la révision constitutionnelle de 1995 in *La nouvelle rédaction de l'article 11 de la Constitution de la Ve République : vers une réactivation de la procédure référendaire*, LPA, 12 janvier 1996, n°6. Michel Viviano, *La révision constitutionnelle de 1995 : nouveau renforcement de l'exécutif*, LPA, 13 octobre 1995, p. 4-7.

¹⁰⁹⁶ Deux ouvrages, notamment, étudient de façon approfondie la dissolution : Philippe Lauvaux, *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983, 519 p. André Cabanis, Michel Louis Martin, *La dissolution parlementaire à la française*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2001, 221 p.

présidentielle sous la V^e République : « être le garant de l'indépendance nationale et des décrets signés par lui », exercer « cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas », recourir à la dissolution pour demander au pays de « faire connaître par des élections sa décision souveraine »...

Le droit de dissolution est conçu, traditionnellement, comme une technique permettant de solutionner un conflit entre les pouvoirs exécutif et législatif par un recours à l'arbitrage direct. C'est la dissolution parlementaire. Pour d'autres, son usage a pour fondement, l'article 5 de la Constitution de 1958 : le chef de l'Etat ne doit y avoir recours que pour assurer « le fonctionnement régulier de la fonction de législation » et accomplir les « missions présidentielles »¹⁰⁹⁷ et non pour sa « convenance personnelle »¹⁰⁹⁸. Le lien entre dissolution et responsabilité présidentielle ne s'arrête pas là.

La question est de savoir si la dissolution est l'expression d'une volonté de l'électorat : « la dissolution, comprise comme une solution à des crises de régime par l'appel au peuple, n'est en substance qu'un autre mécanisme de mise à l'épreuve de la légitimité des gouvernants, une forme originale de mise en jeu de la responsabilité politique. Sa particularité n'est que de court-circuiter le parcours normal de la représentation. (...) Il est important de la distinguer du référendum et du plébiscite. Toutefois, la dissolution est parfois utilisée comme une arme et non comme un outil. (...) »¹⁰⁹⁹.

La dissolution a pour conséquence matérielle de renvoyer les députés devant leurs électeurs. Une dimension démocratique est donc introduite dans un régime représentatif et parlementaire. En effet, « (...) derrière l'apparence de la construction représentative, se profile le caractère démocratique du régime parlementaire ». Par voie de conséquence, les élections législatives anticipées par une dissolution peuvent avoir « la fonction d'un mécanisme dérivé (ou suprême) de responsabilité ». Admettre cela « implique la prise en considération générique du procédé électoral dans les dimensions du droit de la responsabilité »¹¹⁰⁰. Le citoyen est un arbitre et un outil lors des élections législatives anticipées. Au-delà, les élections législatives, anticipées ou non, sont devenues un test politique, un indicateur de leur confiance dans le président de la République et son gouvernement en période de présidentialisme majoritaire¹¹⁰¹. Toutefois, seront uniquement examinées les élections anticipées par une dissolution, car, dans ce cas, le chef de l'Etat est celui qui lance la procédure. Il apparaît aussi qu'il

¹⁰⁹⁷ Bernard Branchet, op. cit., p. 237-238.

¹⁰⁹⁸ Jacques Chirac, Déclaration du 14 juillet 1995. Discours transmis par le secrétariat de l'Elysée.

¹⁰⁹⁹ Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1999, .357-380

¹¹⁰⁰ Christophe Euzet, *L'inexistence ...*, op. cit., p. 143.

¹¹⁰¹ Hormis les élections municipales, il apparaît que toute consultation électorale est un test politique, un moyen pour l'électeur de sanctionner le pouvoir exécutif. Les élections régionales sont devenues un test politique pour le pouvoir exécutif, comme en 1992 –Edith Cresson était le Premier ministre et François Mitterrand le président de la République– ou en mars 2004 –Jean-Pierre Raffarin était le Premier ministre et Jacques Chirac le président de la République–.

se sent impliqué.

Son intervention est réelle mais inégale au cours de la phase contrôle par l'information des électeurs (A). L'analyse de son comportement, à l'issue de la phase de sanction, conforte la dissolution comme technique de mise en jeu de la responsabilité politique indirecte du chef de l'Etat (B).

A – Une phase de contrôle par l'information des électeurs

La pratique de la dissolution sous la V^e République s'est éloignée de la finalité classique de résolution de conflits. La dissolution est devenue présidentielle : c'est une arme discrétionnaire entre les mains du chef de l'Etat. Il l'a utilisé en 1962, *a priori*, pour solutionner un conflit avec les parlementaires¹¹⁰², en 1968 un conflit extraparlémentaire; par la suite, pour prévenir un conflit, comme en 1981 et en 1988. Toutefois, le chef de l'Etat poursuit, chaque fois, une autre finalité, solliciter un soutien. Il s'agit alors, en 1962 et 1968, de « dissolution-référendum », en 1981 et 1988, de « dissolution-question de confiance », en 1997, de « dissolution-tactique »¹¹⁰³. Il est tout à fait possible de considérer que toutes les dissolutions sont des dissolutions-tactiques qui permettent au chef de l'exécutif « de provoquer des élections au moment le plus favorable pour lui »¹¹⁰⁴, c'est à dire quand il pense que les électeurs lui renouvelleront leur confiance, comme lors d'une réélection. Il est tout aussi cohérent d'estimer qu'il recherchait une manifestation de confiance.

Pour ces raisons, depuis 1962, les Présidents interviennent, avec plus ou moins d'ardeur, dans les campagnes législatives pour influencer l'électorat et leur indiquer « le bon choix »¹¹⁰⁵.

A titre d'exemple, en raison d'un résultat électoral au référendum du 28 octobre 1962 moins destructeur pour « le cartel des non » que le président de la République ne l'espère, il sollicite, au cours de la campagne électorale, un soutien populaire plus important, une réponse suffisamment explicite pour mettre un terme au conflit qui l'opposait à ces partis et aux parlementaires. Il leur demande de trancher le conflit, et d'indiquer de manière décisive à qui ils accordent leur soutien et leur confiance¹¹⁰⁶.

Pendant la campagne électorale pour les législatives il ambitionne d'informer et d'indiquer aux

¹¹⁰² Cette dissolution, considérée à l'époque comme un abus de pouvoir, a le mérite de se dérouler selon les règles constitutionnelles en vigueur, contrairement à celui de Louis-Napoléon Bonaparte en date du 2 décembre 1851.

¹¹⁰³ Raymond Ferretti, *La dissolution sous la V^e*, LPA, 2 juillet 1997, n°79, p. 5-9.

¹¹⁰⁴ Jean Massot, *Chef de l'Etat...* op. cit., p. 97.

¹¹⁰⁵ Jean-Paul Payre, *Pouvoirs discrétionnaires et compétences liées du Président de la République*, RDP, novembre-décembre 1981, p. 1640. Selon lui, la décision du Conseil constitutionnel de se déclarer incompétent après avoir été saisi par un candidat malheureux sur la régularité d'une allocution radio-télévisuelle du président de la République à la veille des élections législatives de 1967 peut l'encourager à intervenir dans les campagnes électorales.

¹¹⁰⁶ Philippe Lauvaux, *Les dissolutions...*, op. cit., p. 357.

citoyens le bon choix :

« Françaises, Français, vous avez, le 28 octobre scellé, la condamnation du régime désastreux des partis ... Mais, les 18 et 25 novembre, vous allez élire les députés. Ah ! Puissiez-vous faire en sorte que cette deuxième consultation n'aille pas à l'encontre de la première ! (...) Puissiez vous confirmer (...) le choix qu'en votant Oui vous avez fait quant à notre destin ! ... Je vous le demande, en me plaçant une fois encore sur le terrain –le seul qui m'importe– du bien de l'Etat, du sort de la République et de l'avenir de la France »¹¹⁰⁷.

Le 30 mai 1968, sa démarche s'inscrit dans la même volonté de guider les électeurs :

« Quant aux élections législatives, elles auront lieu dans les délais prévus la Constitution, à moins qu'on entende bâillonner le peuple français tout entier, en l'empêchant de s'exprimer en même temps qu'on l'empêche de vivre, par les mêmes moyens qu'on empêche les étudiants d'étudier, les enseignants d'enseigner et les travailleurs de travailler. Ces moyens, ce sont l'intimidation, l'intoxication, et la tyrannie exercée (...) par un parti (communiste) qui est une entreprise totalitaire (...). ».

Il profère des menaces à l'encontre de ses opposants, les prévenant qu'il prendra, s'ils persistent, *« conformément à la Constitution, d'autres voies que le scrutin¹¹⁰⁸ »¹¹⁰⁹*. Sa stratégie, dans cette phase d'information, se base sur la défense de la République et des libertés républicaines, et sur le postulat qu'il bénéficie d'une légitimité démocratique¹¹¹⁰.

L'attitude de Charles de Gaulle est comparable à celle du maréchal Mac-Mahon en septembre-octobre 1877, après avoir prononcé la dissolution de la chambre des députés. La campagne électorale était assez houleuse. Il y contribua par ces propos : *« Je ne prétends exercer aucune pression sur vos droits, mais ... »*. Plus tard : *« j'attends de vous l'élection d'une chambre qui s'élève au-dessus des compétitions des partis »*. Mais aussi : *« La lutte est entre l'ordre et le désordre, vous votez pour les candidats que je recommande à vos libres suffrages »¹¹¹¹*.

Par extension, il apparaît qu'il s'implique même pour des élections législatives intervenant aux termes prévus. En 1978, Valéry Giscard d'Estaing demande aux électeurs de faire « le bon choix ». Le 2 mars 1986, au cours d'un entretien télévisuel sur TF1, François Mitterrand affirme : *« Je veux que la*

¹¹⁰⁷ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, tome 2, op. cit., p. 96-97..

¹¹⁰⁸ Très certainement, il fait allusion à l'article 16.

¹¹⁰⁹ Cité par André Cabanis, Michel Louis Martin, op. cit., p. 163.

¹¹¹⁰ Alain Lancelot, *Les élections des 23 et 30 juin 1968*, Projet, 1968, p. 137.

Le 2 décembre 1851, le discours de Louis-Napoléon Bonaparte, peut être rapproché de celui de Charles de Gaulle. Il estima que sa légitimité populaire justifiait une telle dissolution contre une Assemblée qui s'évertuait à le bloquer : *« (...) (L'Assemblée) forge des armes pour la guerre civile, elle attende au pouvoir que je tiens directement du peuple (...). Elle compromet le repos de la France, je l'ai dissoute, je rends le peuple juge entre elle et moi. (...) Mon devoir est de déjouer leurs perfides projets, de maintenir la République et de sauver le pays en invoquant le jugement du seul souverain que je reconnaisse en France : le peuple »*. Cité par André Cabanis, Michel Louis Martin, op. cit., p. 136.

¹¹¹¹ Cité par Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions...*, op. cit., p. 299.

France réussisse. J'ai tout fait pour cela et je voudrais que cela continue »¹¹¹². En 1993, François Mitterrand participe à deux émissions pendant la campagne électorale. Toutefois, la situation est différente en 1997.

La dissolution de 1997 est éminemment plébiscitaire dans sa conception, le Président ayant, le 7 mai 1997, décider de dissoudre l'Assemblée nationale pour demander au peuple d'approuver sa stratégie¹¹¹³ : « *j'ai besoin de votre soutien pour poursuivre l'ouvrage que nous avons engagé ensemble* ». Il s'implique personnellement dans la campagne électorale et se mit en avant¹¹¹⁴. Il en est « le chef d'orchestre (...) mais aussi l'acteur principal », allant jusqu'à envoyer, à quatorze quotidiens régionaux, un article dans lequel il demandait au peuple son soutien. Ce dernier lui refuse¹¹¹⁵. Il souhaite raviver sa légitimité et son autorité. En agissant ainsi, il met en jeu sa responsabilité politique devant le peuple¹¹¹⁶.

La phase de contrôle par l'information est tronquée, comme pour le référendum. Le chef de l'Etat peut manipuler les citoyens pour se pérenniser au pouvoir à un moment où les risques sont minimes. Il maîtrise le temps en décidant du début et donc de la durée de la campagne électorale. Il contrôle l'opposition en limitant, dans le temps, leur possibilité de critiquer l'action des députés sortants et de proposer une alternative¹¹¹⁷. Ce n'est pas démocratique mais stratégique.

Néanmoins, l'occasion est donnée aux électeurs de sanctionner celui qui le sollicite, d'accorder ou de refuser la confiance, de donner ce qui lui est demandé.

B – Une phase de sanction

La dissolution de 1962 est particulière car elle intervient dans un contexte politique houleux : Charles de Gaulle souhaite réviser la Constitution et introduire l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Les parlementaires sont opposés à une révision qui lui permettrait de tirer sa légitimité du peuple directement, et de ne plus dépendre d'eux pour son élection et sa réélection. Ils sont aussi opposés à une adoption de la réforme par voie référendaire. Ils adoptent une motion de censure et en réponse la dissolution de l'Assemblée nationale est prononcée. La motion de censure du 2 octobre 1962 vise le président de la République car il y est écrit qu'en passant outre le vote des parlementaires contre la loi constitutionnelle, « le président viole la Constitution dont il est le gardien ».

¹¹¹² Cité par Jean Massot, op. cit., p. 206.

¹¹¹³ Christophe Guettier, in *Neuf constitutionnalistes...* op. cit., p. 641-642.

¹¹¹⁴ Pierre Avril, in *Neuf constitutionnalistes...* op. cit., p.610.

¹¹¹⁵ Robert Ponceyri, *L'étrange défaite de la droite*, RPP, juillet-août 1997, n°989, p. 28-30.

¹¹¹⁶ Xavier Vandendriessche, *L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Ve République*, RDP, mai-juin 1996, n°63, p. 655.

¹¹¹⁷ Paul Bacot, *Ce que dissoudre veut dire*, Le Monde du 29 avril 1997.

Elle est votée par 280 voix¹¹¹⁸. Le référendum est aussi organisé. Les élections législatives anticipées des 18 et 25 novembre 1962 sont un succès pour le gouvernement et le général de Gaulle. Une bipolarisation politique s'opère à l'issue du premier tour des élections. La droite s'oppose à la gauche composée des socialistes et des communistes. L'UNR, parti gaulliste, obtient 233 sièges¹¹¹⁹. Il gagne 40 sièges¹¹²⁰. C'est une sanction positive, par voie électorale, pour le chef de l'Etat car il ne fait aucun doute que les parlementaires souhaitent l'atteindre en adoptant une motion de censure ... même si constitutionnellement, la victime désignée est le gouvernement. De plus, le résultat électoral confirme celui du référendum du 28 octobre 1962. La confiance lui est doublement accordée. La dissolution de 1962 est la seule de la Ve République que l'on puisse rapprocher de la dissolution de mai 1877¹¹²¹.

En 1968, le chef de l'Etat décide finalement de dissoudre l'Assemblée nationale, pour résoudre un conflit avec le peuple et non avec les députés. Il souhaite interpeller le citoyen. Il aurait dit à Georges Pompidou : « *C'est moi qui suis en cause, Pompidou, c'est moi. C'est contre moi que l'agitation s'est déclenchée. C'est une affaire entre les Français et moi* »¹¹²². Un slogan utilisé le 13 mai, jour de grève générale et de manifestations, confirme cette analyse : « Dix ans, ça suffit ! »¹¹²³. Cela fait dix ans que Charles de Gaulle est de retour au pouvoir. La volonté du général de Gaulle, qui n'est pas celle de Georges Pompidou, est clairement de chercher un soutien dans le peuple et une solution par une consultation électorale nationale. Les ministres ne sont pas en cause.

Dans un premier temps, le 23 mai, le président de la République souhaite recourir au référendum. Les ministres y sont aussi favorables car tous pensaient que le nom du général suffirait à emporter les suffrages alors qu'une dissolution risquait de provoquer la colère des parlementaires. Ils seraient opposés à un tel usage de la dissolution. La semaine suivante, la décision est prise d'utiliser la dissolution car les manifestants de mai 68 dénoncent le caractère peu démocratique du référendum. Il est vrai aussi que la majorité gouvernementale à l'Assemblée est étroite et le risque d'adoption d'une motion de censure ne peut être écarté¹¹²⁴. De plus des groupes de la majorité parlementaires manifestent leur soutien à Charles de Gaulle le 29 mai 1968¹¹²⁵. Le chef de l'Etat et le Premier ministre

¹¹¹⁸ Philippe Lauvaux, *Les dissolutions...*, op. cit., p. 173.

¹¹¹⁹ Selon Antide Moreau, *La haute trahison du président de la République sous la Ve République*, RDP, nov-déc. 1987, p. 1590. La majorité absolue était de 241. Le nombre de sièges obtenu est de 230 selon Philippe Lauvaux, op.cit., p. 360.

¹¹²⁰ Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 266.

¹¹²¹ Mécontentement du chef de l'Etat, ambition de ce dernier, Manifestation de défiance des députés suivie d'une dissolution, émergence claire d'une bipolarisation politique, les monarchistes contre les républicains.

¹¹²² Cité par André Cabanis et Michel Louis Martin, op. cit., p. 158.

¹¹²³ Philippe Lauvaux, *Les dissolutions*, op. cit., p. 460.

¹¹²⁴ La volonté de renforcer, à l'Assemblée nationale, une majorité prête à soutenir et à voter les projets du pouvoir exécutif constitue une fonction latente de la dissolution. Philippe Lauvaux, *Les dissolutions...*, op. cit., p. 463-464.

¹¹²⁵ Philippe Lauvaux, *Les dissolutions...*, op. cit., p. 174-175.

s'accordent sur cette stratégie¹¹²⁶.

A l'issue des élections législatives, le groupe gaulliste gagne 100 sièges¹¹²⁷. Quelques mois plus tard, le général de Gaulle s'expose et, par ses propos, lève les doutes sur sa volonté d'engager sa responsabilité. En avril 1969, il explique, au cours d'un entretien télévisé : « *L'an dernier, les élections qui, à mon appel, ont dégagé une majorité massive pour soutenir l'ordre et le progrès avaient tout le caractère d'un référendum* »¹¹²⁸. La sanction est jugée positive. Il se l'approprie. Cette méthode aux couleurs plébiscitaires constitue un ersatz d'élections présidentielles, avec toutes les précautions à prendre sur l'usage du mot ersatz, comme pour le référendum.

Les dissolutions de 1981 et de 1988, intervenues au lendemain des élections présidentielles, ont pour finalité de mettre en concordance les majorités présidentielle et parlementaire. Elles ne constituent pas un substitut d'élections présidentielles comme celles de 1962, 1968 et 1997. Elles peuvent être considérées comme un troisième tour d'élection présidentielle. Prononcées rapidement, elles permettent de gagner du temps car le président de la République anticipe une motion de censure qui aurait été adoptée par la majorité de droite à l'Assemblée nationale. Elles ont essentiellement pour intérêt de donner au pouvoir exécutif les moyens de faire voter leurs projets de loi.

Si les dissolutions de 1962, 1968, 1981, et 1988 se sont traduites par un résultat électoral conforme aux attentes du président de la République, la situation est différente en 1997. Le résultat des élections législatives anticipées constitue une sanction négative de l'action et des choix présidentiels et gouvernementaux.

Les enjeux du recours au droit de dissolution étaient différents sous les régimes précédents. Son impact aussi. Cela tient à la position du chef de l'Etat dans le régime politique.

Sous les Chartes et la III^e République. Le recours à la dissolution témoigne essentiellement de la résistance du pouvoir exécutif au contrôle parlementaire et non d'une recherche de consentement et de légitimité populaires comme sous la Ve République. Sous la Charte de 1814, comme sous la III^e République, en 1877, les dissolutions sont principalement des dissolutions ministérielles. Laboulaye

¹¹²⁶ La motion de censure du 22 mai 1968 n'a pas été adoptée ... Néanmoins, le pouvoir exécutif ne pouvait prédire l'avenir avec la majorité actuelle. De plus, le général de Gaulle craignait de ne pas obtenir de celle-ci le vote des projets de loi qui lui tenaient à cœur.

¹¹²⁷ Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 266-267.

¹¹²⁸ Le Monde du 12 avril 1969. Toutefois, il convient de se rappeler que c'est le Premier ministre et non le chef de l'Etat qui souhaitait dissoudre. Philippe Lauvaux, op. cit., p. 175. André Cabanis, Michel Louis Martin, op. cit., 159-160.

expliquait que la dissolution « est le moyen employé dans les monarchies constitutionnelles quand le chef de l'Etat croit que les ministres ont raison contre la chambre et en appelle sur ce point à la décision du pays »¹¹²⁹. Si, sous la Ve République, cela peut avoir un impact sur la composition du gouvernement, ce n'était pas le cas sous les Chartes et difficilement sous la IIIe République. En cela, le chef de l'Etat a, sous la Ve République, un sens de sa responsabilité politique plus aigu que celui des monarques de l'époque car il a su se soumettre et modifiée systématiquement l'équipe gouvernementale.

Sous la Charte de 1814, le droit de dissolution est envisagé, notamment par Charles X¹¹³⁰ comme un moyen d'assurer la suprématie du Roi, de le préserver des ambitions hégémoniques des chambres¹¹³¹. Cinq dissolutions¹¹³² sont prononcées. A titre d'exemple, par la dissolution de 1823, Charles X et Villèle voulaient limiter l'influence des républicains, comme en 1816. La dissolution est associée à la nomination d'une fournée de pairs favorables au ministère, pour obtenir une majorité décidée à soutenir de Villèle. Les dissolutions de 1827 et de 1830 sont décidées par Charles X qui ne se plia pas aux résultats électoraux¹¹³³. L'usage du droit de dissolution est le reflet d'une volonté du chef de l'Etat d'obtenir la majorité souhaitée à la Chambre. Il recourait à ce droit quand il supposait que le résultat électoral lui serait favorable¹¹³⁴. Toutefois, il ne peut être considéré comme un substitut d'élection présidentielle permettant de légitimer son action. De plus, quand le résultat électoral n'était pas conforme à ses attentes, il ne se soumettait pas.

Sous la Charte de 1830, Le Roi, qui disposait du droit de dissolution, y recourut six fois en dix-huit ans. Cependant ce sont essentiellement des dissolutions ministérielles, témoignant de la montée en puissance de certains ministères et de leur chef¹¹³⁵

¹¹²⁹ J. O, 10 juin 1875, ann. N°3073, p. 4160, in Philippe Lauvaux, *La dissolution ...*, op. cit., p. 35.

¹¹³⁰ Louis XVIII conçoit le droit de dissolution comme un moyen de faire arbitrer par les électeurs un conflit entre le pouvoir exécutif et les Chambres : « Ce n'est pas une punition ; il faut bien éviter de la présenter ainsi ; c'est le Roi, qui, s'estimant bien servi par ses ministres tandis que la Chambre en juge autrement, porte la question devant les électeurs ». En cas de désaccord entre les ministres et les Chambres, s'il juge que les ministres ont raison et que le corps électoral lui donnera raison, il peut décider de dissoudre la Chambre basse. Quand c'est le président du Conseil qui a le sentiment d'avoir raison et de bénéficier du soutien des électeurs, il demande au chef de l'Etat de dissoudre l'Assemblée. Cela conduit à distinguer deux types de dissolution, la dissolution royale ou présidentielle et la dissolution ministérielle – Julien Laferrière, op. cit., p. 802-803.

¹¹³¹ André Cabanis, Michel Louis Martin, op. cit., p. 69, Marcel Morabito, Daniel Bourmaud, *Histoire constitutionnelle de la France*, op. cit., p. 174.

¹¹³² En 1816, 1823, 1827, mai 1830, juillet 1830. L'ordonnance de juillet 1830 provoqua la Révolution de 1830.

La dissolution du 5 septembre 1816 fut prononcée dans un contexte politique houleux. La chambre mit le Roi et le ministère Richelieu-Decazes en difficulté sur un certain nombre de projets de loi et le vote du budget. Craignant que la situation ne s'aggrave, la dissolution fut décidée dans l'espoir qu'arrivera à la chambre une majorité favorable au Roi. Ce fut le cas – Philippe Lauvaux, *La dissolution ...*, op. cit., p. 23 et s.–.

¹¹³³ André Cabanis, Michel Louis Martin, op. cit., p. 70 –.

¹¹³⁴ Georges Berlia, *Le président de la République dans la Constitution de 1958*, RDP, 1959, n°1, janv.-fév., p. 78. Néanmoins, cela s'atténua sous la Monarchie de Juillet avec la montée en puissance des ministres et surtout de celui qui fait fonction de président du Conseil.

¹¹³⁵ 31 mai 1831, 25 mai 1834, 3 octobre 1837, 2 février 1839, 12 juin 1842, 6 juillet 1846

La dissolution du 31 mai 1831 fut décidée par celui qui fait fonction de président du Conseil, Casimir Périer. Il voulait affirmer son rôle dans le jeu institutionnel et avoir de l'ascendant sur l'ensemble des institutions, ministres, Roi, Chambres et fonctionnaires. Il décida de dissoudre la Chambre des députés dès son arrivée. C'était selon lui un moyen exceptionnel pour

Sous la III^e République, Le recours au droit de dissolution était encadré et conçu comme un moyen de « rétablir l'harmonie institutionnelle »¹¹³⁶. Comme en 1962, le chef de l'Etat est critiqué par les parlementaires. Le maréchal Mac-Mahon, conservateur et monarchiste, tenta d'imposer une vision dualiste de l'exécutif car il voulait préserver l'existence d'une prérogative présidentielle, tant pour la composition du cabinet que pour l'usage du droit de dissolution. Il se jugea responsable devant la France et non devant le Parlement¹¹³⁷. La réponse n'est pas celle escomptée¹¹³⁸. C'est une sanction

rétablir l'ordre dans le pays, mais surtout pour obtenir une majorité apte à le soutenir. Il s'engagea dans la campagne électorale. La dissolution du 25 mai 1834 fut décidée par le ministère Thiers-Guizot dans l'espoir que son action gouvernementale –la répression de troubles provoqués par les mouvements républicains– soit approuvée par des électeurs reconnaissants. Cela aurait permis d'éliminer les opposants républicains – Paul de, *Les institutions politiques...*, op.cit., p. 126-127 et p. 334-335. André Cabanis, Michel Louis Martin, op. cit., p. 82–.

Le ministère Molé formé en 1837, après la fin du ministère Molé-Guizot, décida, en octobre 1837, de dissoudre la Chambre des députés pour avoir à la Chambre une majorité plus importante et tenter d'éliminer ainsi les opposants. Il suppose que le contexte national et international lui est favorable. Il bénéficie d'une situation économique et politique stable et d'un succès en politique étrangère. Cette dissolution fut décidée par le président du Conseil et non par Louis-Philippe qui se montra réticent. C'est donc par pure stratégie et non pour résoudre un conflit que le président du Conseil eut recours à la dissolution. La dissolution d'octobre 1837 ne permit pas d'obtenir le résultat escompté. Par contre, il est intéressant de relever que cette dissolution décidée dans le but d'éliminer toute opposition, participa à l'émergence de la responsabilité politique car une coalition contre « L'homme du Roi » se forme contre lui. Y participèrent les amis de Guizot, d'Odilon Barrot et de Thiers. Leur but était conforme à la logique parlementaire : substituer un gouvernement parlementaire au gouvernement personnel, comme l'expliqua Duvergier de Hauranne dans sa brochure « *Des principes du gouvernement représentatif et de leur application* ». –Paul de, op.cit., p.129-130–.

Guizot, membre du gouvernement Molé depuis 1840, et, officieusement véritable chef au sein du Conseil, décide, pour consolider sa position et fort de la confiance royale, de dissoudre la chambre le 13 juin 1842. Il lui semble qu'il ne dispose pas d'un franc soutien à la chambre, des propositions de loi de l'opposition ayant été repoussées à une faible majorité. – Philippe Lauvaux, *La dissolution...*, op. cit., p. 29–. Le succès électoral est relatif en 1842. Par contre, quand il récidiva, en juillet 1846 ce fut une réelle réussite. Il choisit de façon opportune la date de la dissolution en 1846. La dissolution, toujours officiellement conçue comme un mode résolution des conflits, fit partie des moyens utilisés par le gouvernement pour consolider sa majorité et éliminer les opposants. En effet, en raison de la faible structuration de la vie politique et partisane, les majorités étaient friables. Le pouvoir exécutif choisit ainsi le moment le plus favorable pour organiser des élections anticipées Le but était de « mettre fin à des périodes de stagnation parlementaire, revigorer la majorité gouvernementale ou provoquer les élections à un moment favorable ». –Paul de, *Les institutions...*, op. cit., p. 203. Aucun député ne pourra achever son mandat sous ce régime André Cabanis, Michel Louis Martin, op. cit., p. 81.– La dissolution de juillet 1846 est, comme en 1842, décidée après un succès en politique étrangère avec l'Angleterre. Guizot mène la campagne électorale et obtient ainsi une majorité importante à la Chambre des Députés Paul de, op.cit., p.132-135.. L'opposition mécontente de ce résultat et du refus de Guizot de lancer de lancer une réforme électorale, lance « la campagne des banquetts », qui s'achèvera par la révolution de 1848. –Philippe Lauvaux, *La dissolution ...*, op. cit., p. 30.– Comme la sanction ne pût intervenir dans un cadre électoral, en raison de l'absence de mécanismes parlementaires précis, elle se produisit dans un cadre extraparlémentaire, dans la rue.

¹¹³⁶ Philippe Lauvaux, *Le parlementarisme*, op. cit., p. 19, *La dissolution...*, op. cit., p. 35.

¹¹³⁷ Jean-Jacques Chevallier, op. Cit., p.297.

¹¹³⁸ En 1877, il était en désaccord la Chambre des Députés où le parti républicain a un poids croissant. Il écrivit à son président du conseil, Jules Simon, une lettre dans laquelle il lui reprochait de n'avoir pas su, au cours de la discussion à la Chambre portant sur la loi sur la presse, défendre les intérêts de l'ordre public, et implicitement sa vision. Il mit en jeu sa responsabilité politique devant lui en lui demandant « d'examiner si sa situation lui permettait de rester plus longtemps en contact avec la Chambre » et sous-entendu avec lui. Il mit en jeu la responsabilité politique de son président du Conseil qui démissionna. Le ministère Jules Simon fut remplacé par le ministère de Broglie. Le 18 mai, le Maréchal Mac-Mahon ajourna la Chambre pour un mois et, le 16 juin, il demanda au Sénat l'autorisation de dissoudre la Chambre des Députés. Il lui accorde à une très faible majorité le 29 juin. Entre temps, le 19 juin, la Chambre basse exprima son mécontentement par le vote d'un ordre de méfiance, le manifeste des 363, contre le nouveau ministère : « *Le ministère n'a pas la confiance des représentants de la nation* ». Le résultat des élections législatives fut défavorable au Maréchal Mac-Mahon –323 républicains et 208 conservateurs. Le ministère Broglie démissionna le 19 novembre. Le président de la République ne se soumit pas tout de suite. Il forma un ministère avec à sa tête « un vieux compagnon d'armes », le général de Rochebouët. La chambre refusa de reconnaître le gouvernement par 325voix contre 208. Le 13 décembre, il s'inclina et forma un gouvernement républicain, le ministère Dufaure. Ses membres sont choisis dans la majorité de la Chambre, conformément à la logique

négative et non positive comme celle dont bénéficia le général de Gaulle en 1962. La démarche du maréchal Mac-Mahon s'inscrit dans une logique de quête de substitut d'élection présidentielle. Il chercha à prouver qu'il était légitime aux yeux des citoyens. C'est l'exercice de la fonction gouvernementale qui était en jeu. Par la dissolution, le maréchal Mac Mahon attendait que le peuple le désigne pour exercer cette fonction. Il résista avant de se soumettre.

Les écrits de Jean Laferrière éclairent les choix et les motivations du maréchal Mac-Mahon : « Ainsi, en régime représentatif pur, la dissolution joue le rôle de succédané du référendum. Elle devient le moyen et elle est le seul moyen grâce auquel le peuple, par la voie indirecte de l'élection il est vrai, mais avec une netteté suffisante, est en mesure d'exprimer sa volonté, tout au moins quant-à la conduite générale de la politique. La dissolution est un appel au suffrage universel ; c'est la parole donnée au peuple. (...) »¹¹³⁹. Mac-Mahon ayant revendiqué une responsabilité devant le peuple, la dissolution a plus été un succédané d'élection présidentielle au suffrage universel direct que de référendum. Il ne faut pas oublier, qu'à cette époque, une élection du président de la République au suffrage universel direct n'était pas concevable.

Sous la Ve République, en 1997, le président de la République compose immédiatement un gouvernement conforme aux attentes des électeurs et ne résiste pas, comme l'a fait le maréchal Mac-Mahon. La non-démission de Jacques Chirac après la dissolution de 1997 a été considérée comme un refus d'assumer ses responsabilités. Cependant la décision de nommer un Premier ministre choisi au sein de la nouvelle majorité politique à l'Assemblée nationale est un acte de soumission et de reconnaissance d'une sanction politique négative de son action¹¹⁴⁰.

La démission de celui que l'on veut atteindre est une concrétisation possible du principe de responsabilité politique. C'est celle qui était envisagé par Charles de Gaulle ou René Capitant. Ils ne pouvaient concevoir qu'un chef d'Etat se maintienne si la majorité à l'Assemblée nationale est hostile à la politique gouvernementale. De même en 1965, René Capitant écrit : « Le président doit compter avec l'Assemblée nationale, devant laquelle ses ministres sont responsables et sans la confiance de

parlementaire. D'une conception dualiste des institutions, le maréchal Mac-Mahon finit par évoluer vers une interprétation moniste. En reconnaissant la responsabilité du ministère, il acceptait sa mise en retrait : « *L'indépendance des ministres est la condition de leur responsabilité* ».—Philippe Lauvaux, *Le ...*, op. cit., p. 21., Jean-Jacques A, *Histoire des institutions...*, op. cit., p. 299-300— Son autorité étant amoindrie, il préféra démissionner deux ans plus tard, le 30 janvier 1879. Il fut remplacé par Jules Grévy qui, le 7 février, déclara : « *Je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels* » —Philippe Ségur, *La responsabilité politique...*, op. cit., p. 36-37.—Chantal Carpentier, op. cit., p.180-181.

¹¹³⁹ Jean de Laferrière, op.cit., p. 804.

¹¹⁴⁰ En 1978, alors qu'une possible alternance se profilait à l'issue des élections législatives, Valéry Giscard d'Estaing prévint d'opter pour la soumission et non pour la démission : « *Vous pouvez choisir l'application du programme commun. C'est votre droit. Mais si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le président de la République ait, dans la Constitution, les moyens de s'y opposer* ». Cité par Chantal Carpentier, op. cit., p. 202.

laquelle il est, par suite, incapable de gouverner »¹¹⁴¹. C'est une lecture de la Constitution. Ce n'est pas la seule. Une alternative s'offre au président de la République.

Outre la démission, il y a aussi la soumission. La finalité d'une sanction étant de rétablir une certaine harmonie et cohérence entre ce qu'attendent les censeurs et ceux qui exercent le pouvoir politique, elle a été atteinte en 1962, en 1968, en 1981, en 1988 et en 1997. Le centre d'impulsion politique au sein du pouvoir exécutif était composé de personnes en accord avec la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale¹¹⁴². Les présidents de la République auraient pu s'obstiner ce qui aurait conduit les députés à pratiquer la grève des ministères comme Jules Grévy en est victime en 1887, Alexandre Millerand en 1924¹¹⁴³, ou à recourir à la motion de censure et à refuser de voter des lois¹¹⁴⁴. En 1997, comme à chaque cohabitation, le président de la République a perdu « son rôle de leader majoritaire ». Or un exécutif, en régime parlementaire, a besoin de disposer d'une majorité à la chambre basse. Sans elle, « il cesse d'exister »¹¹⁴⁵. Le gouvernement a pu mener la politique qu'il a déterminée.

Que les chefs de l'Etat aient ou non revendiqués une responsabilité politique et la recherche de la confiance populaire lors d'un scrutin référendaire ou après une dissolution pendant la campagne pour les élections législatives, une sanction est intervenue. Certes, elle ne les a pas atteints juridiquement, ce qui alimente le discours sur l'irresponsabilité présidentielle. Néanmoins, c'est une sanction morale et politique. Leur responsabilité a été mise en jeu car ils avaient une influence notable dans la détermination de la politique de la nation. Les citoyens manifestent leur désaveu et leur volonté d'obtenir un changement de politique et/ou de méthode de travail.

La différence entre Charles de Gaulle et ses successeurs tient à leur attitude. Charles de Gaulle revendique une responsabilité et tire les conclusions qui lui conviennent. 62% de Oui lui convient au référendum d'octobre 1962. Soit. Néanmoins, ce n'est pas un raz de marée. Ce résultat est satisfaisant pour une élection présidentielle. Moins pour un référendum. Ses successeurs estimèrent qu'ils n'étaient pas concernés pas le résultat. Certes, en 1972, en 1988 et en 2000, aucune responsabilité n'a été revendiquée pendant la campagne référendaire. Néanmoins, les observateurs concluent différemment.

¹¹⁴¹ René Capitant, *Ecrits politiques...*, op. cit., p. 23.

¹¹⁴² Elle l'a aussi été aux termes d'élections législatives non anticipées : 1986 et 1993.

¹¹⁴³ Chantal Carpentier, op. cit., p. 181-184 ; 200-201.

¹¹⁴⁴ Il apparaît que le recours à une dissolution à la royale a pour conséquence un affaiblissement du chef de l'Etat : dissolution de 1830 décidée par Charles X, la dissolution du 16 mai 1877 décidée par le maréchal Mac-Mahon. Il en est de même à l'étranger : dissolution de septembre 1979 au Portugal, dissolution en 1983 par le président Walesa. Si dans ces deux pays étrangers, ces dissolutions ont atténuées la position du chef de l'Etat, « le présidentielisme de la Ve République résiste ». Philippe Lauvaux, *Destins...*, op. cit., p. 78.

¹¹⁴⁵ Les pouvoirs, dont il dispose dans le domaine de la politique extérieure et le rôle qu'il continue de jouer, comme sa faculté d'empêcher, ne sont guère plus importants que ceux dont dispose un président non élu au suffrage universel direct dans d'autres régimes parlementaires. Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, PUF, Béhémoth, Paris, 2002, p. 4-5.

En 1997, la réponse des électeurs aux élections législatives est un camouflé pour le chef de l'Etat en regard de son investissement pendant la campagne et des motifs de dissolution présentés. Qu'il est ou non assumé ses responsabilités, il a été sanctionné. Son action a été désavouée. Le message était explicite. La réaction juridiquement conforme. Politiquement, en partie seulement. Par extension, il est apparu que toute élection législative constitue un test politique national pour ceux qui déterminent la politique de la nation. Des élections locales, comme les élections régionales, qui interviennent en cours de mandat présidentiel, sont aussi considérées comme tel. Cela est plus manifeste en 2002 qu'en 1992. C'est une conséquence de l'adoption du quinquennat et de la concordance des élections présidentielles et législatives. Les électeurs veulent s'exprimer, sanctionner. Ils profitent des élections régionales et cantonales¹¹⁴⁶.

¹¹⁴⁶ La situation est différente pour les élections municipales car ces élections sont plus intimistes, plus personnalisées. Le niveau régional est plus éloigné de l'électeur qui ne connaît pas très bien son conseiller et ses attributions.

Conclusion du chapitre

Les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique par voie électorale du président de la République se sont diversifiés : élection présidentielle, référendum, dissolution.

L'élection présidentielle a institutionnalisé un lien contractuel entre l'électeur et le chef de l'Etat qu'il a élu. Il se déroule en trois phases. Charles de Gaulle l'avait initié, par sa façon de recourir au référendum et au droit de dissolution. Si, originellement, la naissance de ce lien découle fondamentalement de la personnalité de Charles de Gaulle, ses successeurs l'ont maintenu. L'existence de pouvoirs dispensés de contreseing, l'exercice présidentieliste de la fonction, la conception que les chefs d'Etat et les ministres ont de la fonction présidentielle...sont autant d'éléments justifiant la révision constitutionnelle de 1962 et de 2000. La réduction de la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans a rapproché le moment de la sanction, la phase d'anticipation de la phase de sanction. La phase de contrôle par l'information s'exerce en permanence. Etant de qualité inégale et l'électeur étant dépourvu de moyen probant, l'action des parlementaires s'impose naturellement. Elle est indispensable car différente et complémentaire.

Si, à l'issue de l'élection présidentielle, il ne peut échapper à la sanction, la situation est différente à l'occasion d'un scrutin référendaire ou législative : il peut se maintenir au pouvoir. Toutefois, quand les élections législatives anticipées par une dissolution se traduisent par l'arrivée à l'Assemblée nationale d'une majorité qui lui est opposée, le chef de l'Etat se soumet et forme un gouvernement conforme à cette nouvelle composition. Ceci avait été souligné l'été 1958, lors de la rédaction de la Constitution de 1958. Coste-Floret était favorable à l'attribution du droit de dissolution au Premier ministre car le confier au président aurait conduit à politiser ses pouvoirs « qu'on accule à se soumettre ou à se démettre ». Il est lié par le résultat électoral¹¹⁴⁷. Autrement dit, en lui accordant l'exercice de ce droit, les graines de la responsabilité présidentielle ont été semées. Elles ont germées. Au fil des scrutins, l'engagement de la responsabilité politique du président de la République lors du recours au référendum et au droit de dissolution sont moins le fait du président que des électeurs¹¹⁴⁸.

La soumission présidentielle est une forme de responsabilité politique car sa finalité est atteinte : la politique qui sera déterminée et conduite sera, *a priori*, en adéquation avec les attentes de l'électeur et de son représentant. C'est le cas même quand les élections législatives ne sont pas anticipées et se traduisent par une discordance entre les majorités présidentielle et parlementaire. Deux phases sont mises en jeu : la phase de contrôle par l'information et la phase de sanction.

¹¹⁴⁷ Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme...*, op. cit., p. 72-73.

¹¹⁴⁸ L'engagement du président de la République lors de la campagne électorale pour la Constitution européenne a été fort. La sanction l'a frappée. Le gouvernement a démissionné et le président a été déstabilisé et discrédité.

L'absence de sanction juridique ne signifie pas qu'il n'existe aucun désaveu car « Il n'est pas nécessaire qu'une arme soit mortelle pour qu'elle soit efficace ; le bâton du policeman anglais ne tue ni ne blesse, produit-il moins d'effet que le revolver du sergent de ville français ? »¹¹⁴⁹. Les résultats électoraux ont toujours un effet sur le pouvoir exécutif, sur son action, comme sur sa composition¹¹⁵⁰.

La responsabilité politique du gouvernement a aussi évolué sous la Ve République, en regard des pratiques antérieures. Elle s'est étendue, comme celle du président de la République. Outre une responsabilité politique devant le Parlement, comme le prévoit la Constitution, ils sont responsables devant le chef de l'Etat. Cette responsabilité est purement conventionnelle. Par ailleurs, l'importance politique des élections législatives et locales s'étant accrue, une responsabilité politique indirecte devant l'électeur a émergé, par ce biais. De plus, une responsabilité politique individuelle du ministre s'implante et est plus ou moins subie par celui-ci. Elle résulte d'un conflit avec le chef de l'Etat, le Premier ministre ou d'une affaire judiciaire. L'influence des parlementaires n'est pas exclue.

¹¹⁴⁹ Maurice Deslandres, Cité par Jean-Jacques Chevallier, *Histoire ...*, op. cit., p. 213.

¹¹⁵⁰ Comme nous le constaterons ultérieurement : 2^e partie, titre 2, chapitre 1.

CHAPITRE 2 – LE POLYMORPHISME DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE DES MINISTRES

Le Premier ministre a présenté vingt-neuf fois la démission du gouvernement entre le 14 avril 1962 et le 30 mars 2004. Sont comptabilisées les démissions collectives du gouvernement présentées par le Premier ministre et non des départs ponctuels d'un ou plusieurs ministres. Une a lieu à la suite de l'adoption d'une motion de censure, quatre sont le fruit d'une volonté unilatérale du chef de l'Etat, une sur décision du Premier ministre, même si l'influence du président est certaine, sept interviennent après une élection présidentielle, dix, après une élection législative, deux après des élections locales, et enfin quatre pour faciliter des renvois individuels sous couvert d'un remaniement ministériel. Outre ces démissions collectives, des ministres ont démissionné individuellement et sont démissionnés pour divers motifs.

Des ministres partent individuellement pour différentes raisons. Deux catégories de raisons nous intéressent, au regard du principe de responsabilité politique. Soit le départ est le fruit d'un désaccord au sein du pouvoir exécutif : la décision relève du ministre, qui rejette tout ou partie de la politique du gouvernement et du chef de l'Etat, du Premier ministre ou du président de la République, qui remettent en cause les choix et les méthodes du ministre. Soit le départ est la conséquence de poursuites judiciaires engagées ou sur le point de l'être pour des faits commis avant sa nomination comme ministre. Cependant, dans un souci de moraliser la vie politique, leur démission est requise car la mise en examen d'un ministre est jugée incompatible avec l'exercice d'une fonction politique et publique. Cette démarche est récente. Elle n'est pas automatique.

La mise en place d'une responsabilité politique devant le chef de l'Etat s'est réalisée au détriment de la souveraineté parlementaire et au bénéfice du peuple en tant que détenteur d'un pouvoir électoral. Cela favorise l'influence de l'électeur et moins celle du Parlement¹¹⁵¹. Cependant, l'influence du Parlement n'est pas écartée, car d'une part, l'électeur a besoin de son élu pour s'exprimer, et d'autre part, les parlementaires n'hésitent pas à faire pression sur le pouvoir exécutif pour obtenir le départ de ministres.

L'impact des élections départementales et régionales sur le gouvernement s'amplifie. L'enjeu dépasse le cadre local pour les partis politiques dans l'opposition, comme pour le gouvernement même s'il souhaite l'éviter. Cette extension de la mise en jeu de leur responsabilité à ces scrutins pose problème car elle introduit une confusion chez l'électeur. Il perd ses repères. Nonobstant, ce

¹¹⁵¹ Pierre Avril, *Responsabilité et pouvoirs*, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, op. cit., p. 17-18.

phénomène contribue à la conceptualisation de la responsabilité politique des gouvernants.

A présent la responsabilité politique du gouvernement peut être mise en jeu par le chef de l'Etat, de sa formation à sa démission collective. (Section 1). Outre cela, de nouvelles formes de la responsabilité se sont développées : une responsabilité indirecte du gouvernement par voie électorale, lors des élections législatives et des élections locales, (Section 2) et une responsabilité individuelle actionnée par le président de la République, le Premier ministre ou le ministre. (Section 3). Cela conduit à adopter une vision plus large de la responsabilité politique.

Section 1 – Une responsabilité politique conventionnelle du gouvernement devant le chef de l'Etat

Entre la logique parlementaire revendiquée lors de la rédaction de la Constitution de 1958 et la vie politique depuis le vote du référendum constituant du 28 septembre 1958 un fossé s'est creusé. Cette responsabilité devant le chef de l'Etat est informelle mais réelle. Elle a été amplifiée par la révision constitutionnelle de 1962 relative à l'élection présidentielle. C'est un retour à une lecture plus parlementaire de la constitution.

Cette forme de responsabilité n'a aucun effet juridique et n'a aucune valeur constitutionnelle. Elle dépend du bon vouloir des acteurs politiques. Elle est mise en œuvre au cours de trois phases : une phase d'anticipation, relative à la nomination du Premier ministre et des ministres (§1), une phase de contrôle par l'information au cours de laquelle le président intervient dans l'activité gouvernementale (§2), et une phase de sanction qui se traduit par la démission collective du gouvernement dans un certain nombre de cas et parfois sous l'impulsion du chef de l'Etat (§3)¹¹⁵². Cette responsabilité devant lui est une convention¹¹⁵³ et non une coutume, car en période de cohabitation, elle est infiniment résiduelle¹¹⁵⁴.

¹¹⁵² Le départ individuel des ministres sera étudié au §1 de la section 2 de ce chapitre.

¹¹⁵³ Selon Jean Rossetto, les conventions de la Constitution « se rattachent peu ou prou à l'application même des dispositions constitutionnelles ». Elles sont « toujours en relation ». in *Recherche sur la notion de Constitution et l'évolution des régimes constitutionnels*, thèse de doctorat d'Etat en droit, Poitiers, 1982, p. 311 et 327. Cité par Olivier de, *Les conventions de la Constitution. A propos de deux thèses récentes*, Droits, n°3, 1986, p. 132-133.

¹¹⁵⁴ Michel Troper rappelle que la coutume est généralement définie comme « une pratique répétée pendant une certaine durée, et tenue pour obligatoire. Elle donne alors naissance à une règle, selon laquelle il faut se conduire comme on l'a fait jusque-là ». Plus loin, il précise son analyse : « (...) à la question de savoir à quel signe on peut reconnaître qu'une coutume existe comme source du droit, on peut répondre simplement : lorsque, dans le discours des pouvoirs publics, elle reçoit la signification d'une norme pour pouvoir servir de fondement à d'autres normes ». In *Du fondement de la coutume à la coutume comme fondement*, Droits, n°3, 1986, p. 11 et 24. Jean-Marie Carbasse précise aussi que « pour passer de l'usus à la consuetudo, il faut une manifestation de volonté collective » car « la coutume repose sur le consentement populaire ». Le temps ne suffit pas. In *Coutume, temps, interprétation*, Droits, n° 30, 2000, p. 23-28.

Paragraphe 1 – Une phase d’anticipation : la formation et la nomination du gouvernement

La volonté de dominer cette procédure de nomination est clairement exprimée et réalisée par des présidents de la République.

Au cours de l’été 1958, le général de Gaulle affirmait que le chef de l’Etat devait rester en retrait lors du choix des ministres. Il n’en est rien. Il exerce une influence déterminante sur la composition du premier gouvernement de Michel Debré¹¹⁵⁵. Cette formation donne lieu à la publication du communiqué de la présidence de la République qui ne laisse aucun doute de la prééminence présidentielle : « M. Michel Debré a soumis à l’approbation du Général de Gaulle (...) le nom des personnalités qui deviendraient le cas échéant ses collaborateurs au gouvernement »¹¹⁵⁶. Les mots « approbation » et « le cas échéant » permettent de déduire que le Général de Gaulle aura le dernier mot. Pour limiter les contestations politiques, il choisit des « ministres techniciens »¹¹⁵⁷, des non-parlementaires avec lesquels les risques d’opposition sont moindres. Il refuse de nommer les ministres qu’il n’apprécie pas. Après le départ de Michel Debré, le choix de Georges Pompidou témoigne d’un désir de choisir un « un collaborateur (et) non un compétiteur du président ».

Le 31 janvier 1964, au cours d’une conférence de presse, le général de Gaulle souligne cette responsabilité du ministre devant le président de la République : « (...) *le président, qui choisit le Premier ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du gouvernement, (...)* »¹¹⁵⁸. Dans ses mémoires, il est tout aussi direct et confirme que cela a toujours été sa vision des choses : « (...) *tout le monde sait et attend qu’il procède de mon choix et n’agisse que moyennement ma confiance* »¹¹⁵⁹.

Le 2 mars 1986, François Mitterrand explique, au cours d’un entretien télévisuel sur TF1, que « *le président de la République nomme qui il veut* », même s’il reconnaît qu’il doit nommer « *quelqu’un qui ait toutes les chances d’avoir la majorité à l’Assemblée nationale* »¹¹⁶⁰.

A la lumière de ces citations, il apparaît qu’avec l’expérience, la situation est différente selon la période, présidentialisme majoritaire ou cohabitation, comme la perception qu’un président peut avoir de sa position dans le régime politique.

¹¹⁵⁵ Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la Ve République*, LGDJ, Paris, 1968, mise à jour en 1977, p. 92.

¹¹⁵⁶ Cité par Jean-Marie Denquin, *1958 : la genèse ...*, op. cit., p. 317.

¹¹⁵⁷ De 1958 à 1962, les ministères des affaires étrangères, des armées, des affaires algériennes, de l’éducation nationale, et à un moindre degré, l’intérieur et les finances, ont été dirigés par des non-parlementaires ». Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 194-195.

¹¹⁵⁸ Charles de Gaulle, *Discours et messages*, tome IV, Plon Paris, 1970, p. 167. Didier Maus, *Les grands textes...*, op. cit., p. 43.

¹¹⁵⁹ Charles de Gaulle, *Mémoires d’espoir, Le renouveau, 1958-1962*, tome 1, Plon, 1970, p. 284.

¹¹⁶⁰ Cité par Frédéric Rouillois, *Droit constitutionnel...*, op. cit., p. 165-166.

En période de présidentialisme majoritaire, le président de la République dispose d'une certaine marge de manœuvre pour choisir le Premier ministre et les ministres¹¹⁶¹. Toutefois, il doit tenir compte du contexte politique et des appuis politiques reçus avant et pendant la campagne électorale, notamment pour le choix du Premier ministre¹¹⁶² et éventuellement de la composition politique de la Chambre basse. D'autres éléments rentrent en ligne de compte comme des sentiments personnels et politiques, les négociations au sein de la coalition de partis et entre les courants au sein des partis.

Il semble que, jusqu'en 1997, les présidents successifs suivent une démarche comparable. Dans un premier temps, il choisit une personnalité politique qu'il doit remercier, soit en tant que « fidèle inconditionnel » (Michel Debré, Alain Juppé), soit en tant que représentant d'une fraction de son électorat au sein de son parti (Pierre Mauroy et Michel Rocard) ou de son camp politique élargi (Jacques Chaban-Delmas, Jacques Chirac). Deux ou trois ans plus tard, le chef de l'exécutif s'ennuie et, désirent être plus actif, choisit un second plus effacé, « un exécutant fidèle »¹¹⁶³. ... Du moins ce dernier l'est-il au départ. Georges Pompidou choisit Jacques Chaban-Delmas car il incarne l'ouverture et la continuité et jouit d'une grande popularité dans l'opinion publique. Cependant, en raison de la conception trop dynamique qu'il a de sa fonction de Premier ministre, le 5 juillet 1972, Georges Pompidou décide de le remplacer par Pierre Messmer au tempérament plus effacé. C'est « un fidèle exécutant »¹¹⁶⁴. En 1974, Valéry Giscard d'Estaing doit tenir compte du poids respectif des partis qui composent la majorité politique quand il choisit Jacques Chirac. François Mitterrand doit composer avec les différents courants du parti socialiste et son choix des ministres communistes est guidé par le parti communiste en 1981¹¹⁶⁵. La nomination de Laurent Fabius en qualité de Premier ministre, après le départ de Pierre Mauroy, est la manifestation de ce pouvoir discrétionnaire. Par contre, le choix de Michel Rocard en 1991 est un choix politique, découlant de la notoriété dont il bénéficie et non d'une quelconque sympathie ou reconnaissance de compétences. Le Premier ministre dispose de peu de latitude pour choisir ses ministres, comme Edith Cresson après lui. Il connaît les *desiderata* de François Mitterrand et sait qui il doit proposer. Toutes les critiques formulées par Michel Rocard sur les choix du président sont rejetées. Il lui a imposé la quasi-totalité des ministres¹¹⁶⁶.

¹¹⁶¹ Sous les III^e et IV^e Républiques, l'absence d'homogénéité politique et de structuration des partis politiques conduit les présidents de la République à choisir des présidents du Conseil capables de former une coalition autour de lui.

Dans les régimes parlementaires européens, tels que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, le chef de l'Etat doit choisir comme chef de gouvernement le chef du parti majoritaire. Jean Massot, *La présidence...*, op. cit., p. 34.

¹¹⁶² Bernard Dolez souligne que le président de la République n'a pas le droit à l'erreur. Il met en exergue une réflexion de Valéry Giscard d'Estaing : « Il ne faut surtout pas que je me trompe ». Il est vrai que le soutien politique dont bénéficie Valéry Giscard d'Estaing entre 1974 et 1981 est particulièrement composite. Son parti n'est pas le « principal parti de la majorité parlementaire ». *La composition du gouvernement sous la Ve République*, RDP, janvier-février 1999, n°1, p. 132 ; 135.

Sur ce point là aussi : Michel Lascombe, op. cit., p. 81 et s.

¹¹⁶³ Jean-Claude Colliard, *Le système de partis ou la Constitution politique de la Ve République*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1619.

¹¹⁶⁴ Françoise Decaumont, *la présidence...*, op. cit., p. 100 et s.; 116.

¹¹⁶⁵ Jean-Marie Denquin, *1958 : la genèse ...*, op. cit., p. 317-318.

¹¹⁶⁶ Michel Rocard relate : « Il avait le choix entre Pierre Bérégovoy, Jean-Louis Bianco et moi. J'étais celui qu'il appréciait le

En période de cohabitation, le président est lié par le résultat des élections législatives, même si, pour certains ministères, il dispose d'une certaine influence. Sont nommés les principaux chefs des courants composants la nouvelle majorité et comme Premier ministre celui du parti principal, s'ils le veulent bien. Sinon ils laissent leur place à un autre membre dominant du parti¹¹⁶⁷. Cette responsabilité devant le président de la République est quasiment inexistante et laisse la place à une responsabilité devant le Premier ministre qui doit, comme un président de la République en période de présidentialisme tenir compte des mêmes éléments pour composer son gouvernement. Demeure la responsabilité devant le Parlement. La liberté politique du chef de l'Etat est très strictement limitée par la nécessité d'anticiper un risque potentiel, le vote d'une motion de censure, si le gouvernement ne convient pas à l'Assemblée nationale. Les parlementaires tentent d'influencer le choix des membres du gouvernement.

Ces influences, comme l'obligation de tenir compte de la majorité parlementaire au moment de choisir et de nommer un chef de gouvernement et des ministres, renvoient la fonction élective développée par Walter Bagehot¹¹⁶⁸. Toutefois, il se peut qu'il y ait discussion entre le Premier ministre et le président de la République pour certains postes sensibles, comme la Justice, les Affaires étrangères, les Relations extérieures ou la Défense. Ainsi, lors de la première cohabitation, François Mitterrand a refusé la nomination de Jean Lecanuet aux Affaires étrangères et de François Léotard à la Défense pour des raisons personnelles : il ne peut « travailler en harmonie » avec eux¹¹⁶⁹.

Cette influence du chef de l'Etat dans la formation du gouvernement ne date pas de la Ve République. Jusqu'à la III^e République, il est habituel qu'il en soit ainsi, même si, sous les Chartes, les députés souhaitent que le Roi tienne compte des demandes de la chambre¹¹⁷⁰. Ils l'obtiennent

moins, mais je représentais un « plus » politique largement supérieur à celui de Bianco –qui avait très peu de notoriété– mais même assez largement supérieur à celui de Bérégovoy qui passait plus pour un apparatchik. (...) il m'a mis toute sa garde noire Si bien que j'ai pu nommer à mon gré un certain nombre de personnes mais à des postes sans importance ». Le résultat de ses tractations est la nomination d'un grand nombre de membres au gouvernement, soit 48 membres... pour que le président de la République et le Premier ministre puissent placer certains amis politiques. Jean-Michel Blanquer, Christophe Guettier (Entretien réalisé par) : *Michel Rocard, La fonction gouvernementale*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1288.

¹¹⁶⁷ Sur ce point, l'article de Bernard Dolez est particulièrement exhaustif. *La composition du gouvernement ...*, op. cit., p. 131-158.

¹¹⁶⁸ Walter Bagehot *La Constitution anglaise*, Paris, Germet-Baillière, 1869, p. III et pp. 195-198 in Armel Le Divillec, *La responsabilité politique dans le parlementarisme majoritaire ...* p. 189-190.

Jean Massot, *La Ve République est-elle soluble dans la cohabitation*, in *Mélanges Philippe Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, Paris, 1999, p. 167.

¹¹⁶⁹ Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçon d'une expérience*, op. cit., p. 158-159.

¹¹⁷⁰ Sous la Charte de 1814, le Roi détermine la composition du gouvernement, en dépit des revendications des députés. A titre d'exemple, Charles X forme un ministère royaliste à sa convenance, dont il rêvait, un ministère dirigé par le prince de Polignac. Il entend choisir en toute indépendance, indépendamment des chambres. Le Prince Polignac ne donne aucune direction à ses collaborateurs, et ne se présente même à la Chambre quand il est critiqué dans les débats sur l'adresse. Toutefois, cela n'est pas accepté par tous. Le 24 juillet 1830 Thiers écrit dans le National : « On nous dit : vous devez

partiellement. La manière selon laquelle Charles de Gaulle choisit ses ministres a été comparée, par Jean Gicquel, à celle de Louis-Philippe qui gouvernait « par personne interposée »¹¹⁷¹. Les autres présidents méritent aussi cette comparaison à certains moments. Sous la Monarchie de Juillet, quand cela est possible, Louis-Philippe évite de nommer un ministre faisant fonction de président du Conseil. Il se substitue à lui, à l'occasion d'un remaniement ministériel, ou place des personnes qu'il suppose effacées, notamment de maréchaux âgés sans ambition politique. Il en est ainsi tout au long du régime, même s'il y a des exceptions¹¹⁷². Toutefois, Charles de Gaulle ne s'est jamais comporté comme Louis Napoléon Bonaparte sous la Seconde République. Au moins, comme ses successeurs, il tient compte de la composition de la chambre¹¹⁷³.

respecter le choix du Roi, c'est-à-dire son droit de nommer les ministres. Ce droit, nous le répétons pour la millième fois, ne peut s'exercer de façon absolue. Du droit de choisir les ministres, appartenant au Roi, combiné avec le droit de leur refuser d'exister appartenant aux Chambres, résulte pour les Chambres une participation incontestable au choix des ministres. Mais, dira-t-on, dans toute administration, les subalternes doivent être au choix du chef. On a raison ; dans une administration de guerre, il doit en être ainsi. Mais le cas dont il s'agit est seul excepté : le Roi n'administre pas, ne gouverne pas ; il règne » Cité par Julien Laferrière, op. cit., p. 183. Mme de Staël, ou Guizot conteste aussi cette prérogative royale. Philippe Lauvaux, *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983, p. 17 et 26-27.. Paul Fréjus, op. cit., p. 303-305 et p. 332.

¹¹⁷¹ Jean Gicquel, *Essai sur la*, ..op. cit., p. 123.

¹¹⁷² Après le décès de Casimir Périer en mai 1832,, Louis-Philippe voulant satisfaire son goût pour le pouvoir personnel décide de ne pas le remplacer. Par la suite, en octobre 1832, il forme le ministère Soult—Broglie. Le maréchal Soult est nommé président du Conseil. Il n'est pas un grand chef de cabinet. Rapidement, il s'efface et après le départ de Guizot, le 1^{er} avril 1834, le ministère s'écroule. Suit une crise de onze mois, au cours de laquelle le Roi fait appel à d'anciens soldats : outre le maréchal Soult, il fait appel au général Gérard, et au maréchal Motier, -aucun n'accepte ou ne reste bien longtemps-. Il nomme le Duc de Bassano qui est un vieil homme, dont l'aptitude à diriger le cabinet est contestée. Il n'arrive pas à former un ministère. En novembre 1834, le ministère démissionne. Louis-Philippe nomme un nouveau président, le maréchal Mortier en 1835. Ne se sentant pas non plus apte à exercer cette fonction, il se démet. Le Roi doit se résoudre à nommer le duc de Broglie en mars 35. En février 1836, il nomme Thiers qui est encore manipulable. Puis il le remplace par Molé. Il est au service du Roi jusqu'à ce qu'il démissionne de sa fonction de président du Conseil en mars 1839. Après une période de confusion, Soult est nommé et démissionne, en février 1840, après le rejet d'un projet de loi (une dotation en faveur du duc de Nemours). Il est remplacé par Thiers qui tombe à son tour le 21 octobre 1840. Soult, de nouveau, est appelé à la présidence avec comme collaborateur Guizot, ce dernier dirige officieusement le ministère et officiellement après la mort du maréchal en septembre 1847. Paul Fréjus, *Les institutions politiques de la monarchie...*, op. cit., p. 305—308. Jean-Jacques Chevallier, *Histoire...*, op. cit., p. 204-212.

¹¹⁷³ A partir d'octobre 1849, le prince Louis Napoléon, face à l'insoumission de l'Assemblée, décide de choisir ses ministres en dehors de ses membres au profit de ses amis personnels selon ses critères. Il renvoie le ministère Odilon Barrot qui, pourtant bénéficie du soutien de la majorité à la chambre. A Odilon Barrot, malade, il expédie, à son domicile, un message où, successivement, il lui demande sa démission et présente sans détour ses ambitions politiques et hégémoniques : « Je suis peiné de penser qu'il faut que je vous demande votre démission comme je l'ai demandée ce matin à vos collègues. J'aurais bien désiré que vous voulussiez rester dans une nouvelle combinaison, mais je sais que vous ne voulez pas vous séparer de vos collègues et dans les circonstances actuelles je crois qu'il faut absolument que je domine tous les partis, en prenant des ministres qui n'en représentent aucun. (...) Ce soir je compte faire connaître à l'Assemblée par un message la liste du nouveau ministère ». Une telle position n'a rien d'étonnant à la lecture des quelques lignes envoyées à Odilon Barrot lors de la formation de son deuxième gouvernement : « Il faut choisir des hommes dévoués à ma personne même, depuis les préfets jusqu'aux commissaires de police (...). Il faut réveiller partout, non le souvenir de l'Empire, mais celui de l'Empereur, car c'est le seul sentiment au moyen duquel on peut lutter contre les idées subversives » – Paul Fréjus, *Doctrines ...*, ibid, p. 228-230 –. A la chambre, il justifie sa décision par message le 31 octobre 1849: « Pour raffermir la République (...) pour assurer l'ordre (...) pour maintenir à l'extérieur le nom de la France à la hauteur de sa renommée il faut des hommes, qui, animés d'un dévouement patriotique, comprennent la nécessité d'une direction unique et ferme (...) qui soient aussi préoccupés de ma propre responsabilité que de la leur et de l'action que de la parole. (...)La France, inquiète parce qu'elle ne voit pas de direction, cherche la main, la volonté de l'élu du 10 décembre. Or cette volonté ne peut être sentie que s'il y a communion entière de vues, d'idées, de convictions entre le président et ses ministres, et si l'Assemblée elle-même s'associe à la pensée nationale, dont l'élection du pouvoir exécutif a été l'expression ». Les ministres choisis, inexpérimentés pour la plupart, manquent d'autorité sur les parlementaires. Louis-Napoléon Bonaparte peut ainsi satisfaire

Dès 1871, il est admis que le président de la République a le droit de choisir ses ministres des affaires étrangères, de la Guerre et de la Marine. Au début de la III^e République, le maréchal Mac-Mahon maintient pendant quatre ans le duc Decazes, au ministère des affaires étrangères¹¹⁷⁴. Il ne tient pas compte de la majorité à la chambre pour choisir les ministres qui remplaceront le ministère Jules Simon. Il résistera le plus longtemps possible aux attaques de la chambre, et à la volonté populaire exprimée après une dissolution avant de se soumettre¹¹⁷⁵.

Jules Grévy, qui remplace le maréchal en 1879, annonce que jamais il n'entrera en conflit avec la volonté nationale. Cela peut laisser supposer qu'il tiendra compte des indications de la majorité parlementaire dans ses choix ministériels. Cependant, Grévy choisit ses ministres selon des critères affectifs, ses sympathies et ses antipathies. Comme le maréchal Mac-Mahon, il ne veut pas de Léon Gambetta au poste de président du Conseil, même s'il est du même parti politique que lui. Ils sont rivaux. Or sa nomination, après le départ du maréchal Mac-Mahon, s'impose logiquement. Après Waddington, Freycinet et Jules Ferry, son dernier président du Conseil est, enfin, Gambetta, une fois qu'il ne présente plus un danger sur le plan politique¹¹⁷⁶. Il le laisse devenir président du Conseil pour mieux le freiner. Juste après la formation de son ministère, il lui dit avec mépris : « c'est cela votre ministère » et signe. Par ces mots, il conteste implicitement les choix de Gambetta tout en constatant qu'il ne peut s'y opposer. Il fait ensuite en sorte de le conduire à l'échec¹¹⁷⁷. Il aurait aidé Clémenceau à le renverser. Il semble que différents présidents se sont évertués à trouver « l'homme de la situation », comme Jules Grévy qui trouve Jules Ferry, Félix Faure avec Méline, Emile Loubet avec Waldec-Rousseau ou Paul Doumergue avec Raymond Poincaré...¹¹⁷⁸. Trois présidents, après le maréchal

son besoin de dominer le pouvoir exécutif, ce qui, face à une Assemblée défiante, se révèle tout à fait incompatible avec le développement d'un régime parlementaire. Après la démission des ministres en 20 janvier 1851, au sujet de la révocation du général Changarnier, le choix des remplaçants est, de nouveau, un choix présidentiel. Le « petit ministère » est composé de commis, en janvier. Dans celui que forme Louis-Napoléon le 11 avril, on retrouve la plupart des membres du gouvernement démissionnaire en janvier. Sa composition est hétéroclite et répond à un besoin de plaire à tout le monde, à atténuer les conflits pour mieux durer. Se côtoient des fidèles du prince et des représentants de la majorité parlementaire. Cette situation se conclut sur un conflit, une dissolution et un coup d'Etat – Joseph Dubuc, op. cit., p. 52-54. Jean-Jacques Chevallier, op. cit., p.233. Maurice Deslandres, op. cit., t. II, p. 428-429. Paul Fréjus, *Doctrines....*, op. cit., p. 278-292 –.

¹¹⁷⁴ Jean Massot, *L'arbitre et le capitaine*, Flammarion, Paris, 1987, p. 51.

¹¹⁷⁵ En 1876, à l'issue d'élections législatives modifiant la composition de la chambre, il n'est pas tenu compte de la répartition des forces politiques dans le choix des ministres. Après la démission du président du Conseil Dufaure, la chambre a des revendications ; cependant le maréchal Mac-Mahon ne tient pas compte. Il le renomme à ce poste. Dufaure démissionne, de nouveau, quand on lui annonce que le maintien de deux ministres provoquera le mécontentement des députés. Jules Simon est alors nommé président du Conseil. Si la nomination de Jules Simon est conforme à la composition de la chambre basse, le maréchal Mac-Mahon n'est pas pour autant respectueux de ses choix politiques. Il lui fait clairement comprendre par courrier et le remplace par le duc de Broglie, orléaniste et chef de la coalition de droite, alors que la chambre basse est majoritairement républicaine. Après la dissolution, les résultats électoraux sont un désaveu pour le président de la République. Il n'en tient toujours pas compte quand il tente de constituer un ministère avec Rochebouët, ce qui ne plait pas à la Chambre basse. Le maréchal Mac-Mahon revient sur sa décision et appelle Dufaure le 13 décembre pour former un gouvernement. De plus il démissionne.

¹¹⁷⁶ Eugène Pierre, op. cit., tome 1, p. 112, Jean-Jacques Chevallier, op. cit., p.332 et s.

¹¹⁷⁷ Jean-Marie Denquin, *1958 : la genèse de la V^e République*, PUF, Paris, 1988, p. 268-269 et 317.

¹¹⁷⁸ Jean Massot, *La présidence....*, op. cit., p. 34-35.

Mac-Mahon sont déterminés à choisir leurs ministres en dépit des *desiderata* de la chambre des députés : Jules Grévy, Casimir Perrier et Alexandre Millerand. Toutefois, ne disposant pas du même texte constitutionnel et du même environnement politique, ils démissionnent, respectivement en 1877, 1894 et 1924.

Vincent Auriol n'est pas un président effacé, comme les auteurs de la Constitution de 1946 pouvaient l'espérer lors de sa rédaction. Il n'a pas hésité à désigner des ministres, et notamment les présidents du Conseil, sans tenir compte des résultats des élections législatives, comme après la chute du ministère Ramadier, tentant de « faciliter une certaine évolution politique »¹¹⁷⁹ : en novembre 1947 il désigne un des chefs du MRP comme président du Conseil alors que ce parti venait de subir un échec électoral. De tous les présidents de la III^e et de la IV^e Républiques, il est celui qui obtint le plus de succès pour les candidats qu'il avait choisis. Il fait pression sur des partis, comme la SFIO, pour qu'ils participent au gouvernement ou ne le quittent pas. Ainsi, les communistes et les gaullistes lui reprochent de ne pas rester neutre. René Coty, le second président de la IV^e République n'hésite pas à adresser un message au Parlement le menaçant de démissionner si l'Assemblée nationale refuse d'investir Charles de Gaulle comme président du Conseil¹¹⁸⁰.

A la différence des chefs d'Etat des régimes précédents, le président de la République de la Ve République est politiquement responsable devant le peuple à partir de 1965 (mise en œuvre la réforme de 1962). Cela renforce d'autant la responsabilité politique des ministres devant lui : il sera aussi jugé sur la façon dont les ministres qu'il a choisis, ses ministres, ont agi.

Le discours sur l'irresponsabilité politique croissante des ministres sous la Ve République ne résiste pas à une réalité. Les ministres choisis appartiennent à la famille politique majoritaire à l'Assemblée nationale. Certes, il peut s'agir de non-parlementaires ou de ministres techniciens. Certes, les présidents recherchent des Premiers ministres soumis. Cependant ils ne sont pas en opposition avec la majorité parlementaire. Sous la Ve République, il est toujours tenu compte de la majorité à la chambre. En cela cette responsabilité politique devant le chef de l'Etat découlant de la présidentialisation du régime n'est pas en contradiction avec la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement. Il y a un renforcement de la responsabilité politique des ministres et non-substitution d'une responsabilité à une autre.

Il apparaît que si une « liberté juridique totale »¹¹⁸¹ est accordée au chef de l'Etat, son choix politique n'est pas si discrétionnaire que cela. Derrière une responsabilité en amont des ministres devant le chef

¹¹⁷⁹ Adrien Dansette, op. Cit., p. 299-300.

¹¹⁸⁰ Philip Williams, op. cit., p. 329-330 et 333.

¹¹⁸¹ Jean-Marie Denquin, 1958 : *la genèse de la V^e République*, op. cit., p. 291.

de l'Etat, se cache une responsabilité devant le Parlement. A travers les représentants de la nation, l'impact des stratégies partisanes ne peut être négligé.

Outre cette phase en amont, la responsabilité devant le chef de l'Etat est mise en œuvre au cours d'une phase intermédiaire, une phase d'information et de contrôle de l'activité gouvernementale.

Paragraphe 2 – Une phase de contrôle par l'information du chef de l'Etat

L'existence de cette phase de contrôle de l'action gouvernementale découle de plusieurs éléments.

Tout d'abord, le président de la République est résolu à s'immiscer dans l'activité gouvernementale, voire à contrôler certains champs de compétences du gouvernement. Il ne saurait être exclu de l'action gouvernementale. A titre d'exemple, Charles de Gaulle ne laisse planer aucun doute de sa volonté de contrôler les choix politiques des ministres. Lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, il dit :

« (...) Il ne saurait y avoir de séparation étanche entre les deux plans, dans lesquels, d'une part le président, d'autre part celui qui le seconde, exercent quotidiennement leurs attributions. D'ailleurs, les Conseils et les entretiens sont là pour permettre au chef de l'Etat de définir à mesure l'orientation de la politique nationale et aux membres du gouvernement, à commencer par le Premier, de faire connaître leurs points de vue, de préciser leur action, de rendre compte de l'exécution. Parfois les deux plans sont confondus quand il s'agit d'un sujet dont l'importance engage tout et, dans ce cas, le président procède à la répartition comme il le juge nécessaire. (...)»¹¹⁸².

En Conseil des ministres, il laisse chacun s'exprimer, mais c'est lui qui indique les directives finales à prendre. Il explique qu'il reçoit chaque semaine le Premier ministre, avant la réunion du Conseil des ministres, « afin de préciser ce à quoi il convient d'aboutir. D'ailleurs, les membres du gouvernement viennent me voir à tour de rôle, chacun me rendant compte de ce qu'il fait et projette de faire et prenant acte de mes intentions ». A l'issue du Conseil des ministres, il arrête « le relevé des décisions » et indique au ministre de l'Information les éléments qu'il peut communiquer au public. De même, il n'hésite pas à contrôler la façon dont le Premier ministre souhaite engager la responsabilité politique de son gouvernement : « (...) en trois ans et demi, je n'autorise que quatre fois le Premier ministre à poser la question de confiance, car le droit de censure suffit »¹¹⁸³. De plus cet usage est contraire au texte constitutionnel et témoigne de la prééminence présidentielle avant même la modification du mode d'élection du chef de l'Etat en 1962.

¹¹⁸² Cité par Didier Maus, *Les grands textes...*, op. cit., p. 43.

¹¹⁸³ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, op. cit., p. 284-286 et p. 291.

Ensuite, l'existence d'un programme présidentiel, sur la base duquel le chef de l'Etat a été élu, facilite ce contrôle. Ce programme le lie et enrichit le lien contractuel. Ce programme doit être transcrit en projet de loi et appliqué par le gouvernement. Entre juillet 1975 et mai 1981, le chef de l'Etat prend l'habitude de déterminer le programme de travail du gouvernement à mettre en œuvre au cours du semestre. Neuf programmes ou calendriers, assignant au Premier ministre des objectifs à atteindre, ont été élaborés et publiés¹¹⁸⁴. A partir de 1981, la technique du communiqué de presse à l'issue du Conseil des ministres est préférée et celle des programmes semestriels assouplie. Les échéances ne sont pas respectées et les programmes ne sont plus publiés.

Néanmoins, François Mitterrand fixe des directives au gouvernement, comme il l'explique le 9 décembre 1981 lors d'un entretien télévisuel : « *Le Premier ministre a la responsabilité du gouvernement, par définition, et je laisse le gouvernement agir conformément à la Constitution. Je m'applique simplement à donner certaines directives. La directive principale c'est l'application du programme sur lequel j'ai été élu* »¹¹⁸⁵. Par la suite, en mai 1982, il affirme, à propos d'un texte sur les offices d'interventions agricoles : « *J'ai regardé ce texte et j'ai barré tout ce qui pouvait être considéré comme étatique* »¹¹⁸⁶. De tels propos s'apparentent à un contrôle hiérarchique. Michel Rocard brosse un tableau noir de la personnalité de François Mitterrand : « *Donc le Premier ministre n'est rien. (...). Le président de la République convoque le Conseil des ministres, décide de l'ordre du jour et signe les projets de loi et de décrets. Vous êtes totalement coincé dès qu'il n'est pas content* »¹¹⁸⁷.

L'intervention télévisuelle de Jacques Chirac, quelques jours après les élections régionales et cantonales de mars 2004, dont les résultats sonnent comme une sanction pour le pouvoir exécutif, est critiquée à l'égard du gouvernement et de son Premier ministre, même s'il lui renouvelle sa confiance. Il lui demande d'être plus offensif, plus attentif, de réétudier des dossiers¹¹⁸⁸ et de ne pas recourir aux ordonnances de l'article 38 pour réformer la Sécurité sociale¹¹⁸⁹. Lors du premier Conseil des ministres tenu après ces élections et la nomination d'un nouveau gouvernement, le président de la République est très directif tant sur la détermination de la politique que les moyens de la mettre en œuvre¹¹⁹⁰. Il lui

¹¹⁸⁴ Il n'y en a pas eu pour le second semestre de 1976 et l'année 1977. Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 242.

¹¹⁸⁵ Cité par Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 245.

¹¹⁸⁶ Cité par Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 288.

¹¹⁸⁷ Jean-Michel Blanquer, Christophe Guettier (Entretien réalisé par) : *Michel Rocard, la fonction gouvernementale*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1288.

¹¹⁸⁸ Les intermittents du spectacle, la réduction de l'allocation spécifique de solidarité, la recherche, la sécurité sociale...

¹¹⁸⁹ *Le Monde* du 3 avril 2004.

¹¹⁹⁰ Déclaration du président de la République en Conseil des ministres, le vendredi 2 avril 2004.

Les Français se sont exprimés. Beaucoup ont dit leurs inquiétudes, leurs impatiences, leurs attentes insatisfaites. Ils ne refusent pas les adaptations nécessaires à notre pays, mais ils disent aussi leur exigence de justice pour accompagner l'action. Nous devons en tenir compte. (...) Le nouveau Gouvernement devra tenir le cap des réformes indispensables pour l'avenir de notre pays. En réaffirmant et en défendant les valeurs de la République. En exerçant avec fermeté l'autorité de l'Etat. Et en respectant toujours l'exigence de justice. Soyez à l'offensive pour l'emploi et pour la croissance, en misant sur le travail, l'initiative, l'entreprise, la recherche, la formation, l'université. Contre le chômage, contre les menaces de délocalisation, contre les risques de désindustrialisation, le dynamisme de notre pays doit être mobilisé et soutenu. C'est

fixe un programme d'actions et une ligne de conduite.

En période de concordances des majorités, l'autorité du chef de l'Etat sur les décisions prises en Conseil des ministres est étendue. L'existence d'une collaboration et de discussion en aval du Conseil des ministres sur les choix politiques à réaliser, la préparation, avant ce Conseil, de son ordre du jour par le secrétariat général de la présidence en accord avec celui du gouvernement, rendent implicite mais réelle son influence. C'est le cas même si le Premier ministre arbitre un conflit entre les ministres. A l'issue du Conseil des ministres, les relevés de décisions préparés par le secrétariat général du gouvernement sont approuvés en fin de semaine par le chef de l'Etat¹⁹¹.

En période de cohabitation, l'ordre du jour du Conseil des ministres est arrêté définitivement par le président de la République. Toutefois, sous la troisième cohabitation, le maintien de cette convention est remis en cause. Globalement, le contrôle du président s'allège. Il peut s'apparenter à un contrôle politique mené par un chef de l'opposition sous couvert de l'article 5 de la Constitution. Ses critiques auront la portée que le Premier ministre et son gouvernement voudront bien leur accorder. Il en est de même des demandes d'information. L'existence d'interactions entre les champs de compétences du Premier ministre et du chef de l'Etat facilite l'exercice d'un contrôle présidentiel. Néanmoins, l'impact de ce contrôle est limité par la configuration politique : il ne dispose plus de majorité concordante à l'Assemblée nationale.

Cette responsabilité des ministres devant le chef de l'Etat au cours de cette phase est plus importante que dans les régimes précédents où les ministres essayent de se réunir sans lui pour gagner en autonomie. Ceci n'est pas recherché sous la Ve République sauf en période de cohabitation. Sous la Monarchie de Juillet, la pratique des conseils de cabinet devient officielle¹⁹². Casimir-Perrier, qui veut remplir pleinement sa fonction de président du Conseil, essaye de tenir des conseils de cabinet

vos rôles. (...) Chacun est prêt à avancer, mais à condition que ce ne soit pas au détriment de la solidarité. C'est aussi en garantissant l'égalité des chances que la France trouvera le surcroît de dynamisme nécessaire aux progrès de l'activité, de l'emploi et du niveau de vie. Sous l'autorité du Premier ministre, il vous appartient de répondre avec clarté et fermeté à cette exigence de justice. C'est la condition même de notre cohésion sociale. L'action du Gouvernement est au service de l'intérêt général. Elle doit être concertée, elle doit faire toute sa place au dialogue, j'y insiste particulièrement, mais elle doit aussi être rapide. Expliquez sans relâche vos décisions, surtout quand elles sont difficiles. Quand des lois nouvelles sont nécessaires pour donner l'élan au changement, elles doivent être claires et concises. Il est inexplicable que tant de mois s'écoulent si souvent entre le vote des lois et leur application. Votre premier devoir de responsables gouvernementaux est d'être les chefs de vos administrations et des services publics qui en dépendent. Votre premier devoir est de mobiliser l'Etat pour que la volonté politique se traduise effectivement dans les réalités de la vie de nos concitoyens. Vous avez une obligation d'efficacité et de résultat. Votre ligne d'action est fixée. Soyez dès maintenant au travail. (...) Site Internet : www.elysee.fr

¹⁹¹ Cependant la formule de Charles de Gaulle, « le président de la République a décidé » a été remplacée par une simple approbation présidentielle. Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 303.

¹⁹² Le développement, sous la Restauration, des conseils de cabinet dirigés par un président du conseil tissent des liens de solidarité entre eux – Christian Bidégaray, Claude Emeri, op. cit., p. 42–. Malencontreusement, les liens entre les ministres ne sont pas d'une grande solidité en raison du manque d'homogénéité politique.

en dehors de la présence du Roi. Les réunions sous la présidence du Roi deviennent alors exceptionnelles. Après lui, l'habitude se perd pour revenir avec le duc de Broglie en 1835¹¹⁹³. Sous la Seconde République, les ministres s'organisent de la même façon que sous la Charte de 1830. Ils se réunissent en conseil, et l'un d'entre eux préside¹¹⁹⁴. Ces réunions le déstabilisent. Il estime que c'est une perte de temps¹¹⁹⁵. En réalité, il n'apprécie pas que des décisions soient prises sans lui. A partir d'octobre 1849, le chef de l'Etat préside le Conseil des ministres, réduisant ainsi les chances de solidariser les ministres et de consolider une fonction gouvernementale distincte de la fonction présidentielle. Sous la III^e République, le président de la République ne convoque pas et ne préside pas le Conseil. Le président du Conseil en assure la direction, même si le chef de l'Etat peut donner son avis, notamment pour les affaires étrangères où son autorité est reconnue. Sous la IV^e République, le président de la République préside mais ne détermine pas l'ordre du jour. Il se contente de le ratifier¹¹⁹⁶. Néanmoins, les deux présidents de la République de la IV^e République ne sont pas restés en retrait pour autant : Vincent Auriol intervient avec beaucoup d'énergie dans nombres de dossiers et René Coty a la réputation de s'exprimer longuement¹¹⁹⁷.

Ainsi, en comparaison avec les pratiques antérieures, sous la V^e République, le contrôle exercé par le chef de l'Etat est plus efficace, plus étendu et accepté. De plus, il est facilité par l'article 9 de la Constitution de 1958 qui accorde la présidence du Conseil des ministres, lieu de passage obligé de tous les projets de loi et lieu d'exercice du pouvoir réglementaire, au président de la République. Une attribution organique renforce, sur le plan fonctionnel, la responsabilité politique des ministres devant lui.

Cette responsabilité devant le président se prolonge au cours d'une troisième phase, une phase de sanction.

Paragraphe 3 – Une phase de sanction ambivalente

La démission du gouvernement ne doit pas être le fruit d'une décision du président de la République

¹¹⁹³ Paul Fréjus, *Les institutions ...*, op. cit., p. 310-311 Joseph-Barthélemy, Paul Duez, *Traité....*, op. cit., p. 176

¹¹⁹⁴ Alors que le premier gouvernement Barrot est constitué de courants politiques différents et que règne une certaine méfiance, le Prince-président rencontre en règle générale une unanimité en conseil des ministres. C'est la conséquence de la préparation en amont dans un conseil des décisions – Paul Fréjus, *Doctrines et institutions politiques ...* op. cit., p. 163-164-. Le but est de prévenir et de contrebalancer les ambitions de Louis-Napoléon Bonaparte. Le second ministre Odilon Barrot formé le 2 juin 1849 entend fonctionner hors de la présence et de la présidence du président de la République. Il règle certains problèmes au cours de réunions en aval – Maurice Deslandres, op. cit. t. II, 1815-1870, p.428-.

¹¹⁹⁵ Paul Fréjus, *Doctrines....*, op. cit., p. 227.

¹¹⁹⁶ Jean Massot, *La présidence de la République en France*, op. cit., p. 32-34.

¹¹⁹⁷ Philip Williams, op. cit., p. 331.

... telle était la volonté des rédacteurs de la Constitution en 1958. Cependant, le rôle qu'il joue dans le régime politique de la Ve République s'est traduit par une remise en question du processus de démission collective du gouvernement. Sa conception et sa mise en œuvre sont différentes.

Un droit à la sanction est accordé au chef de l'Etat en période de présidentialisme majoritaire, droit en contradiction avec les propos tenus en 1958 lors de l'écriture de la Constitution (A). Les démissions du gouvernement interviennent pour des motifs différents (B).

A – La reconnaissance conventionnelle d'un droit à la sanction accordée au chef de l'Etat

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 dispose que le gouvernement est responsable devant le Parlement. Le texte constitutionnel du 4 août 1958 n'accorde aucun pouvoir de révocation des ministres au président de la République. Seule l'Assemblée Nationale peut le censurer. N'oublions pas les propos de Raymond Janot, présentant le texte du Comité interministériel, relatif au futur article 8, au Comité consultatif constitutionnel :

« MM. Dejean et De Baillencourt ont demandé comment le président de la République pourrait se débarrasser d'un Premier ministre dont la politique ne serait pas conforme à ses vues. La réponse est très simple et très claire : il ne le peut pas. Il n'existe pas une double responsabilité de l'exécutif, devant le président de la République d'une part, et devant le Parlement d'autre part. Le Premier ministre est nommé par le président de la République mais ce n'est pas devant lui qu'il est responsable, c'est devant le Parlement »¹¹⁹⁸.

Le général de Gaulle confirme cette analyse le 8 août quand le président du Comité consultatif constitutionnel lui demande si le Premier ministre peut être révoqué par le président de la République.

« Mais non, il ne peut pas révoquer le Premier ministre, sans quoi d'ailleurs le Premier ministre ne pourrait pas gouverner avec l'esprit libre. Quand on est à la tête du gouvernement, il faut avoir l'esprit libre. Le gouvernement est responsable devant le Parlement, il n'est pas responsable devant le chef de l'Etat qui, lui, est un personnage impartial, qui ne se mêle pas de la conjoncture politique et ne doit pas s'en mêler (...). Il est un arbitre ; il n'a pas à s'occuper de la conjoncture politique, et c'est la raison pour laquelle, entre autres, le Premier ministre et le gouvernement n'ont pas à être responsables devant lui »¹¹⁹⁹.

N'a-t-il pas dit aussi devant ce même Comité que « *Le chef du pouvoir exécutif est le Premier*

¹¹⁹⁸ DPS, tome II, p. 96.

¹¹⁹⁹ DPS..., tome II, p. 300. Compte rendu *In extenso*

Guy Mollet rapporte une version légèrement différente dans le texte, mais dans l'esprit. A la question, « *Le Premier ministre désigné par le président de la République pourra-t-il être révoqué par lui ?* », Le général de Gaulle répond : « *Non, car s'il en était ainsi, il ne pourrait pas effectivement gouverner. Le Premier ministre est responsable devant le Parlement et non pas devant le chef de l'Etat en ce qui concerne la conjoncture politique. Le chef de l'Etat a pour rôle essentiel d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Il nomme donc le Premier ministre, comme sous la Constitution de 1875, ce qui supprime l'investiture. (...) Si le Premier ministre demande la révocation d'un des ses ministres, le président de la République signe le décret, mais l'initiative de la décision n'est pas prise de son propre chef. S'il n'en était pas ainsi, l'équilibre sera compromis. Le président de la République, j'y insiste, est essentiellement un arbitre (...)* » Guy Mollet, *Quinze ans après, La Constitution de 1958*, Albin Michel, coll. H comme Histoire, Paris, 1973, p. 77-79. Pierre Avril précise aussi que le général de Gaulle a corrigé le compte rendu analytique en rajoutant les mots en ce qui concerne. In *Les conventions...*, op. cit., p. 103. C'est cette version qui a été retranscrite par Guy Mollet.

ministre ». Néanmoins, la position du général de Gaulle n'est pas constante, car, le 23 juin 1958, il pense que le président de la République « *doit pouvoir dissoudre l'Assemblée ou le gouvernement si l'un ou l'autre excède les limites de sa compétence* »¹²⁰⁰.

Selon Guy Mollet, lors de la rédaction de la Constitution de 1958, le Comité interministériel a décidé, par précaution, de préciser : « il ne peut mettre fin aux fonctions du Premier ministre que sur la présentation, par celui-ci de sa démission ». Le Conseil d'Etat conservera cette formule¹²⁰¹. Si constitutionnellement le chef de l'Etat ne peut renvoyer son Premier ministre¹²⁰², la vie institutionnelle témoigne de la technique de la lettre de démission remise lors de la nomination avec la date laissée en blanc¹²⁰³. Le doute est contenu dans le texte. Une formule sans amphibologie aurait été possible : « il ne met fin ...*que* sur... »¹²⁰⁴.

Ce droit de changer de Premier ministre et de ministres est revendiqué par différents présidents de la République et acceptés par les Premiers ministres. Les écrits des Premiers ministres, cités à titre d'exemple, indiquent sans ambiguïté que la décision est généralement prise par le président de la République.

Le 31 janvier 1964, soit moins de deux ans après la révision constitutionnelle de 1962 relative à l'élection présidentielle, le général de Gaulle, au cours d'une conférence de presse revient sur ce qu'il a dit au cours de l'élaboration de la Constitution de 1958 : « *Le président, (...), qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit par qu'il ne l'approuverait plus ...* »¹²⁰⁵.

Cette prise de position est considérée, officiellement, comme légitime et son Premier ministre accepte cette responsabilité en aval devant le chef de l'Etat, en période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire. Le 24 avril 1964, au cours d'un débat à l'Assemblée nationale, Georges Pompidou explique : « *Je ne saurais, pour ma part, imaginer qu'un Premier ministre qui aurait perdu la confiance du chef de l'Etat et risquerait de voir ce dernier refuser d'avaliser et de signer les décisions gouvernementales, puisse faire autre chose que de remettre sa démission* »¹²⁰⁶.

Le 15 octobre 1970, Jacques Chaban-Delmas explique : « Que serait le Premier ministre nommé par

¹²⁰⁰ DPS, tome I, op. cit., p. 277.

¹²⁰¹ Guy Mollet, op. Cit., p. 79.

¹²⁰² Sous la IV^e République, le Président de la République ne peut révoquer le président du Conseil. Sa démission peut intervenir à la fin d'une législature, pour des raisons de santé, par convenance ou pour des raisons politiques c'est à dire après un vote de défiance ou une motion de censure.

¹²⁰³ Valéry Giscard d'Estaing narre cet usage dans son ouvrage *Le pouvoir et la vie*, T II, *L'affrontement*, l'éd. Cte 12, 1991. In le Code Constitutionnel, op. cit., p. 306.

¹²⁰⁴ Jean-Marie Denquin, *La genèse...*, op. cit., p. 292.

¹²⁰⁵ Charles de Gaulle, *Discours et messages*, tome IV, Plon Paris, 1970, p. 167. Didier Maus, *Les grands textes...*, op. cit., p. 43.

¹²⁰⁶ Cité par Pierre Avril, *Les conventions*, op. cit., p. 114.

le président de la République pour diriger le gouvernement dans le sens des orientations définies par ledit président, que serait ce Premier ministre qui s'accrocherait à son poste, qui se dresserait contre le chef de l'Etat ? Ah, ce serait un triste sire ! »¹²⁰⁷.

En 1981, François Mitterrand s'inscrit dans cette logique : « Il est entendu entre un président de la République et un Premier ministre sous la Ve République que le Premier ministre doit s'écarter le jour où c'est nécessaire »¹²⁰⁸. Les mots choisis témoignent de l'existence et de la reconnaissance d'une convention sous deux angles, « à la fois quant à la forme (il est entendu) et quant au fond (« le Premier ministre doit »)¹²⁰⁹. Lors d'une conférence de presse, le 9 juin 1982, répondant à la question : « Avez-vous l'intention de garder la même équipe ministérielle jusqu'au 21 mai 1988 ? », Il dit : « J'aimerais les garder. J'espère que l'opportunité m'en sera donnée. Je n'en suis pas sûr »¹²¹⁰. En écho, Laurent Fabius dira : « Le président est élu pour sept ans. En ce qui concerne le Premier ministre, son poste relève à tout moment de la décision du président. C'est assez simple »¹²¹¹.

Cette responsabilité devant le chef de l'Etat est admise par les parlementaires : ils tolèrent des Premiers ministres qu'ils n'apprécient pas ...car ils pensent que ce n'est pas à eux de le renverser¹²¹². Ceci est vrai uniquement en période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire.

Ces démissions sont souvent qualifiées de révocation. Elles le sont explicitement dans certains cas. Au préalable, selon Pierre Avril, le terme révocation n'est pas le mieux choisi pour qualifier les démissions présentées car il sous-entend un lien hiérarchique entre le chef de l'Etat et les ministres. Ce lien est un lien de dépendance entre les acteurs dans l'exercice de leurs compétences. L'inégalité dans la relation ne signifie nullement qu'il existe une hiérarchie au sein du pouvoir exécutif. Une relation de confiance est d'autant plus nécessaire entre le chef de l'Etat et le Premier ministre qu'ils sont liés dans l'exercice de certaines de leurs attributions en raison du partage du pouvoir réglementaire (art. 13 et 21) et d'un champ de compétence commun comme la défense nationale (art. 15 et 21).

Quoi qu'il en soit, il est convenu que le Premier ministre doit présenter sa démission dès que le président lui demande, mais aussi après une élection présidentielle, sans demande présidentielle. Cette démission entraîne automatiquement celle de son gouvernement, même si certains sont renommés

¹²⁰⁷ Cité par Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 234.

¹²⁰⁸ Cité par Pierre Avril, *Les conventions...*, op. cit., p. 112.

¹²⁰⁹ Pierre Avril, *Les conventions...*, op. cit., p. 112.

¹²¹⁰ Cité par Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 233.

¹²¹¹ Cité par Jacques Le Gall, *Les institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance. La présidence de François Mitterrand*, LGDJ, Paris, 1997, p. 271.

¹²¹² Christian Bigaut, Bernard Chantebout, *De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la Ve République*, Pouvoirs, 2000, n°92, p. 79.

ensuite. Les motifs de démission sont divers.

B – Des démissions collectives multifacettes

Outre une démission présentée après l'adoption d'une motion de censure (1), d'autres démissions découlent d'un choix politique du président de la République (2) ou interviennent après une élection présidentielle (3).

1 – Une démission constitutionnelle

Sur les vingt-neuf démissions collectives du gouvernement, une seule est obligatoire sur la base de l'article 50 C, car une motion de censure a été adoptée. Néanmoins, deux remarques s'imposent. Tout d'abord, elle est une réponse à une volonté présidentielle de réviser la Constitution et non à un conflit entre l'Assemblée nationale et le gouvernement. Ensuite, elle n'a pas été immédiate : Georges Pompidou l'a présentée le 6 octobre 1962, et le général de Gaulle ne l'a acceptée que le 28 novembre, après le résultat des élections législatives anticipées. Le temps qu'a mis le président de la République à accepter cette démission témoigne de son rejet de la motion de censure, de son opposition au Parlement et de sa contestation d'une responsabilité ministérielle devant l'Assemblée nationale. En décidant de retarder le moment où le gouvernement démissionnera, il entend marquer sa différence et sa supériorité : le gouvernement est en priorité responsable devant lui. Le Parlement n'intervient que pour contrôler l'action gouvernementale et non censurer.

Cette prééminence présidentielle s'affirme à d'autres moments.

2 – La démission, un choix politique du chef de l'Etat

Les démissions collectives des différents gouvernements sont, dans un certain nombre de cas, le fruit d'une décision politique ou de comportement du chef de l'Etat.

La décision de démissionner est parfois partagée par le Premier ministre qui estime ne plus être en accord avec les choix politiques du président. Ils impliquent un changement significatif qu'il s'agisse d'un changement de politique ou d'un changement dans la conduite du gouvernement. Quatre démissions de gouvernement sur les vingt-neuf sont, *a priori*, le fruit d'un accord mutuel au sein de l'exécutif. En réalité, l'échange de lettres permet de supposer que la décision est initiée par le chef de l'Etat : Michel Debré, le 14 avril 1962, Pierre Mauroy, le 17 juillet 1984, Jacques Chaban-Delmas, le 5 juillet 1972¹²¹³, Michel Rocard, le 15 mai 1991. Les deux dernières prennent plus explicitement que les autres la forme d'une décision unilatérale du chef de l'Etat visant à évincer un Premier ministre gênant.

La volonté présidentielle, manifeste à la lecture des lettres échangées, témoigne de l'influence

¹²¹³ Denise Detragiache-Dorlencourt, *Responsabilité devant l'assemblée ou devant le Président ? La responsabilité gouvernementale pendant les quatre premières années du septennat de M. Pompidou*, RDP, mai-juin 1974, p.828 et s.

présidentielle dans la détermination de la politique de la nation.

La démission de Michel Debré est à la fois le fruit d'un changement de politique et d'une volonté unilatérale du chef de l'Etat¹²¹⁴. Or, il démissionne en avril 1962 alors que son assise parlementaire était correcte. Cette démission intervient à un moment où ses relations avec le chef de l'Etat se tendent. Ils sont en désaccord sur la façon de conclure le conflit algérien. Michel Debré est favorable à une dissolution car il pense que la majorité parlementaire est opposée au président sur la nature du régime. La dissolution doit intervenir au moment le plus favorable pour le pouvoir exécutif, comme en Grande-Bretagne. Charles de Gaulle préconise un référendum car, selon lui, le droit de dissolution doit être utilisée pour résoudre un conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Il change de Premier ministre, et en choisit un nouveau¹²¹⁵. L'échange de lettres entre le Premier ministre et le président de la République ne laisse planer aucun doute sur la volonté de ce dernier. Il était convenu entre les deux hommes que le Premier ministre démissionnerait après avoir accompli certaines tâches¹²¹⁶.

Le 17 juillet 1984, François Mitterrand décide de changer de politique et en même temps de changer de Premier ministre, comme si cela allait de paire¹²¹⁷. Pierre Mauroy est remplacé par Laurent Fabius qui met en place une politique de rigueur, en rupture avec les engagements pris (en 1981) par le Président pendant sa campagne électorale.

Dans deux autres cas, les tensions entre le Premier ministre et le chef de l'Etat sont bien plus fortes et le contexte politique tend à penser que la décision est unilatérale.

¹²¹⁴Jean Massot, *L'arbitre (...)* op. cit., p. 232-233.

¹²¹⁵ Georges Pompidou obtient la confiance à une faible majorité. Les relations avec le Parlement se détériorent par la suite. Philippe Lauvaux, *La dissolution...*, op. cit., p. 171-173.

¹²¹⁶ Le Premier ministre : « Comme il était convenu, et cette étape décisive étant franchie (il s'agit notamment du conflit algérien), j'ai l'honneur, mon Général, de vous présenter la démission du gouvernement », Le président de la République : « Vous vous conformez entièrement et de la manière la plus désintéressée, à ce dont nous étions depuis longtemps convenus (...) Après un pareil accomplissement, je pense, comme vous-même le pensez, qu'il est conforme à l'intérêt du service public que vous preniez maintenant du champ (...) ». Didier Maus, *Les grands textes...*, op. cit., p. 81-82.

Dans ses mémoires, Charles de Gaulle est tout à fait explicite. « En nommant Michel Debré, je lui avais fait connaître mon intention à cet égard. Quand les institutions, dont il fut au premier rang de leurs architectes, ont fait leurs preuves, quand le redressement économique, financier et monétaire du pays est assuré, quand l'association de la France et de ses anciennes dépendances est réalisée, quand la question de l'Algérie est réglée, quand l'Assemblée nationale élue en 1958 a accompli l'œuvre législative que l'on pouvait en attendre, quand, une fois les périls passés, va s'ouvrir une période politique très différente, je juge le moment venu de soulager du présent, en prévision de l'avenir, mon éminent premier ministre ». *Mémoires d'espoir...*, op. cit. p. 288-289 p.

¹²¹⁷ Le Premier ministre : « comme nous en avons constaté la nécessité lors des différentes conversations que nous avons eues ces dernières semaines quant à l'avenir du gouvernement, une phase nouvelle s'engage. La décision que vous avez annoncée le 12 juillet de consulter le peuple français s'inscrit dans cette perspective. J'estime, comme vous que le moment est venu de changer le gouvernement. (...) ». Le président de la République : « (...) comme nous en sommes convenus au cours de nos récents entretiens, l'évolution de la situation politique appelle maintenant la formation d'un nouveau gouvernement. (...) », Didier Maus, op. cit., p. 83.

Le départ de Jacques Chaban-Delmas en 1972 est initié par Georges Pompidou. Le caractère unilatéral de cette décision est d'autant plus certain que Jacques Chaban-Delmas a demandé et obtenu, un mois auparavant, la confiance de l'Assemblée nationale après l'approbation d'une déclaration de politique générale. Sa lettre est sans équivoque. C'est une décision du chef de l'Etat¹²¹⁸. Il lui explique que sa conception de la politique à mener est inappropriée pour l'instant et qu'un changement de gouvernement s'impose¹²¹⁹. A la suite de cela, à l'Assemblée nationale, Jacques Chaban-Delmas dit à François Mitterrand, député désireux de voir un Premier ministre résister à un président de la République : « *Que serait ce Premier ministre qui s'accrocherait à son poste, qui se dresserait contre le chef de l'Etat ? Ah ! Monsieur Mitterrand, ce serait un triste sire* »¹²²⁰. Cette démission permet un changement dans la façon dont est conduite la politique de la nation. Georges Pompidou préfère un Premier ministre moins indépendant¹²²¹.

En 1991, François Mitterrand, voulant évincer Michel Rocard et ses fidèles, les révoque, recompose le gouvernement sans eux et, plus précisément, ne remplace qu'eux. Le 15 mai 1991, Michel Rocard présente sa démission et celle de son gouvernement dans un contexte politique rude. Il dispose d'une majorité faible et plurielle à l'Assemblée nationale et ses relations avec le président de la République sont difficiles. La volonté présidentielle est clairement exprimée : « (...) *Vous avez bien voulu me faire part de votre intention de former un nouveau gouvernement* »¹²²². Avec le recul, en 1998, Michel Rocard est encore plus direct : « *Je n'ai pas eu le choix. Il m'a demandé ma lettre à 9 heures et demie le matin. Je le lui ai envoyée à midi. Il y avait le Conseil des ministres entre les deux, qui n'en a pas été informé* »¹²²³. Outre son caractère unilatéral, le départ de Michel Rocard et de son Gouvernement « d'ouverture » met un terme au mot d'ordre de la « France unie » sur lequel le président de la République a été élu, trois ans plutôt¹²²⁴.

Une démission collective du gouvernement sur vingt-neuf est le fruit d'une décision unilatérale de son chef, même si l'attitude du président de la République tend à penser qu'il l'a suffisamment gêné

¹²¹⁸ Jean-Marie Denquin, *La genèse...*, op. cit., p. 292. Le Premier ministre : « Vous m'avez fait part de votre intention de changer le gouvernement. J'ai donc l'honneur de vous présenter la démission du gouvernement ». Le président de la République : « J'accepte la démission (...). Au cours de nos récents entretiens je vous ai indiqué les raisons qui me paraissaient appeler la formation d'un nouveau gouvernement ». Didier Maus, op. Cit., p. 82.

¹²¹⁹ Raymond Janot, in *Témoignages sur l'écriture de la Constitution*, op. cit., p. 82.

¹²²⁰ Cité par Pierre Avril, *Les conventions...*, op. cit., p. 114.

¹²²¹ « (...) Je suis convaincu que les futurs présidents de la République (..)seront amenés à choisir comme Premiers ministres des hommes qui leur soient étroitement liés, sur le plan non seulement politique mais intellectuel et personnel (...) ». *Le nœud gordien*, Cité par Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République ...*, op. cit., p. 188.

¹²²² Didier Maus, op. Cit., p. 84.s

¹²²³ Jean-Michel Blanquer, Christophe Guettier (Entretien réalisé par) : *Michel Rocard, la fonction gouvernementale*, op. cit. , p. 1288.

¹²²⁴ Charles Zorgbibe, in *Constitution...*, op. cit., p. 8.

pour l'inciter à partir. La démission de Jacques Chirac, le 27 août 1976 est, *a priori*, un départ volontaire¹²²⁵, selon une technique instaurée par Charles de Gaulle¹²²⁶. Sa décision de partir est la conséquence d'un désaccord politique mal vécu par celui-ci et entretenu par le président. Il fait en sorte de le déstabiliser¹²²⁷. Valéry Giscard d'Estaing en a pris acte¹²²⁸. Cependant, il n'a pas manqué de souligner que dès le mois de juin il avait « décidé » de former un nouveau gouvernement. Une nouvelle étape devait alors débiter¹²²⁹. Etant le Premier ministre, son départ conduit à la démission collective du gouvernement. S'il s'était agi d'un ministre, cela n'aurait pas eu de telle conséquence sur les autres ministres. Derrière un choix du Premier ministre se cache l'influence du président.

Derrière la démission collective du gouvernement, le président de la République souhaite principalement changer de Premier ministre. Ce renvoi n'est pas une exclusivité de la Ve République. Cependant sous la Ve République, il est considéré comme normal et conventionnel.

Naturellement après la révolution française, la faculté de remettre en cause les décisions royales en

¹²²⁵ En 1998, Valéry Giscard d'Estaing, évoquant sa présidence et son Premier ministre, relate que spontanément, lors de sa nomination aux fonctions de Premier ministre, Jacques Chirac lui a apporté à l'Élysée une lettre de démission en blanc Il rajoute ironiquement : « *L'intention était sympathique* », Jean-Michel à, Christophe Guettier (Entretien réalisé par) : *Valéry Giscard d'Estaing, La fonction présidentielle*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1269.

¹²²⁶ Jean-Michel à (entretien réalisé par), *Pierre Messmer, la fonction gouvernementale*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1276.

¹²²⁷ Les relations entre le Premier ministre et le président sont houleuses. Ainsi, lors du premier Conseil des ministres, Valéry Giscard d'Estaing ne sert pas les mains de son Premier ministre. Il annonce qu'il travaillera directement avec les ministres, plaçant ainsi Jacques Chirac sous tutelle. Il critique son discours de politique générale. Quand il lui annonce qu'il va surseoir aux essais nucléaires dans le Pacifique, le Premier ministre répond : « *Il vous faudra trouver un autre premier ministre.* » D'accord sur les réformes de société, les deux hommes s'opposent sur la politique économique et notamment sur la façon de régir au premier choc pétrolier. « Rigueur ou relance ? Le président veut lutter contre l'inflation, le premier ministre veut relancer l'économie, mais n'assume pas la paternité du plan de septembre 1975. "La conduite de la politique économique m'échappait un peu", confiera-t-il à l'un de ses biographes. ». Le remaniement ministériel de janvier 1975 lui échappe. Il est organisé par le président et son ministre de l'intérieur, Michel Poniatowski. Un an plus tard, ils font entrer au gouvernement les principaux rivaux du premier ministre. D'humiliations en meurtrissures, l'issue ne fait plus de doute à l'été. "Le premier ministre doit disposer de l'autorité sur les ministres du gouvernement et d'une certaine autonomie", annonce le démissionnaire, au conseil des ministres du 25 août 1976. "Je n'ai pas obtenu les moyens et la liberté que je demandais", constate-t-il. Entre-temps, M. Chirac avait pris l'UDR à la hussarde, qui deviendra le RPR. M. Giscard d'Estaing avait répondu en créant l'UDF. Le Monde du 30 mars 2004.

François Luchaire relate les propos tenus par Jacques Chirac à Jean-Pierre Soisson à la suite d'un conflit relatif à la régionalisation de la gestion de l'Université : « *Qu'un ministre aille chercher des instructions chez le président de la République, je l'accepte parfaitement, dès que cela reste dans son domaine technique. Mais dès qu'il y a une question qui présente un aspect politique, à ce moment-là, le Premier ministre et seul le Premier ministre peut prendre une décision* ». in *Travaux sur l'écriture de la Constitution...*, op. cit., p. 85. Il est évident que Jacques Chirac veut être le centre d'impulsion politique, comme le prévoient les articles 20 et 21. Valéry Giscard d'Estaing aussi, ce qui rend les relations au sein de l'exécutif extrêmement conflictuelles.

¹²²⁸ Le Premier ministre : « Au cours de ces derniers mois, je me suis permis, à plusieurs reprises, de vous exposer les raisons politiques et économiques qui commandaient, selon moi, une reprise en main énergique du gouvernement afin de donner à son action dans ces deux domaines une impulsion vigoureuse et coordonnée. Cela supposait évidemment un renforcement sans équivoque de l'autorité du Premier ministre. J'ai cru comprendre que ce n'était ni votre sentiment, ni votre décision. Dans ces conditions, je ne puis continuer (...) ». Le président de la République : « (...) Je prends acte de votre décision. (...) », Didier Maus, op. cit., p. 82-83.

¹²²⁹ Jean Massot, *L'arbitre...*, op. cit., p. 232.

matière de nomination et de révocation des ministres était globalement encore inconcevable. Cela revenait à contester la prérogative royale. Néanmoins certains souhaitaient manifester la confiance ou la défiance au ministre dans l'espoir que le Roi en déduira qu'il faut le renvoyer. De plus, Benjamin Constant développe l'idée que « Le Roi n'a pas besoin de convaincre ses ministres d'une faute, d'un crime ou d'un projet coupable pour les renvoyer : Il les renvoie sans les punir : ainsi tout ce qui est nécessaire a lieu, sans rien de ce qui est injuste »¹²³⁰. En dépénalisant le départ, il rend plus acceptable le départ des ministres.

En 1898, Paul Guigout lie le départ des ministres à la volonté des chambres : la faculté de révocation directe ne peut être détenue que par le chef de l'Etat, unique détenteur du droit de nommer les ministres. Il revient aux chambres d'attirer son attention en manifestant leur mécontentement par des votes hostiles, un blâme, ou un refus de concours¹²³¹. Jules Grévy tient des propos que Charles de Gaulle aurait pu prononcer quelques décennies plus tard : « *Les ministres sont mes commis. S'ils ne marchent pas à ma fantaisie, je les change* »¹²³². Par la suite, le départ d'Aristide Briand en 1922 est le fruit d'une décision présidentielle¹²³³.

Sous la IV^e République, Vincent Auriol est loin d'être un chef d'Etat parlementaire en retrait. Il intervient dans la résolution de crises ministérielles, n'hésitant pas à s'opposer à la démission de président du Conseil mis en minorité par les représentants du peuple : ministères Robert Schuman en 1948, Pleven en 1950, Queuille en 1951. A l'occasion, il fait pression sur des partis pour faire évoluer leur prise de position¹²³⁴, et incite le président du Conseil Ramadier à renvoyer les ministres communistes¹²³⁵.

Tous les présidents de la V^e République ont renvoyé des ministres, attestant par leur comportement de l'impossibilité de rester effacés. La situation s'est nettement accentuée, par rapport aux deux Républiques précédentes. Les Premiers ministres se font « les complices d'un détournement de procédure » en acceptant de démissionner quand le président de la République en manifeste la volonté¹²³⁶. Néanmoins, en période de cohabitation, le Premier ministre et son gouvernement ne sont pas responsables devant lui.

¹²³⁰ Benjamin Constant, *Principes de politique*, op. cit., p. 1083

¹²³¹ Paul Guigout *Théorie* op. cit., p. 11-21.

¹²³² Adrien Dansette, *Histoire ...*, op. cit., p. 66.

¹²³³ Jean Gicquel, *Essai ...*, op. cit., p. 125.

¹²³⁴ Francis Hamon, Georges Burdeau, Michel Troper, op. cit., p. 406.

¹²³⁵ Philip Williams, op. cit., p. 329.

¹²³⁶ *Les dysfonctionnements de la Ve République : une dyarchie virtuelle au sein de l'exécutif*, in Mélanges Patrice Gélard, Paris, Monchrestien, 2000, p. 163.

A la suite d'une élection présidentielle, la démission du gouvernement intervient naturellement, parfois par anticipation d'une motion de censure.

3 – La démission, conséquence d'une élection présidentielle

Dix-sept démissions sont présentées au lendemain d'élections nationales, que ce soit des élections législatives ou une élection présidentielle. Sur ces dix-sept, dix démissions sont intervenues après des élections législatives, comme nous l'examinerons ultérieurement. Sept sont proposées après une élection présidentielle : Pompidou II le 8 janvier 1966, Couve de Murville II, le 20 juin 1969, Messmer III, le 27 mai 1974, Barre III, le 13 mai 1981, Chirac II, Le 10 mai 1988, Balladur, le 11 mai 1995, Lionel Jospin, en 2002.

Ce n'est pas une obligation constitutionnelle¹²³⁷. C'est une décision prise pour faciliter la formation d'un nouveau gouvernement¹²³⁸, mais aussi et surtout pour assurer le fonctionnement harmonieux du pouvoir exécutif.

Ces sept démissions témoignent de cette responsabilité du gouvernement devant le président de la République. Dans sa *Lettre aux Français*, écrite en 1988, François Mitterrand justifie cette démission par la tradition républicaine : « *Comme le veut la tradition républicaine après l'élection d'un nouveau chef de l'Etat, M. Edouard Balladur, Premier ministre, a été reçu par le président de la République pour lui remettre la démission de son gouvernement. (...)* »¹²³⁹. Juridiquement rien n'autorise le président de la République à renvoyer le Premier ministre, et rien n'oblige ce dernier à accepter de partir. Politiquement et humainement, la situation serait invivable si le Premier ministre restait en fonction : « Le problème cesse d'être juridique. Il est affaire de relations personnelles entre les hommes. Et par cela il faut entendre la conception que chacun se fait de ses fonctions et l'équilibre des forces qui s'établit entre eux ». Est-ce la volonté présidentielle qui prévaut ? Si tel est le cas, il démissionne. « Il prend acte de l'évolution du régime, où la volonté du président pèse de plus en plus (...) »¹²⁴⁰.

De plus, en 1981, en 1988 et en 2002, la démission est aussi l'anticipation d'une motion de censure. Il y a dans ce cas double responsabilité politique : devant le président de la République et devant l'Assemblée nationale.

Ceci est admis et reconnu dès 1968 car Jean Gicquel écrit : « Le Premier ministre a l'obligation

¹²³⁷ Jean Massot explique : « Force est donc de la constater : ni dans l'hypothèse de l'élection d'un nouveau président, ni dans celle du renouvellement de l'Assemblée nationale, le Premier ministre n'a l'obligation juridique de démissionner ». in *Le chef de gouvernement*, Op. cit., p. 77

¹²³⁸ Philippe Ardant, *Le Premier ministre en France*, Monchrestien, coll. Clefs, Paris, 1991, p. 65.

¹²³⁹ Didier Maus, op. Cit., p. 85.

¹²⁴⁰ Jean-Marie Denquin, *La genèse...*, op. cit., p. 292-293.

d'offrir sa démission lors de l'entrée en fonction d'un nouveau président de la République, *a fortiori*, lorsque celui-ci est l'élu du suffrage universel »¹²⁴¹. La révision constitutionnelle de 1962 a légitimé et entériné ce principe de responsabilité du Premier ministre et de son gouvernement devant le chef de l'Etat en dépit du texte constitutionnel.

Néanmoins, déjà, sous la III^e République, le président du Conseil présentait la démission de son gouvernement après une élection présidentielle. Cependant, dans six cas sur treize¹²⁴², ils ont été renommés par le nouveau président : Charles du Puy est renommé par le président Casimir Perrier, le 1^{er} juillet 1894, puis par le président Emile Loubet le 18 février 1899 ; Maurice Rouvier est renommé par le président Armand Fallières, le 18 février 1906 ; Aristide Briand est renommé par Raymond Poincaré, le 18 février 1913 ; Alexandre Millerand est renommé par le président Paul Deschanel, le 18 février 1920 ; Pierre Laval est renommé par le président Paul Doumer, le 13 juin 1931. Selon Eugène Pierre, cet usage découle du droit présidentiel de nommer les ministres¹²⁴³. Certes. Toutefois, il ne s'agit pas d'une responsabilité individuelle ou collective devant le président de la République de même nature que sous la Ve République. De plus, dans un autre cas le président du Conseil démissionnaire est élu président de la République. Il s'agit d'Alexandre Millerand, le 23 septembre 1920. Sous la IV^e République, le président du Conseil Joseph Laniel démissionne après l'élection présidentielle mais est réinvesti et renommé sous la présidence de René Coty, le 2 janvier 1954¹²⁴⁴. C'est une tradition républicaine, sans être la manifestation d'une responsabilité politique.

Sous la V^e République, le Premier ministre et son gouvernement sont doublement responsables, devant le président de la République et devant le Parlement. Bénéficiaire d'une double confiance est nécessaire pour l'exercice de ses fonctions¹²⁴⁵, comme le rappelle Pierre Mauroy en 1982 : « *Le Premier ministre est doublement responsable. Devant le président de la République, bien sûr, mais aussi devant le Parlement et, plus particulièrement devant l'Assemblée nationale qui a le pouvoir de renverser son gouvernement. Sans le double aval du président de la République et de l'Assemblée nationale qui, tous deux, bénéficient de la légitimité conférée par le suffrage universel, le Premier*

¹²⁴¹ Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 125.

¹²⁴² Il y eut quatorze présidents. La première n'est pas comptabilisée car seules les démissions à la fin d'un mandat présidentiel sont étudiées

¹²⁴³ « Le droit de nommer les ministres étant l'une des attributions essentielles du président de la République, le Cabinet donne sa démission chaque fois qu'un nouveau président est appelé à prendre le pouvoir exécutif. Le président qui entre en fonction peut alors ou former un autre cabinet, ou prier les ministres démissionnaires de conserver leurs portefeuilles ». Cité par Pierre Avril, *Les conventions...*, op. cit., p. 101.

¹²⁴⁴ Michel Lascombe, op. cit., p. 350 et s.

¹²⁴⁵ Jean-Marie Denquin, *1958 : la genèse de la V^e République*, PUF, Paris, 1988, p. 292-293.

ministre ne s'estimerait pas en situation de continuer à exercer ses fonctions »¹²⁴⁶.

La responsabilité du Premier ministre et de son gouvernement devant le chef de l'Etat est devenue une réalité comme en témoigne la continuité entre les paroles et les actes des présidents. La remise en question de ce lien de responsabilité en période de discordance entre les majorités présidentielle et parlementaire ne remet pas en question le caractère conventionnel de la règle, car la portée d'une convention « n'est ni absolue ni immuable ». Elle dépend en effet des conditions de sa mise en oeuvre »¹²⁴⁷.

Outre une responsabilité collective du gouvernement devant le président de la République et le Parlement, de nouvelles occasions de mettre en jeu la responsabilité politique des ministres se sont développées.

Section 2 – L'émergence d'un lien contractuel conflictuel entre les ministres et les électeurs

La responsabilité politique des membres du gouvernement peut être activée individuellement et collectivement lors de consultations électorales. Si sous les régimes précédents, les élections législatives appelées élections générales pouvaient fragiliser des majorités déjà composites, les démissions ministérielles n'avaient pas la même signification, ni le même effet. De plus, sous les III^e et IV^e Républiques, elles s'inscrivaient dans un contexte d'instabilité ministérielle. Il faut attendre 1958 pour que le gouvernement soit doté de moyens suffisants pour collaborer avec les chambres et être en position de maîtriser l'exercice de la fonction gouvernementale sans être à l'abri d'une censure en cas de changement de majorité à l'Assemblée nationale. La discipline partisane l'a renforcé et rendu le pouvoir exécutif d'autant plus responsable des politiques menées. En même temps, le lien d'interdépendance entre gouvernement et majorité s'est consolidé : ils ne peuvent agir l'un sans l'autre. A travers l'élection de leurs députés, les citoyens peuvent décider qui exercera cette fonction gouvernementale.

Par ailleurs, peu à peu sous la Ve République, l'intérêt des élections locales dépasse le cadre départemental et régional, et plus encore quand elles sont organisées conjointement. Elles servent de test et d'exutoire. C'est une réalité dont on ne peut se réjouir car il y a confusion des enjeux et des majorités. La lisibilité du régime politique se réduit en raison des interprétations que les gouvernants et les partis politiques en font. La bipolarisation produite par l'élection du président de la République au

¹²⁴⁶ Cité par Pierre Avril, *Les conventions...*, op. cit., p. 114.

¹²⁴⁷ Pierre Avril, *Les conventions...*, op. cit., p. 115-116.

suffrage universel direct se répercute sur toute la vie politique et les élections législatives, régionales, cantonales et même municipales. Elles offrent au citoyen l'opportunité de se prononcer pour ou contre le pouvoir exécutif. En période de présidentialisme majoritaire, le président est visé, comme le gouvernement. Cependant, c'est le gouvernement qui en subit plus directement les conséquences politiques¹²⁴⁸. Au-delà des élections locales, c'est la composition du Sénat qui peut évoluer. Cela a des répercussions sur le contrôle parlementaire et les possibilités de révision de la Constitution.

L'élection au suffrage universel des députés et des sénateurs introduit une responsabilité du gouvernement devant le peuple¹²⁴⁹. Un lien contractuel, qui est un lien politique, est introduit entre les électeurs et les ministres. Néanmoins, ce lien est subi par les ministres qui y réagissent de façon défensive pendant les campagnes électorales et notamment entre les deux tours des élections. En cela il est conflictuel car les incompréhensions sur les missions des gouvernants sont manifestes et de multiples amertumes et impatiences s'expriment.

Outre les élections législatives, les élections locales ont un impact sur le gouvernement. La contribution de l'élection législative (§1) n'est pas de même nature que celle des élections locales (§2) car l'élection législative est nettement plus déterminante et cruciale pour le gouvernement de la France. La contribution des élections locales est réelle mais confuse.

Paragraphe 1 : Les élections législatives, une occasion de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement

Avec la révision constitutionnelle de 1962 et l'influence présidentielle sur les institutions, on aurait pu s'attendre à une atténuation de la portée des élections législatives. Sous les régimes précédents, ces élections appelées aussi élections générales étaient les seules permettant aux citoyens de choisir leurs gouvernants. Sous les Chartes, elles pouvaient déstabiliser le ministère en place. Sous le Second Empire, c'est uniquement par l'élection des députés, que les opposants peuvent peu à peu s'exprimer. Sous les III^e et IV^e Républiques, certaines ont eu un impact politique notable : les élections anticipées du 14 octobre 1877, les élections des 26 avril et 3 mai 1936 permettant au Front populaire d'être au gouvernement et celle du 2 janvier 1956 sont favorables au Front républicain. Sous la Ve République, l'enjeu des élections législatives de 1967, de 1968, de 1973, mais surtout de 1978 –premier risque de cohabitation–, de 1993 et de 1997 est le suivant : la majorité présidentielle sera-t-elle confortée ou

¹²⁴⁸ Selon Bernard Chantebout, in *Changer le mode d'élection du président de la République*, LPA, 1992, n° 54, p. 8, « le citoyen se prononce pour ou contre le président en place ». Certes. Cependant, la façon dont le Premier ministre dirige le gouvernement et incarne la politique gouvernementale conduit l'électeur à vouloir aussi le sanctionner avec son gouvernement, comme en 1992, en 1997, ou en 2004.

¹²⁴⁹ Maurice Duverger, *Le système politique français*, PUF, coll. Thémis, science politique, Paris, 17^{ème} édition, 1982, p. 181.

contredit par l'élection législative¹²⁵⁰.

Au-delà c'est l'exercice de la fonction gouvernementale qui est en jeu lors de cette élection, bien plus que dans les régimes précédents¹²⁵¹ en raison de la discipline partisane, de la maturation du système politique, mais aussi des techniques du parlementarisme rationalisé.

L'élection législative peut intervenir au terme du mandat législatif ou être anticipée par une dissolution ministérielle. Par ces élections, les électeurs portent un jugement sur les choix politiques du gouvernement et du président de la République en période de présidentialisme majoritaire. Si la responsabilité politique du président est plus explicitement mise en jeu en cas de dissolution, la décision et la procédure ayant été lancées par lui, elle l'est aussi quand l'élection se déroule à son terme normal, comme nous l'avons déjà expliqué.

Les conséquences pour le gouvernement du recours à ce droit peuvent être généralisées à toutes élections législatives quelles soient anticipées ou non. Après chaque élection législative le Premier ministre présente la démission du gouvernement. Quand une élection législative non-anticipée se traduit par une discordance entre la majorité présidentielle et la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale, l'électeur sanctionne, indirectement, le gouvernement et au-delà celui qui est le chef du pouvoir exécutif. Il s'expose au vote d'une motion de censure en cas de changement de majorité à la chambre.

La mise en jeu de la responsabilité politique des ministres par ce biais se déroule sur trois phases : une phase d'anticipation (A), une phase de contrôle par l'information et (B), et une phase de sanction (C).

A – La phase d'anticipation : une orientation politique significative affichée par les gouvernants

En 1968, Pierre Avril écrit : « le gouvernement ne procède pas du Parlement »¹²⁵². Certes, il n'existe pas de procédure d'investiture du gouvernement par le Parlement, comme celle prévue dans la Constitution de 1946. Cependant, en 2004, cette analyse est fragilisée par les trois cohabitations. La fonction électorale développée par Walter Bagehot est actionnée quand un chef de l'Etat doit nommer un chef de Gouvernement et des ministres qui correspondent aux vœux de la majorité parlementaire¹²⁵³.

¹²⁵⁰ Dominique Chagnollaude, Jean-Louis Quermonne, *La Ve République ...*, op. cit., p. 189.

¹²⁵¹ Cela était au cœur des conflits entre le gouvernement et la chambre basse sous les III^e et IV^e Républiques, mais aussi parfois sous la Monarchie de Juillet.

¹²⁵² Pierre Avril, *Le régime...*, op. cit., p. 36 et s.

¹²⁵³ Arnel Le Divellec, *La responsabilité politique ...* op. cit., p. 189.

C'est la « *revanche du système parlementaire* »¹²⁵⁴.

Charles de Gaulle en a conscience quand il intervient le 31 décembre 1966. Les élections législatives ont lieu en mars 67. Par son allocution télévisée, il attend des électeurs que leur choix soit guidé par le besoin d'avoir un régime politique stable et lisible. Ainsi, « l'avenir triomphera du passé ». Auparavant, le 28 octobre, au cours d'une conférence de presse, il avait été interrogé sur l'éventualité d'une victoire des partis de l'opposition et l'avènement à l'Assemblée nationale d'une majorité qui lui serait hostile¹²⁵⁵. Le trouble était semé ...

Pour les élections des 23 et 30 juin 1968, le Premier ministre Georges Pompidou demande aux électeurs une majorité parlementaire « solide et cohérente », permettant d'agir et de soutenir la politique « nécessaire »¹²⁵⁶.

Chez les Britanniques, les élections sont « un procédé de désignation des gouvernants » et en cela, leur gouvernement mérite d'être qualifié de gouvernement d'opinion¹²⁵⁷. Il en est de plus en plus ainsi en France, notamment quand les élections débouchent sur une cohabitation. A l'image de la Reine britannique¹²⁵⁸, Jacques Chirac, après le deuxième tour des élections législatives, nomme le 1^{er} juin 1997 Lionel Jospin, c'est à dire l'homme qui a dirigé la campagne électorale du parti majoritaire à l'Assemblée nationale. Ainsi, le régime parlementaire « en cette fin du XXe siècle (a réintroduit) comme élément essentiel de la décision –au moins pour ce qui concerne l'attribution du pouvoir– la volonté de l'électeur »¹²⁵⁹.

Outre cela, un autre élément doit être examiné. Depuis les élections législatives de 1978, le nom du Premier ministre qui sera nommé à l'issue des résultats électoraux est connu dès le début ou en cours de campagne. Ainsi, en 1978, à gauche, le nom de François Mitterrand est avancé, en cas de cohabitation. Il est vrai que, pour la première fois, l'hypothèse d'une cohabitation a été évoquée à cette époque. En 1986, Jacques Chirac est mis en avant, en 1993, Edouard Balladur (Jacques Chirac ne voulait pas), en 1997, après les élections législatives des 25 mai et 1^{er} juin 1997, Lionel Jospin.

¹²⁵⁴ Patrick Auvret, *La revanche du système parlementaire*, RDP, 1997, p. 1231-1236.

¹²⁵⁵ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République 1958-2002. histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Armand Colin, Paris, 2002, 10^e édition, p. 131.

¹²⁵⁶ Cité par Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République...*, op. cit., p. 153.

¹²⁵⁷ René Capitant, *Carré de Malberg et le régime parlementaire*, in *Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg : Relation des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg*, Dalloz, Paris, 1966, p. 131.

¹²⁵⁸ Au Royaume-Uni, le 2 mai 1997, la Reine nomme Tony Blair après le résultat des élections aux Communes en date du 1^{er} mai 1997 et après la démission de son prédécesseur. Après chaque élection, la Reine nomme le leader de la nouvelle majorité.

¹²⁵⁹ Jean-Claude Colliard, *L'élection du Premier ministre et la théorie du régime parlementaire*, in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, op. cit., p. 518.

En 1997 en cours de campagne, pour compenser l'impopularité d'Alain Juppé, Jacques Chirac annonce que Philippe Séguin sera nommé si les électeurs lui renouvellent leur confiance. Les électeurs sont clairement informés des conséquences de leur vote¹²⁶⁰. En votant pour l'élection des députés, les électeurs savent, *a priori*, qui sera le premier ministre.

La cohabitation renforce la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et au-delà devant les électeurs au détriment de la responsabilité devant le président de la République. Ainsi, l'élection déterminante est, finalement, l'élection législative et non l'élection présidentielle car c'est de la majorité parlementaire dont a besoin un gouvernement pour agir. C'est pour cela que François Mitterrand a dissous l'Assemblée nationale en 1981 et en 1988. Son gouvernement avait besoin d'une majorité parlementaire pour voter les projets de loi¹²⁶¹ et appliquer le programme présidentiel.

Ce besoin d'une concordance de vue entre les représentants du peuple et le pouvoir exécutif sur le choix des ministres est perçu dès 1789. Ils entendent influencer le chef de l'Etat¹²⁶². Sous les Chartes, cela est clairement formulé. Ainsi, Vitrolles, auteur en 1815 de *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, juge nécessaire que « la majorité de la Chambre exerce une influence utile sur la formation du ministère, et que les ministres puissent à leur tour trouver dans cette majorité un appui continuel ». Il n'est pas souhaitable que le choix des ministres dépende uniquement de la volonté du Roi : « Que dans ce choix qui appartient au Roi seul, le souverain soit attentif à le porter sur des hommes que l'opinion de la Chambre désignerait si elle était appelée à y concourir, de manière qu'elle puisse s'y attacher comme étant en partie son ouvrage et qu'ils exercent sur elle une influence

¹²⁶⁰ Jean-Claude Colliard, *L'élection* ...op. cit., p. 521.

¹²⁶¹ Jean-Claude Colliard, *La singularité française*, Pouvoirs, 1998, n°85, p. 57.

¹²⁶² Les débats sur l'adresse de juillet 1789 sont particulièrement intéressants à la matière. Le 13 juillet 1789, l'Assemblée vote une adresse au Roi. Des membres de l'Assemblée constituante veulent s'arroger le droit de choisir les ministres ou, tout au moins, d'influencer leur choix. Se positionnant en interprète de la volonté de la nation, elle déclare par décret du 13 juillet 1789 déclare « M. Necker ainsi que les autres ministres qui viennent d'être éloignés emportent avec eux son estime et ses regrets (...) que les ministres et les agents civils et militaires de l'autorité sont responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de cette Assemblée. Déclare que les ministres actuels (...) sont personnellement responsables des malheurs présents et de tous ceux qui peuvent suivre » –A. P., t. 8, p.229-230–. A la suite de la chute de la Bastille, le 16 juillet, Barnave, appuyée par Mirabeau, forme, en vain, une motion « tenant au renvoi des ministres, comme ne méritant pas la confiance du peuple, et en étant absolument indignes » –A. P. T 8, p. 237–. Paul Bastid, *Cours de droit constitutionnel* -..., op. cit., p. 195. Jean-Pierre Duprat, *Le Roi Chef de l'Etat et/ou chef de gouvernement*, op. cit., p. 169. Sous la Constitution du 3 septembre 1791, l'impact de la chambre est faible. Ainsi, le 7 octobre 1791, le Roi remplace Tarbé par Bertrand de Molleville à la Marine et il se contente d'en informer l'Assemblée. Montmorin est remplacé aux affaires étrangères par Delessart alors que ce dernier subit fréquemment des agressions au poste de ministre de l'intérieur. Selon Dumouriez, le Roi est soucieux de l'état d'esprit des élus lors de la nomination de remplaçants. Par contre, à l'occasion d'un désaccord politique avec ses ministres Girondins, il révoque le 18 juin 1792 trois de ses ministres, Roland, Clavières et Servan. Ces ministres cherchent et obtiennent un soutien auprès de l'Assemblée. Cependant par la suite, le Roi forme un ministère avec des hommes effacés et sans appui au sein de la chambre. Dumouriez, *Mémoires*, op. cit., pp.430-431, in Maurice Deslandres, op. cit., t. I, p.165-167. Eugène Pierre, op. cit., tome 1, p. 109 et 114

personnelle»¹²⁶³. D'autres sont plus tranchés en faveur des parlementaires. Chateaubriand, en 1816 dans *La Monarchie selon la Charte* s'interroge : « Est-ce au gouvernement que doit appartenir la majorité, ou à la majorité que doit appartenir le gouvernement ? ». « Les ministères doivent disposer de la majorité et marcher avec elle, sans cela point de gouvernement »¹²⁶⁴. Guizot, en 1820 écrit, dans *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, qu'il est favorable au choix des ministres dans le parti dominant. Les ultras, majoritaires à la chambre et soutenus par le comte d'Artois, font comprendre à Louis XVIII qu'ils veulent influencer la composition du gouvernement pour mieux agir sur la définition de la politique¹²⁶⁵. Par ces propos, ils estiment que le choix des ministres doit être le reflet des souhaits politiques de la chambre. Néanmoins, il y a des résistances de la part du chef de l'Etat¹²⁶⁶, car la question du choix des ministres est un enjeu politique entre deux pouvoirs, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. L'influence de la chambre dans le choix des ministres découle aussi de la faiblesse du système partisan et de l'absence de doctrine politique. Sous la Restauration, comme sous la Monarchie de Juillet, la chambre n'est toujours pas apte à proposer une nouvelle équipe. Elle n'a guère d'influence sous la Seconde République à partir de 1849 et sous le Second Empire jusqu'en décembre 1869¹²⁶⁷.

Sous la III^e République, selon un courant de pensée, « Le ministère est une émanation des Chambres, en tant qu'il est désigné par elle et formé normalement de membres choisis dans leur sein »¹²⁶⁸. Pour Eugène Pierre, « La Chambre des députés intervient *indirectement* dans le choix des ministres, car ses votes indiquent l'orientation qu'elle entend donner à la politique générale ». Cependant des présidents font de la résistance comme le maréchal Mac-Mahon¹²⁶⁹, ou Jules Grévy en 1887, ou Alexandre Millerand en 1924.

Sous la IV^e République, la procédure d'investiture concrétise cette conception parlementaire des

¹²⁶³ Paul Bastid, *Les institutions politiques...*, op. cit., p. 170-171.

¹²⁶⁴ Cité par Claude Debbasch, Jean-Marie Pontier, *Les Constitutions.... op. cit.*, p. 114.

¹²⁶⁵ Philippe Lauvaux, *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983, p. 17.

¹²⁶⁶ Néanmoins, il y a des résistances, notamment de la part du chef de l'Etat, car la question du choix des ministres est un enjeu politique entre deux pouvoirs, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Charles X résiste à l'influence de la Chambre. Après la chute du ministère Martignac nommé en 1828, il forme un ministère royaliste à sa convenance, dont il rêvait, un ministère dirigé par le prince de Polignac. Il entend choisir en toute indépendance, indépendamment des chambres. – Philippe Lauvaux, *La dissolution ...*, op. cit., p. 17-. Malgré tout, l'adresse de 221 signifie que la chambre veut que le gouvernement soit à son image. Sous la Monarchie de Juillet, le Roi choisit des ministres sans particulièrement tenir compte de la chambre.

¹²⁶⁷ En décembre, Napoléon demande à Emile Ollivier de constituer un ministère « en lui présentant des personnes pouvant former avec lui un cabinet homogène, représentant fidèlement la majorité du Corps législatif » Cité par Julien Laferrière, op. cit. p., p. 228.

¹²⁶⁸ Raymond Carré de Malberg, *Contribution générale à la théorie générale de l'Etat*, t. 2, Librairie de la société du Recueil Sirey, Paris, 1922, p. 69-70.

¹²⁶⁹ Le maréchal Mac-Mahon résistera le plus longtemps possible à la volonté populaire exprimée aux élections législatives anticipées. Le ministère Rochebouët qu'il nomme n'étant pas le reflet de la composition de la chambre basse, elle refuse de le recevoir « *La Chambre, considérant que par sa composition et par son origine le ministère du 23 novembre est la négation des droits de la nation et des droits parlementaires, déclare qu'elle ne peut entrer en rapport avec le ministère et passe à l'ordre du jour* » J. O. 24 novembre 1877, cité par Philippe Lauvaux, *La dissolution...*, op. cit., p. 40.

choses. Cependant, en 1958, la volonté est de libérer le gouvernement de l'emprise de l'Assemblée nationale tout en étant responsable devant elle. Quelques décennies après, sans qu'il n'y ait de procédure d'investiture, il est certain que cette chambre intervient indirectement dans le choix des ministres et au-delà les électeurs, par son intermédiaire. Si le président de la République ne tenait pas compte de la majorité politique, le vote d'une motion de censure serait immédiat.

C'est l'exercice de la fonction gouvernementale et la détermination de la politique de la nation qui est en jeu dans ces conflits. Les électeurs jouent un rôle croissant en raison de la discipline partisane et de la capacité du chef de l'Etat à tenir compte de la composition politique de l'Assemblée nationale.

A la fin du mandat législatif, au bout de cinq ans, la campagne électorale est l'occasion de mettre en œuvre, devant les électeurs, une autre phase de la responsabilité politique, la phase d'information et de contrôle. Outre les députés qui sollicitent un autre mandat, les ministres et notamment le Premier ministre, s'impliquent activement dans cette campagne.

B – Une implication du pouvoir exécutif dans une phase de contrôle par d'information au cours de la campagne électorale

La campagne électorale pour les élections législatives est un enjeu politique majeur. N'est pas uniquement en jeu la responsabilité politique des députés qui retournent devant l'électeur. Le président de la République, Le Premier ministre et ses ministres sont concernés. Le Premier ministre est considéré comme le chef de la majorité parlementaire et doit, à ce titre, conduire la campagne. Il est amené à défendre le bilan de l'action de son gouvernement pour obtenir la reconduction de sa majorité à l'Assemblée nationale. Même le président de la République peut s'impliquer comme Charles de Gaulle pour les élections de mars 1967. Il intervient à la télévision par deux fois, le 9 février et le 4 mars, invitant les électeurs à faire le bon choix pour « le progrès, l'indépendance et la paix »¹²⁷⁰.

Il n'est pas anodin que des ministres se présentent à des élections législatives, espérant ainsi que leur titre de ministres joue en leur faveur. Cela sert de test politique. De plus, en présentant des membres de son gouvernement aux élections législatives ils pourront expliquer l'action du gouvernement.

Le Premier ministre Pierre Messmer se fait pédagogue bien avant le début de la campagne pour les élections législatives des 4 et 11 mars 1973. Le 7 janvier, à Provins, il présente, au cours de son

¹²⁷⁰ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République...*, op. cit., p. 132.

discours, le bilan de son action et un programme gouvernemental¹²⁷¹.

Son action pendant la campagne, notamment entre les deux tours, s'accroît quand il risque de perdre la majorité absolue ou relative. Entre les deux tours des scrutins législatifs, en mai 1977, Alain Juppé, alors premier ministre de M. Chirac, répète qu'il a compris le message des électeurs et que la politique gouvernementale évoluera. Le lundi 26 mai 1997, il annonce, sur la demande de ce dernier qu'il démissionnera, quel que soit le résultat des élections¹²⁷². En effet, le premier tour des élections législatives est marqué par le succès de la gauche : « *Il faut une équipe nouvelle animée par un nouveau premier ministre*, déclare M. Juppé devant le comité politique de la campagne de la majorité. (...) *Quant à moi, en tant que chef de notre majorité, je mènerai jusqu'au bout le combat (...). Après quoi, j'estimerai bien sûr que ma tâche a été accomplie.* » Le lendemain, il explique au quotidien régional *Sud-ouest* : « *Je ne pouvais pas imaginer être un obstacle à la victoire de la majorité* »¹²⁷³. Dès le lendemain des élections législatives, Alain Juppé présente sa démission et le chef de l'Etat nomme automatiquement le chef de la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale.

Ainsi, à travers le mandat législatif c'est la responsabilité politique des ministres et plus particulièrement du premier d'entre eux qui est en jeu.

Quand le résultat des élections au second tour est connu, les conséquences sur le gouvernement sont immédiates. Il est sanctionné positivement ou négativement.

C – L'Assemblée nationale, porte-parole des électeurs dans une phase de sanction

Sur vingt-neuf démissions de gouvernement, dix démissions sont intervenues après des élections législatives. Si certaines sont la conséquence d'une discordance entre les majorités présidentielle et parlementaire, d'autres sont inspirées par le chef de l'Etat et présentées comme une simple tradition républicaine par François Mitterrand : Pompidou III, le 1^{er} avril 1967¹²⁷⁴, Pompidou IV, le 10 juillet 1968, Messmer I, le 28 mars 1973, Barre II, le 31 mars 1978, Mauroy I, le 22 juin 1981, Fabius, le 20 mars 1986, Rocard I, le 22 juin 1988, Bérégovoy, le 29 mars 1993, Juppé II, le 2 juin 1997¹²⁷⁵, Raffarin I, le 17 juin 2002.

Si cette démission peut être présentée comme une simple tradition républicaine quand la même

¹²⁷¹ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République...*, op. cit., p. 206.

¹²⁷² Michel Lascombe, *Droit constitutionnel de la Ve République*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 7^e édition, 2001, p. 232.

¹²⁷³ *Le Monde* du 3 février 2004.

¹²⁷⁴ Georges Pompidou écrit le 1^{er} avril 1967, lorsqu'il présente sa démission au général de Gaulle : « Vous avez bien voulu me faire part de votre intention (...) de procéder à la nomination d'un nouveau gouvernement. J'ai l'honneur, en conséquence (...) de vous présenter la démission du gouvernement ». *Le Monde* des 2-3 avril 1967. in Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 129.

¹²⁷⁵ Pierre Avril, *Les conventions...*, op. cit., p. 100.

majorité est reconduite à l'Assemblée nationale, elle prend la forme d'une sanction en cas de changement de majorité. C'est le cas le 20 mars 1986, le 19 mars 1993 et le 2 juin 1997.

Ce sont les mécanismes de la question de confiance et de la motion de censure qui ont introduit l'électeur dans les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif : si la majorité ne soutient pas le gouvernement, si les députés sont tentés d'adopter une motion de censure, ils s'exposent à une dissolution de l'Assemblée nationale dont la mise en œuvre est facilitée. En même temps, le pouvoir exécutif risque d'être désavoué par les électeurs. De même, si le président de la République ne nomme pas un gouvernement conforme à la nouvelle majorité, il l'expose à une motion de censure. La réponse peut être une dissolution ministérielle. En raison des modalités de la motion de censure et du droit de dissolution, le champ de la responsabilité ministérielle dépasse le cadre parlementaire. Il « s'élargit aux limites du suffrage universel »¹²⁷⁶. Ainsi, l'électeur est, sous la Ve République, au cœur des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Sous la IV^e République, c'est moins le cas car le droit de dissolution est extrêmement compliqué à mettre en œuvre.

Toutefois, sous la III^e République, à partir de 1924, les résultats des élections générales oscillent de façon notable d'une consultation à l'autre. Cela signifie que l'assise parlementaire du Cabinet évolue. « Cette évolution traduisait une influence plus directe du corps électoral sur la formation des gouvernements qui entraîna l'apparition d'une règle non écrite tirant les conséquences de la nouvelle situation, exactement comme naquirent les conventions sur la démission immédiate du Premier ministre britannique battu aux élections et la désignation du leader du parti vainqueur »¹²⁷⁷. Neuf gouvernements démissionnent après des élections législatives. Dans trois cas, le même président du Conseil est renommé et la majorité de soutien est la même à la chambre basse : 21 juin 1906, 23 décembre 1919, 07 juin 1928¹²⁷⁸. Les démissions n'ont rien d'automatique, comme sous la Ve République. Sinon, hormis les élections législatives anticipées du 19 novembre 1877, les élections se sont traduites par un changement de majorité. Cependant, l'absence de majorité solide atténue la contribution de ces démissions au principe de responsabilité politique. Ainsi, après les élections générales de 1932 qui avaient vu s'opposer deux blocs politiques, la constitution d'une solide majorité pouvait être envisagée. Bien au contraire, les ministères se sont succédé car la majorité est divisée quand il s'agit de réaliser des choix politiques pour résoudre les problèmes économiques, financiers et budgétaires. C'est « le massacre des ministères »¹²⁷⁹. Cette crise politique découle du manque de moyens dont dispose le

¹²⁷⁶ Jean-Luc Parodi, *Les rapports entre le Législatif et l'Exécutif sous la Ve République*, FNSP, Armand Colin, Paris, 1972, p. 40-41.

¹²⁷⁷ Pierre Avril, *Les conventions...*, op. cit., p. 101-102. Jean Rossetto, *Recherche sur la notion de Constitution et l'évolution des régimes constitutionnels*, Thèse, Poitiers, 1982, p. 359.

¹²⁷⁸ Michel Lascombe, op. cit., p. 350 et s.

¹²⁷⁹ Jean-Jacques Chevallier, *Histoire...*, op. cit., p. 515-516.

gouvernement pour collaborer par la chambre des députés et non la subir. De quoi est-il alors responsable devant les députés et au-delà devant les électeurs.

En 1946, cette règle de la démission après des élections législatives se déduit de l'article 45 de la Constitution qui dispose que la désignation du président du Conseil intervient « au début de chaque législature ». Elle ne découle pas d'une quelconque responsabilité devant le chef de l'Etat. Sous la Ve République, ceci n'est pas prévu par le texte, mais a lieu automatiquement, confirmant cette double responsabilité politique du gouvernement.

Outre des démissions collectives, des échecs à des élections législatives ont des conséquences individuelles. MM Pleven et Schumann sont démissionnés en 1973 à la suite de leur échec personnel à ces élections. MM Lecanuet, Poniatoski et Guichard sont renvoyés en 1978 pour n'avoir pas su préparer correctement les élections législatives¹²⁸⁰.

Une précision doit être apportée, en ce qui concerne la Ve République. En raison de l'influence du chef de l'Etat dans la détermination de la politique de la nation, la sanction ne frappe pas seulement le gouvernement. Le président de la République est aussi désavoué, d'autant plus quand il s'agit d'élections législatives anticipées par une dissolution¹²⁸¹. Néanmoins, à cause du principe d'irresponsabilité politique du chef de l'Etat devant le Parlement, du principe de responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement, et plus explicitement des mécanismes de la question de confiance et de la motion, seul le gouvernement peut être renversé. Les ministres assument la responsabilité en lieu et place du président de la République, notamment en 1986, 1993 et en 1997, c'est à dire quand les électeurs ont envoyé à l'Assemblée nationale une majorité opposée à celle du président de la République. Heureusement, le gouvernement a pu globalement mener la politique proposée aux électeurs pendant la campagne. La finalité de la responsabilité politique est alors atteinte, l'accord entre le centre d'impulsion politique et l'Assemblée nationale, et au-delà l'électeur ayant été obtenu à un moment donné. Cela n'exclut pas des échecs et des désillusions de part et d'autres quand les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances.

Cette responsabilité électorale du gouvernement via des élections législatives anticipées ou non est indirecte. Elle a le mérite d'élargir la responsabilité des gouvernants.

¹²⁸⁰ Par ailleurs, M. Cavallé a démissionné en 1980 après un échec aux élections sénatoriales. Christian Bigaut, Bernard Chantebout, *L'irresponsabilité...*, op. cit., p. 82.

¹²⁸¹ Christophe Euzet introduit la dissolution comme une méthode de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement par les électeurs : « les mécanismes de la responsabilité politique illustrent alors une conception *représentative* de la démocratie (les parlementaires ont le premier mot), susceptible de glisser subrepticement vers une forme plus *directe* de souveraineté populaire (le peuple a le dernier) ». Christophe Euzet, *L'inexistence pratique de la ...*op. cit., p. 136.

Des progrès notables ont été réalisés, en dépit de la persistance d'insatisfactions. Ce qui est un vœu pieux en 1791 ou en 1830 est devenu réalité. En 1814, Benjamin Constant émet un souhait : « (...) je remarquerai que cette déclaration (d'indignité des ministres de la confiance publique) existe de fait contre les ministres, toutes les fois qu'ils perdent la majorité dans les assemblées. Lorsque nous aurons ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable dans toute Monarchie constitutionnelle, je veux dire un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir s'il n'a pas pour lui le plus grand nombre de voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Et alors ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce ministre »¹²⁸². En 1830 lors du vote de l'Adresse des 221, Benjamin Constant explique : « Nous ne voulons pas faire la loi au monarque (...) Que Votre Majesté prononce, qu'elle daigne en appeler à son peuple, que les élections libres lui fassent connaître si les ministres se trompent ou si nous nous trompons »¹²⁸³. Il s'agit de préserver le pouvoir royal, le pouvoir neutre. Par ces propos, il introduit un contrôle et une sanction des ministres par voie électorale. En même temps ils espèrent une concordance de vue entre le Parlement et le gouvernement. Et sans manipulations comme cela pouvait être le cas.

La chambre basse éprouve des difficultés à obtenir le départ des ministres. Elle doit multiplier les attaques, les votes hostiles et les refus de voter les textes pour atteindre ce but.¹²⁸⁴ Les élections, comme celles de 1817 et de 1818 modifie la composition des chambres et créent des divisions au sein du Parlement et au sein du ministère. Le ministre de Villèle a lutté, en vain, contre l'effritement de sa majorité par une technique parlementaire, une dissolution, et une manipulation, le recours à une fourée de pairs. Il quitte finalement ses fonctions, le résultat des élections législatives anticipées lui étant défavorable¹²⁸⁵. Ceci réjouit le Roi qui peut ainsi le remplacer par un homme de son choix, Polignac, nommé président du conseil le 17 novembre 1829¹²⁸⁶. *In fine*, les électeurs et les élus obtiennent difficilement le départ du ou des ministres indésirables et le remplaçant ne correspond pas à

¹²⁸² En même temps, il positionne la dissolution comme méthode de résolution d'un conflit chambre-ministre et l'électeur comme arbitre final de ce conflit. Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres, in cours de politique constitutionnelle*, chap. VII, p. 408, repris dans les *Principes de politique*, chap. X, sup. p. 87 et suiv.

¹²⁸³ Intervention du 15 mars 1830, in A. P., 2^{ème} série, t. LXI, p. 580, in Lucien Jaume, *Le concept...* Op. cit., p. 233.

¹²⁸⁴ Richelieu est par quatre fois consécutives mis en minorité et contesté par la chambre : le premier vote hostile est le vote de l'adresse le 5 novembre 1821 critiquant sa politique extérieure et intérieure (-174 voix contre 98) ; puis il essuie le refus de la Chambre de voter l'ordre du jour après une pétition ; ensuite la Chambre refuse d'examiner en priorité un projet de loi sur la répression et la poursuite des délits de presse comme l'a demandé Richelieu ; puis elle compose une commission pour examiner le projet de loi qui lui est hostile et désigne un rapporteur opposé au gouvernement. Ayant demandé au Roi son soutien, celui-ci lui répond qu'il ferait mieux de démissionner, comme cela se fait en Angleterre. Les ministres démissionnent en 1818, 1820, 1821, 1828 et 1829 dès que la Chambre des députés repousse leurs projets de loi ou multiplient les manifestations d'hostilité, mais d'autres éléments rentrent en ligne. – Paul Bastid, op. cit., p. 103 et 333., p. 299-301.–

¹²⁸⁵ Maurice Deslandres, op. cit., t. II, p. 112-113. Pour une information plus complète, lire Bergougnon, *Etude historique du droit de dissolution de la Chambre des députés sous la Restauration*, Thèse, Paris, 1909, cité par Julien Laferrière, op.cit., p. 183.

¹²⁸⁶ Paul Bastid, op. cit., p. 108-109.

leurs attentes, mais à celle du Roi. Cela est dû au manque de moyens parlementaires et au manque de structuration des partis politiques.

D'autres éléments négatifs doivent être mis en exergue et limitent l'impact des élections législatives : jusqu'à la fin du XIXe siècle le pouvoir exécutif n'hésitait pas à recourir à quelques manipulations pour fausser le résultat des élections générales et contrôler les chambres¹²⁸⁷. Si sous la Ve République, la

¹²⁸⁷ Les manipulations de la composition de la Chambre haute. La Charte de 1814 octroie au Roi le droit de nommer les membres de l'une des Assemblées à tout moment en augmentant leur nombre sans limitation. Cela permet d'assurer une majorité à son gouvernement. Louis XVIII et Charles X usent de cette prérogative. Il en est ainsi sous le ministère Decazes en 1819, avec la nomination de 59 pairs, à la suite du rejet par la chambre des pairs d'un projet de réforme électorale initié par le Roi. Il récidive en 1823 et en 1827 sous le ministère de Villèle en nommant 76 pairs en complément de la dissolution de la chambre basse pour conforter sa position politique. De telles actions conduisent à s'interroger sur la validité d'un vote de confiance, d'une victoire après un débat lors du vote de l'adresse. Dans de telles conditions, les parlementaires se contentent de contrôler verbalement et de ne pas mettre en jeu la responsabilité politique d'un ministre par un vote. Ceci explique aussi l'atténuation du rôle de la chambre des Pairs en la matière. La question se pose toujours en 1875, quand, le chef de l'exécutif n'hésite pas à recourir encore à la nomination de parlementaires pour faire basculer la composition de la chambre haute. Pour contrebalancer l'arrivée à l'Assemblée nationale d'une majorité républicaine, 75 sénateurs inamovibles sont désignés pour que les monarchistes conservent une légère avance au Sénat. Maurice Deslandres, op. cit., t. II, p.101. Philippe Lauvaux, *La dissolution...*, op. cit., p. 25 et 38.

Outre ce pouvoir de nomination, réformer le système électoral et intervenir lors des élections sont des méthodes qui se révèlent efficaces. En 1823, alors que se prépare une action en Espagne, de Villèle ambitionne de se pérenniser au pouvoir avec une majorité à la Chambre dévouée et stable. Il demande au roi de dissoudre la Chambre basse le 24 décembre 1823. Le résultat des élections étant particulièrement favorable au gouvernement - la Chambre introuvable est de retour, selon le mot de Louis XVIII, - ce dernier dépose un projet de loi électorale. Il s'agit pour les élections des représentants de passer d'une élection avec renouvellement annuel par cinquième à une élection intégrale tous les sept ans. Cette réforme, qui est adoptée, est immédiatement applicable. Elle a pour conséquence de consolider la position du gouvernement mais aussi de diminuer la responsabilité parlementaire de ce dernier devant la Chambre. La majorité ultra-royaliste étant écrasante, elle ne risque pas, *a priori*, de fragiliser un ministère qui lui permet de rester en place pendant sept ans. Les manipulations électorales sont d'autant plus efficaces que le scrutin est censitaire, c'est à dire que le corps électoral est restreint.

Les habitudes se pérennisent d'autant plus sous la Monarchie de Juillet que le contrôle parlementaire se diversifie. Sous la Charte de 1830, Jean Casimir-Perrier, alors nommé président du Conseil, conserve au début son portefeuille de ministre de l'intérieur et, à ce titre, écrit aux préfets au sujet des élections des députés : « le gouvernement ne sera pas neutre dans les élections ; il ne veut pas que l'administration le soit plus que lui ». Il attend des préfets qu'ils soutiennent les candidatures officielles. La dissolution est prononcée le 31 mai 1831. Il veut sa majorité pour mener sa politique et s'engage dans la campagne électorale. Malheureusement, les nouvelles élections ne sonnent pas le glas de la violence qui règne dans les centres urbains, tels que Lyon, Grenoble ou Paris, in Paul Bastid, *Les institutions politiques...*, op.cit., p. 105, p. 126-127 et p. 334-335. Julien Laferrière, op. cit., p. 193. Joseph-Barthélemy, Paul Duez, *Traité...*, op. cit., p. 176-

Si les manipulations électorales ont servi le régime, ce dernier tombe, notamment, à la suite d'un conflit sur une réforme du système électoral. Guizot refuse d'élargir le corps électoral par la baisse du cens, de réviser le régime des incompatibilités entre les qualités de fonctionnaire et de député et plus globalement de rendre plus démocratique le régime. C. Fréjus, C. Emeri, op. cit p. 43. Julien Laferrière, op.cit., p. 194-196, Paul Bastid, op.cit., p. 135-137. Claude Debbasch, Jean-Marie Pontier, *Les Constitutions.... Op. Cit.*, p. 135 -.

Sous la Seconde République, le gouvernement adopte des méthodes similaires. Il s'accorde le droit de guider les électeurs et d'intervenir à l'image de Casimir-Perrier en 1831. Le ministre de l'intérieur de Persigny livre les motifs dans une circulaire adressée aux préfets avant les élections de 1852 : « le bien public ne peut être assuré qu'à condition que le corps législatif soit en parfaite harmonie d'idées avec le chef de l'Etat (...). En conséquence, M. le Préfet, prenez des mesures pour faire connaître aux électeurs de chaque circonscription, par l'intermédiaire des divers agents de l'administration, par toutes les voies que vous jugerez convenables selon l'esprit des localités et au besoin par des proclamations affichées dans les communes, celui des candidats que le gouvernement de Louis-Napoléon juge le plus propre à l'aider dans son œuvre réparatrice » Cité par Julien Laferrière, op. cit., p. 218-219..

La volonté du maréchal Mac-Mahon de gagner les élections générales d'octobre 1877 est telle, que les manœuvres électorales, nombreuses et diversifiées, ont incité des députés à proposer la mise en accusation des ministères en place à ce moment là. Ainsi, des maires républicains et vingt-cinq préfets sont révoqués, des fonctionnaires tentent de perturber la campagne électorale, le système des candidatures officielles est réintroduit. Les fraudes électorales, pléthoriques, ne permettent pas au maréchal Mac-Mahon d'obtenir le résultat escompté. - Robert Charvin, op. cit., p. 249 et 308-309 ; Pierre Desmottes, op. cit., p. 130-133-.

Outre les manipulations électorales, des formes de corruption existent. Le cabinet n'hésite pas à faire pression sur des élus-

mise en œuvre du principe de responsabilité politique des gouvernants est l'objet de multiples critiques, des progrès ont été réalisés.

La Chambre basse est la voix du Corps électoral¹²⁸⁸. Ce corps a d'autres occasions de s'exprimer, comme lors des élections régionales et cantonales dont l'enjeu dépasse le cadre local depuis quelques années.

Paragraphe 2 – Les élections régionales et cantonales, un nouveau test d'impact national

L'existence d'élections locales à distance d'élections nationales, et en l'occurrence d'élections présidentielles ou législatives, stimule les partis politiques et les électeurs. En liant les deux scrutins, leur influence en est accrue comme en mars 1992 pour Edith Cresson, ou en mars 2004 pour Jean-Pierre Raffarin. Ces élections sont devenues un test politique pour le gouvernement. Il est indéniable que ces élections offrent l'occasion de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement. Les ministres n'en sortent pas indemnes. Le président de la République non plus. Néanmoins, les conséquences sont réelles pour les ministres. C'est une spécificité de la V^e République. Les électeurs connaissant mal le rôle de la région et du département, se servent de ces élections pour manifester leur confiance ou leur défiance. Les élections municipales n'ont pas cette portée.

Le fait que ces élections prennent cette dimension n'est pas positif. Confondre les enjeux déstabilise le pouvoir politique et le gouvernement de la France et renforce la tentation de l'électeur à se comporter comme un consommateur et une girouette. Ce comportement révèle les difficultés des partis politiques à fédérer les citoyens et à proposer des solutions efficaces. Certes, il y a extension de la responsabilité

fonctionnaires pour consolider leur majorité. Ce sont les pratiques sous les Chartes qui seront présentées. Sous la Restauration, une technique pour domestiquer la chambre basse est offerte quand est autorisé le cumul d'un mandat législatif avec une fonction publique, à l'exception de la fonction préfectorale et des généraux. Entrent ainsi de nombreux fonctionnaires à la chambre basse. Il est assez facile d'exercer une pression sur des fonctionnaires dont l'avancement est entre les mains du gouvernement. En 1928, 130 fonctionnaires siègent à la chambre auquel il faut rajouter les maires - considérés comme des fonctionnaires non salariés -, nommés par le gouvernement et dépendants de lui. Selon le duc de Broglie, 1200 fonctionnaires de l'Etat ont été élus entre 1814 et 1828. Les tentatives pour limiter ces abus échouent toutes. – Maurice Deslandres, op. cit., t. II, p. 101-102-. De même, sous la Monarchie de Juillet, le cumul d'un mandat législatif avec une fonction publique est autorisé dans les mêmes conditions. La Chambre est composée à hauteur d'un quart de fonctionnaires. Casimir Périer exerce une pression financière sur les députés. Selon leur comportement à la chambre, ils ne touchent pas leur indemnité ou encore le gouvernement les corrompt en leur offrant des places ou d'autres avantages. Quand les députés sont déjà des fonctionnaires, il fait clairement comprendre qu'il a la maîtrise de leur avancement – Joseph-Barthélemy, Paul Duez, *Traité....*, op. cit., p. 176. Julien Laferrière, op. cit., p. 193-. Guizot tente aussi d'asservir la Chambre des députés par la corruption quand il revient au gouvernement en 1840. Des députés fonctionnaires - (Ils étaient 130 en 1824 et 184 en 1846 Paul Bastid, *Les institutions politiques....*, op.cit., p.133..)- sont dociles car leurs oppositions sont levées par l'offre d'un poste d'ambassadeur, ou à une autre haute fonction publique, ou par des menaces sur leur évolution de carrière. Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité....*, op. cit., p. 176.

¹²⁸⁸ Joseph Barthélemy, Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel...*, op. cit., p. 164.

politique mais une extension chaotique, source de confusions. Les partis politiques et les médias en sont en partie responsables.

Depuis l'adoption du quinquennat et la coordination des élections présidentielle et législative, ces élections cantonales et régionales sont les seules occasions pour le citoyen de s'exprimer par voie électorale dans un laps de temps de cinq ans. Le processus se déroule en trois phases. Au cours d'une phase d'anticipation, différents acteurs donnent une dimension nationale à l'enjeu de ces élections (A). Au cours d'une phase d'information, le gouvernement est amené à expliquer sa politique nationale au cours de réunions locales, à s'impliquer dans la campagne électorale (B). Le résultat des élections sonne comme une sanction pour le gouvernement et non pour les conseillers régionaux et généraux sortants (C).

A – La phase d'anticipation : un enjeu politique national

Les élections cantonales des 7 et 14 mars 1976 revêtent un intérêt particulier car les électeurs n'ont pas voté depuis deux ans. Or ces élections qui permettent un renouvellement partiel de conseillers généraux, dont les fonctions sont peu claires pour le citoyen, souffrent généralement d'un fort taux d'abstention. Cependant, la gauche politise le débat et lui donne une valeur de test, souhaitant profiter des difficultés politiques rencontrées par le pouvoir exécutif face à la crise économique et des conflits internes à ce pouvoir¹²⁸⁹.

Des ministres sont candidats à des mandats de conseillers généraux et régionaux, dans l'espoir que leur nom drainera des électeurs et amplifiera l'éventuelle victoire. Ainsi, en 1992, Edith Cresson, Premier ministre, se présente pour le renouvellement de son mandat de conseiller général sur le canton de Châtelleraut-Ouest¹²⁹⁰. Jean-Marie Rausch, ministre délégué de la poste et des télécommunications et Jean-Pierre Soisson, ministre de la fonction publique et de la modernisation administrative sont candidats aux élections régionales.

En 1998, Lionel Jospin, Premier ministre, se présente pour le renouvellement de son mandat de conseiller général sur le canton de Cintegabelle. Charles Josselin, ministre délégué à la coopération et à la francophonie, Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et Ségolène Royal, ministre déléguée à l'enseignement scolaire, sont aussi candidats aux élections cantonales.

Quand le parti au gouvernement sent qu'il est en difficulté, il fait en sorte de minimiser l'enjeu des

¹²⁸⁹ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République...*, op. cit., p. 240-245.

¹²⁹⁰ Le Monde du 11 mars 1992.

élections régionales et cantonales et l'opposition de les considérer comme un test politique de grande envergure dans la perspective des élections législatives suivantes¹²⁹¹. Or n'oublions pas, l'élection législative détermine qui gouvernera.

En 1992, un titre du journal *Le Monde* est particulièrement explicite : « La préparation des élections régionales et cantonales. Le banc d'essai. » Le vote du 22 mars sera révélateur de la marge de manœuvre de M. Mitterrand un an avant les législatives¹²⁹². Edith Cresson considère ces élections comme un test : elles justifieront un remaniement ministériel. Ainsi, des élections locales conduisent à s'interroger sur des éléments sans lien direct avec la gestion d'une région ou d'un département : « le changement de gouvernement, la recomposition du paysage politique, le mode de scrutin pour les élections législatives, et surtout la marge de manœuvre de M. Mitterrand » dans une double perspective : d'une part la consultation référendaire sur l'Europe et, d'autre part, son engagement politique en la matière¹²⁹³.

Les élections locales de mars 1998 sont aussi présentées comme un « Premier test électoral pour la gauche plurielle après neuf fois de gouvernement de Lionel Jospin », comme « une projection de la cote de confiance »¹²⁹⁴, et, comme « une validation, par les électeurs de la politique engagée par Lionel Jospin »¹²⁹⁵. Les enjeux nationaux dépassent les enjeux locaux. Au cours de la campagne, Lionel Jospin appelle les électeurs à poursuivre dans les régions le « rééquilibrage » réalisé en 1997 à l'Assemblée nationale¹²⁹⁶. L'opposition en a conscience car Philippe Séguin, président du RPR déclare, deux jours avant les élections régionales et le premier tour des élections cantonales que la droite risque de subir une « réplique » du « tremblement de terre » des élections législatives de mai-juin 1997.

La situation en mars 2004 ressemble à celle de mars 1992. Les sondages réalisés avant le premier tour des élections ou entre les deux tours, indiquent que les électeurs veulent profiter de cette élection pour manifester leur mécontentement à l'égard du premier ministre et du gouvernement¹²⁹⁷. En raison de l'impopularité du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin (UMP), un remaniement est envisagé dès

¹²⁹¹ Ainsi, selon Jean Tiberi, dans l'opposition parlementaire en 1992 : « Après avoir tout fait pour en dramatiser l'enjeu, voilà que les socialistes nous présentent aujourd'hui les prochaines élections régionales et cantonales comme autant de rendez-vous secondaires. Loin de nous laisser prendre à ce nouveau revirement tactique, qui n'a pour but que de minimiser la portée de l'échec du parti au pouvoir, rappelons en quoi ces élections constituent une échéance politique majeure. (...) Il dépend d'elles de savoir si l'expression du suffrage populaire est encore à même de susciter une majorité, aujourd'hui dans le cadre régional, demain pour la représentation nationale elle-même. (...) Face à une telle dérive, seule l'opposition unie est en mesure de susciter une majorité claire et sans équivoque, aujourd'hui pour la gestion des départements et des régions, demain pour l'alternance et la conduite des affaires du pays ». *Le Monde* du 14 mars 1992.

¹²⁹² *Le Monde* du 20 mars 1992.

¹²⁹³ Jean-Marie Colombani, *Le Monde* du 20 mars 1992.

¹²⁹⁴ *Le Monde* du 14 mars 1998.

¹²⁹⁵ *Le Monde* du 15 mars 1998.

¹²⁹⁶ *Le Monde* du 13 mars 1998.

¹²⁹⁷ *Le Monde* du 26 mars 2004.

décembre 2003 avant ou après les élections régionales. La démission de Jean-Pierre Raffarin est espérée. Quant à lui, il rappelle que les élections locales constituent un enjeu local et non un enjeu national. Telle n'est pas la position de l'opposition. Pour un membre de la direction du Parti socialiste, Manuel Vals, « L'enjeu national (...) est évident. (...) *Les régions (...) mais aussi les départements seront autant de laboratoires dans lesquels la gauche va pouvoir puiser, inventer des idées pour 2007* »¹²⁹⁸, année des élections présidentielle et législative.

Alors, il est nécessaire pour les membres du gouvernement de se rendre à des réunions locales et d'expliquer la politique du gouvernement. On s'éloigne des préoccupations régionales et départementales.

B - La phase de contrôle par l'information des électeurs : la campagne électorale

Pendant la campagne, les ministres et particulièrement le Premier ministre défendent la politique du gouvernement, notamment quand les résultats à l'issue du premier tour ne sont pas satisfaisants.

Le 16 mars 1992 au cours d'un dîner républicain clôturant la campagne électorale, Edith Cresson présente et défend le bilan de la gauche et prévient que les choix des électeurs « *serviront plus ou moins de modèle à ce qui se passera dans la vie politique de notre pays pour les années qui viennent* »¹²⁹⁹. Elle tente, par ses propos d'anticiper une sanction et de mobiliser les électeurs. En même temps, elle dépasse le cadre local des élections, comme Laurent Fabius, le 18 mars 1992 : « *Nous n'avons pas tout réussi, mais nous devons avoir la fierté de notre acquis national* ». Michel Rocard estime que les socialistes peuvent être « *fiers* » de leur bilan national¹³⁰⁰. La gauche souhaite que maintenant ce soit la droite qui soit sanctionnée.

De même, pendant la campagne électorale de mars 1998, au cours d'un meeting à Toulouse, les différents intervenants politiques ont prononcé des discours portant sur les mesures politiques en cours et prévues du gouvernement et non sur des préoccupations locales¹³⁰¹.

Pendant la campagne électorale de mars 2004, le Premier ministre est très présent sur le terrain alors qu'il n'est candidat à aucun mandat local. Il s'investit dans la campagne, se déplaçant avant le premier tour¹³⁰² et entre les deux tours des élections pour soutenir ses ministres-candidats. Entre les deux tours, à la Rochelle, il s'attaque à l'action de son prédécesseur, Lionel Jospin, le rendant

¹²⁹⁸ Le Monde du 28 mars 2004.

¹²⁹⁹ Le Monde du 17 mars 1992. Il est vrai aussi que la percée du FN fragilise les partis traditionnels.

¹³⁰⁰ Le Monde du 20 mars 1992.

¹³⁰¹ Ainsi ils parlent du temps de travail, des licenciements Le Monde du 13 mars 1998.

¹³⁰² Le Monde du 12 mars 2004 et du 13 mars 2004.

responsable de la dégradation de la situation économique, financière et sociale en 2004¹³⁰³. Quatre jours avant le second tour, il part à Bordeaux soutenir un membre du gouvernement, Xavier Darcos, candidat UMP-UDF en Aquitaine. Il prononce au cours d'une réunion politique un discours de politique générale pendant quarante-cinq minutes. Il affirme avoir entendu « *les inquiétudes, les impatiences et les irritations* » et être porteur de réformes. Il prend des engagements nationaux¹³⁰⁴ au milieu d'une campagne pour des élections locales.

Le résultat est le reflet de ce qu'une partie des Français pensent de la politique menée par le gouvernement. Il est analysé comme une sanction, comme en 1992 et à lors d'autres consultations électorales.

C - La phase de sanction : le résultat électoral et le changement de Premier ministre

En 1976, pour la première fois depuis 1958, le résultat des élections cantonales déstabilisent le pouvoir exécutif car elles les gagnent. La volonté des électeurs de sanctionner le pouvoir exécutif se lit à travers le résultat électoral –la gauche recueille entre 52,5 % et 56,5% des suffrages exprimés– et la baisse significative du taux d'abstention qui atteint 32% au second tour. Au premier tour, il est de 35% ce qui est le taux le plus bas de la Ve République. Le président de la République intervient à la télévision et le Premier ministre doit coordonner l'action des différents partis composant la majorité à l'Assemblée nationale. La gauche dirige 40 départements sur 95¹³⁰⁵. Ainsi l'élection cantonale peut devenir une arme quand les citoyens souhaitent sanctionner. En 1973, comme en 2004, l'accroissement de la participation électorale est un signe de mécontentement des électeurs.

Les électeurs se servent des élections cantonales de mars 1982 pour signifier leur désenchantement politique après les revers économiques du gouvernement Mauroy et la mise en place du premier plan de rigueur. La gauche perd huit départements. La droite dirige 64 conseils généraux sur 100. Elle en perd encore sept au renouvellement de mars 1985¹³⁰⁶.

Les démissions des gouvernements d'Edith Cresson, le 2 avril 1992 et de Jean-Pierre Raffarin, le 30 mars 2004 interviennent à l'issue de ces élections qui sont organisées conjointement.

La droite dirige dix-neuf régions sur vingt-deux après les élections régionales de 1986, vingt sur vingt-deux après celle de 1992. La gauche est majoritaire dans vingt et une régions métropolitaines sur vingt-deux et dans les quatre régions d'outre-mer en 2004. Des résultats aussi tranchés sont un signal

¹³⁰³ Le Monde du 24 mars 2004.

¹³⁰⁴ Le Monde du 26 mars 2004. Le lendemain à Limoges, il dit avoir entendu « *L'appel terrible de la société* ». De nouveau il s'exprime sur la politique qu'il doit mener. Le Monde du 27 mars 2004.

¹³⁰⁵ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République...*, op. cit., p. 244.

¹³⁰⁶ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République...*, op. cit., p. 299 et 320.

dépassant le cadre local. Le taux d'abstention important en 1992 et en 1998¹³⁰⁷ est analysé comme le signe d'une perte de crédibilité des gouvernants¹³⁰⁸. Sa baisse est, en 2004, le signe d'une volonté des électeurs de sanctionner avec plus d'ardeur.

Le résultat des élections régionales et du premier tour des élections cantonales, le 22 mars 1992 est analysé comme une sanction négative pour le Parti socialiste et le gouvernement. : « *Rarement la volonté de sanctionner un pouvoir à l'occasion d'un scrutin local aura été si manifeste* » souligne un journaliste¹³⁰⁹. A l'issue du second tour des élections cantonales, la gauche perd six départements. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur estime que les résultats électoraux sont « *un sérieux avertissement au gouvernement et au Parti socialiste* »¹³¹⁰. La droite dirige vingt régions sur vingt-deux. Le ministre de l'agriculture limite l'impact sur le président de la République en déclarant que le président de la République est « *concerné* » et non pas « *touché* »¹³¹¹. Le 25 mars, le Premier ministre envisage un remaniement ministériel et non de quitter définitivement le gouvernement¹³¹².

La démission d'Edith Cresson, le 2 avril 1992, est une décision unilatérale de François Mitterrand. Le 12 avril 1992, il explique : « *Il est vrai, à l'issue des élections cantonales et régionales, que le gouvernement (d'Edith Cresson) ne trouvait plus les appuis dont il avait besoin. Je l'ai changé* »¹³¹³. Elle est remplacée par Pierre Bérégovoy¹³¹⁴. La lecture d'articles du Monde révèle qu'elle ne s'attendait pas à être démissionnée. Par contre un remaniement ministériel était envisagé. Néanmoins, d'autres éléments justifient son départ. Selon Bernard Mathieu et Michel Verpeaux, « il semble que le président de la République était décidé à la remplacer depuis un certain temps », rappelant à l'appui une remarque de René Raymond. Il estime que l'échec des socialistes aux élections régionales et cantonales a accéléré un processus déjà engagé : « François Mitterrand différait de mois en mois » une décision qu'il devait prendre, à savoir « le remplacement de Mme Edith Cresson »¹³¹⁵. « Son incapacité à faire adopter par l'Assemblée, même sous la menace de l'article 49.3 la réforme du mode de scrutin

¹³⁰⁷ Taux d'abstentions aux élections régionales : 41,96%. Au premier tour des élections cantonales : 36,94% soit dans les deux cas un taux environ supérieur de 10 points à celui de 1992. Le Monde du 17 mars 1998.

¹³⁰⁸ Le Monde du 17 mars 1998.

¹³⁰⁹ Jean-Marie Colombani. Le Monde du 24 mars 1992.

¹³¹⁰ Le Monde du 31 mars 1992.

¹³¹¹ Le Monde du 26 mars 1992.

¹³¹² Le Monde du 27 mars 1992.

¹³¹³ Cité par Michel Lascombe, Le soleil a rendez-vous avec la lune : quel réaménagement des pouvoirs entre le président de la République et le Premier ministre, RDP, n°1/2, 2002, p. 316.

¹³¹⁴ Edith Cresson écrit dans sa lettre de démission : « Vous savez que j'ai toujours estimé que pour remplir pleinement ma mission je devais disposer d'une équipe gouvernementale restreinte, plus soudée, et du soutien explicite des responsables du Parti socialiste. Je constate que ces conditions ne peuvent pas être remplies ». Le Monde du 3 avril 1992.

¹³¹⁵ Bernard Mathieu et Michel Verpeaux, 1962-1992-2002 : pour une périodicisation institutionnelle, RFDC, n°53, 2002, p. 39.

voulue par le président » et les mécontentements des parlementaires¹³¹⁶ jouent en sa défaveur et gênent le président de la République. Certes.

Toutefois, un échec électoral a un effet de levier et permet d'actionner la phase de sanction de la responsabilité politique. Didier Maus écrit dans sa chronique : « Les quelques jours qui suivent le deuxième tour des élections cantonales mettent, au premier plan de l'actualité, la question du remplacement du gouvernement de Mme Edith Cresson »¹³¹⁷. C'est la justification officielle, l'ultime événement. Par ailleurs, François Mitterrand agit aussi dans la perspective des élections législatives. Il estime qu'elle est dans l'impossibilité de « gagner les élections législatives »¹³¹⁸. Derrière une démission collective, celle de son gouvernement, existe une responsabilité individuelle, celle du Premier ministre, devant le président de la République, les parlementaires et les électeurs. Elle est impopulaire, elle est en conflit avec Pierre Bérégovoy, ministre de l'économie et des finances et les députés lui résistent. Cette responsabilité individuelle devant le président de la République n'est possible qu'en période de présidentialisme majoritaire.

Le résultat des élections locales de 1998 s'inscrit dans celui de 1997 : dix régions sur vingt-deux sont présidées par la gauche et dix départements changent de couleur politique, passant de droite à gauche¹³¹⁹. Etant en période de cohabitation, un échec de la gauche à des élections locales n'aurait pas eu de conséquence juridique et politique directe sur le Premier ministre. Il n'aurait pas eu à démissionner. Tout au plus aurait-il pu réaliser un remaniement technique. Cela signifie que les élections locales ravivent la responsabilité indirecte du gouvernement devant les électeurs et, éventuellement, la responsabilité individuelle des ministres devant le Premier ministre et uniquement devant le Premier ministre.

En 2004, à l'issue du scrutin régional, vingt et une régions métropolitaines sur vingt-deux sont dirigées par la gauche ainsi que quatre régions d'outre-mer. Le scrutin cantonal se traduit aussi par un franc succès pour la gauche. La démission de Jean-Pierre Raffarin, le 30 mars 2004, relève de la stratégie politique. Elle poursuit une double finalité : faciliter un remaniement ministériel et adresser un message aux électeurs à la suite de la défaite des partis de droite aux élections. Jean-Pierre Raffarin souhaite endosser la responsabilité politique du désaveu par les citoyens de la politique menée depuis 2002. Il est vrai que la sanction aux élections régionales est sans équivoque. Par contre, contrairement à François Mitterrand, Jacques Chirac le renomme immédiatement et le charge de former un nouveau

¹³¹⁶ Christian Bigaut, Bernard Chantebout, *De l'irresponsabilité....*, op. cit., p. 80.

¹³¹⁷ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française – 1^{er} avril-30 juin 1992*, RFDC, 1992, n°11, p. 523.

¹³¹⁸ Michel Lascombe, op. cit., p. 222.

¹³¹⁹ La droite réalise son plus mauvais score depuis la guerre. Le Monde du 24 mars 1998.

gouvernement en dépit de son impopularité¹³²⁰. Cette décision est critiquée par Laurent Fabius (Parti socialiste) : elle « *montre que, malheureusement, il (Jacques Chirac) reste en réalité sourd au message clair que lui ont adressé les Français les 21 et 28 mars* ». Selon le député Vert Noël Mamère, le Premier ministre « *a perdu toute légitimité* » et « *ce n'est pas en grand blessé du suffrage universel que le président de la République pourra mener une autre politique* ». « *Le président de la République ne comprend plus rien aux Français. (...)* »¹³²¹. Jean-Marc Ayrault, président du groupe PS à l'Assemblée nationale s'exclame : « *c'est ahurissant qu'un Premier ministre désavoué à ce point ait le front de vouloir continuer à diriger un gouvernement* ».

La sanction dépasse la dimension locale pour atteindre le gouvernement et le président de la République. Cependant, seul le Premier ministre présente sa démission. Sa reconduction déplaît. Dans ce contexte, les élections européennes sont présentées comme un nouveau moyen de sanctionner le pouvoir exécutif, par François Hollande (Parti socialiste) : « *En reconduisant Jean-Pierre Raffarin, Jacques Chirac choisit de poursuivre avec les mêmes équipes la même politique, avec les mêmes résultats. C'est plus qu'une erreur, c'est une faute. Il prend le risque d'aggraver la crise de confiance (...). Le pouvoir n'est pas sans rendez-vous avec le peuple. (...). Les Français auront les moyens, à l'occasion des prochaines élections européennes, de faire de nouveau entendre leurs voix* »¹³²². Effectivement, les Français ont déjà agi ainsi aux élections européennes du 17 juin 1984 : après avoir sanctionnée la gauche aux élections cantonales de mars 1982, ils ont récidivé en juin. Le Parti socialiste obtient moins de 21% des voix, contre 24% en 1979. Le parti communiste, qui avait obtenu 21% des voix aux élections européennes de 1979, paye sa participation au gouvernement. Il doit se contenter de 11% des voix¹³²³. Aux élections européennes de 2004, les résultats électoraux se sont traduits par une forte abstention (supérieure à 50%) et une orientation politique défavorable à la majorité parlementaire nationale.

Si la responsabilité politique du Premier ministre et de ses ministres est mise en jeu par les électeurs lors de scrutins locaux, il revient au président de la République, en période de présidentialisme majoritaire, de se faire l'écho des volontés exprimées et de concrétiser la sanction politique. Les élections de mars 2004 risquant de modifier la composition du Sénat aux prochaines élections, l'impact de la sanction sera ainsi amplifié. La responsabilité politique du chef de l'Etat devant le peuple par voie électorale existe depuis la révision constitutionnelle de 1962. En raison de son intervention dans la

¹³²⁰ Il est fort possible qu'il le maintienne jusqu'aux élections européennes pour ne pas fragiliser un nouveau Premier ministre dès son entrée en fonction.

¹³²¹ Le Monde du 30 mars 2004.

¹³²² Ainsi s'expriment de nombreux représentants de la gauche. Le Monde du 1^{er} avril 2004.

¹³²³ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République...*, op. cit., p. 311.

détermination de la politique de la nation, et de la bipolarisation de la vie politique, sa responsabilité politique est aussi mise en jeu lors des élections législatives. Ces élections se font « en grande partie pour ou contre lui »¹³²⁴ en période de présidentialisme majoritaire. Les élections régionales et cantonales deviennent aussi une technique de mise en jeu de la responsabilité politique du Premier ministre et du président de la République. Les élections européennes également même si l'impact est moindre. Ces résultats locaux et européens intervenant en cours de quinquennat conduisent à se demander si ces élections ne jouent pas le rôle de « midterm élections » à la française. Se traduisant par la démission du gouvernement ces élections seront à l'origine d'une nouvelle convention de la Constitution à l'image de celles découlant des élections présidentielles et législatives¹³²⁵.

Néanmoins, l'impact de ces élections locales n'est pas aussi positif que cela. En 1992, un membre de l'opposition avait demandé la dissolution de l'Assemblée nationale. En 2004, c'est encore le cas¹³²⁶. De telles suggestions sont exagérées. Il ne faut pas tout confondre. La lisibilité du fonctionnement du régime politique de la Ve République se réduit, comme sa gouvernabilité. La perte de légitimité pose problème. Cela ne doit pas accroître l'instabilité ministérielle mais rendre les gouvernants plus sensibles aux messages envoyés par les gouvernés. Le 16 janvier 1959, lors d'une déclaration sur l'utilisation de la procédure de l'article 49 al. 1 à l'Assemblée nationale, Michel Debré avait souligné que le « *gouvernement parlementaire (...) ne doit pas être à la discrétion des mouvements d'opinion* »¹³²⁷

Il faut résister à la tentation de mettre sur le même plan des élections législatives et des élections locales, des majorités parlementaires et des majorités locales. Cela risquerait de générer ce que les auteurs de la Constitution de 1958 voulaient limiter, l'instabilité ministérielle. Trop de démissions et de dissolutions peut dévoyer la responsabilité, comme c'était le cas sous les III^e et IV^e Républiques. Plus de changements ministériels ne signifient pas plus de responsabilité politique. Cela risque de la diluer, de la vider de son sens.

Outre une responsabilité politique des ministres mise en jeu lors des élections législatives et locales, s'implantent de nouvelles formes de responsabilité individuelle des ministres sous la Ve République.

¹³²⁴ Pierre Pactet, *L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes*, in *Mélanges Georges Burdeau*, op. cit., p. 205.

¹³²⁵ Jean-Pierre Camby, *Le gouvernement « Raffarin III »*, RDP, n°3, mai-juin 2004, p. 603.

¹³²⁶ Arnaud de Montebourg estime que c'est le moyen de dénouer la crise. *Le Monde* du 31 mars 2004.

¹³²⁷ Didier Maus, *Les grands textes...*, op. cit., p. 222.

Section 3 – L’implantation d’une responsabilité individuelle du ministre

Les ministres quittent le gouvernement individuellement. Les démissions individuelles interviennent soit à la demande du Premier ministre ou du président de la République¹³²⁸, soit à la demande du ministre. Dans ce dernier cas, le ministre souhaite partir pour différents motifs : il est en désaccord politique, il est appelé à exercer d’autres fonctions ou d’autres mandats électifs, il est l’objet d’une condamnation judiciaire ou d’une mise en examen ... Il arrive que des renvois individuels se réalisent sous couvert d’un remaniement ministériel. Tous les départs anticipés ne seront pas étudiés, des études exhaustives ayant été conduites¹³²⁹. La multiplication des démissions en cas de poursuites judiciaires s’inscrit dans une démarche globale de modernisation et de moralisation de la vie politique, comme la réglementation du financement des partis politiques. C’est un message lancé aux citoyens, une quête de crédibilité.

Il s’agit de démontrer que la responsabilité politique du ministre s’est développée sous une forme individuelle et pour des motifs diversifiés. Même si la décision est prise par le président ou le Premier ministre, les critiques des parlementaires peuvent la motiver. Ainsi la responsabilité devant le Parlement joue d’une façon différente.

Ainsi, un ministre peut partir, soit quand il est en un désaccord au sein du pouvoir exécutif (§1), soit quand il est l’objet de poursuites judiciaires ou risque d’être mis en examen (§2).

Paragraphe 1 – Le départ à la suite d’un désaccord politique au sein du pouvoir exécutif

Un certain nombre de démission est le fruit d’une décision individuelle d’une autre nature que celles évoquées précédemment.

Des départs sont décidés par celui qui quitte le gouvernement (A). D’autres départs sont décidés par le chef de l’Etat ou le Premier ministre contre des ministres (B).

¹³²⁸ Des renvois individuels ont aussi lieu sous couvert d’un remaniement ministériel. Bernard Dollez estime qu’entre le 21 mai 1959 et le 27 août 1995 vingt-trois ministres ont été invités à quitter le gouvernement. Sur la même période, une centaine de ministres sont partis pour divers motifs. Bernard Dollez, op.cit., p.284.

¹³²⁹ A titre d’exemples : Jean Raux, *Le cumul des mandats ou l’impossible séparation des pouvoirs ?*, Pouvoirs, 1993, n° 64, p.129-136. Daniel Amson, *Les démissions des ministres sous la Ve République*, RDP, 1975, p. 1653 et s., Didier Maus, *Démissions et révocations des ministres sous la Ve République*, Pouvoirs, n°36, 1986 p. 117-134., Bernard Dollez, *Quitter le gouvernement ; Démission et révocation des ministres sous la Ve République*, in *La responsabilité des gouvernants...*, op. cit., p. 279 et s. et naturellement la thèse de Christelle Devos-Nicq, *La responsabilité individuelle du ministres sous la Ve République*, op. cit.

A – Des démissions volontaires : une conception personnelle de sa responsabilité

Charles de Gaulle pense que Pierre Pflimlin, Maurice Schumann, Robert Buron, Paul Bacon et Joseph Fontanes sont partis pour des raisons de stratégies politiques : « leur parti, à son tour, entre dans la coalition adverse », opposée à lui, à ses méthodes de travail et à son projet de révision du mode de désignation du président de la République. Sa conférence sur l'union de l'Europe ne serait qu'un prétexte¹³³⁰.

D'autres ministres sont partis en raison de leur désaccord avec la politique présidentielle, sur un point précis ou sur la ligne générale.

André Boulloche part le 23 mars 1959 car il est en désaccord avec la politique scolaire du gouvernement, Max Fléchet, en 1960, par solidarité après le renvoi d'Antoine Pinay¹³³¹. Le 15 mai 1962, cinq ministres MRP démissionnent pour manifester leur désaccord politique après les prises de position du président de la République sur l'intégration européenne¹³³². Le 19 septembre 1962, en Conseil des ministres, il est demandé à chacun des ministres de se prononcer sur le projet de révision constitutionnelle du mode de désignation du chef de l'Etat. M. Sudreau, hostile à la réforme et à la procédure référendaire annonce sa démission¹³³³. Edgard Pisani part le 28 avril 1967 car il est contre le recours aux ordonnances sur la base de l'article 68 et René Capitant, en 1969, car il est opposé à la nomination d'Alain Poher (il refuse de siéger à ses côtés au Conseil des Ministres au nom de sa fidélité à Charles de Gaulle). André Postel-Vinay part le 22 juillet 1974 et Michel Jobert, le 17 mars 1983, car ils estiment qu'il ne disposent pas des moyens nécessaires pour mener à bien sa mission. Nicole Questiaux démissionne le 29 juin 1982 car elle « refuse d'être le « ministre des comptes » de la Sécurité sociale ». Alain Savary, le 17 juillet 1984, démissionne une heure avant celle du gouvernement Mauroy, car il est en désaccord avec François Mitterrand sur la réforme des établissements privés d'enseignement¹³³⁴. Michel Rocard démissionne le 4 avril 1985 car il s'oppose à l'instauration du mode

¹³³⁰ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, tome 2, op. cit., p. 26-28.

¹³³¹ Daniel Amson considère que c'est une démission partisane individuelle car elle suit celle du chef de son parti, le Centre National des Indépendants, Antoine Pinay. Ce dernier était en désaccord avec le président de la République. Sous la IV^e République, des représentants uniques de partis quittent aussi le gouvernement : le 4 décembre 1949, Paul Ribeyre, membre du groupe paysan, démissionne après le départ de Pierre Pflimlin qui était en désaccord avec la politique agricole du gouvernement. Le 31 mai 1954, Marc Jacquet, républicain-social démissionne pour être remplacé par un autre membre de son parti. *La démission des ministres ...*, op. cit., p. 1658-1661. Proportionnellement, il y a moins de démissions partisans sous la Ve République que sous la IV^e République. Cela est dû à la discipline partisane.

¹³³² Philippe Lauvaux, *Les dissolutions...*, op. cit., p. 173. C'est ce que Daniel Amson appelle des démissions partisans collectives. Sous la IV^e République, le 4 février 1950 neuf ministres socialistes ont démissionné. Le 13 août 1954, trois ministres républicains-sociaux quittent le gouvernement de Pierre Mendès-France. *La démission des ministres sous la IV^e et la Ve République*, RDP, 1975, p. 1656-1661.

¹³³³ Jean Massot, *La présidence ...*, op. cit., p. 64.

¹³³⁴ Sa démission intervient dans le contexte politique suivant : il « avait accepté des amendements parlementaires dans la dernière étape du débat, rompant l'équilibre de compromis sur la question de la liberté de l'enseignement ». Mécontent, le président François Mitterrand retire immédiatement le texte, désavouant ainsi le ministre. Il démissionne. Dans la logique de

de scrutin à la proportionnelle pour les législatives de 1986. Son opposition se généralise peu à peu à l'ensemble de la politique gouvernementale¹³³⁵-. Jean-Pierre Chevènement démissionne de deux gouvernements : en mars 1983, alors ministre de la Recherche et de l'Industrie, il est en désaccord avec la politique économique de Jacques Delors ; le 29 janvier 1991, il est opposé à la « logique de guerre » peu avant le déclenchement de l'opération « Tempête du Désert »¹³³⁶.

Ces démissions motivées par un désaccord politique existent aussi sous la IV^e République¹³³⁷. Quelques remarques s'imposent. Tout d'abord, elles découlent de la composition nécessairement plurielle du gouvernement qui doit être le reflet de ses soutiens électoraux et parlementaires. On peut considérer qu'elles constituent une atteinte à la solidarité gouvernementale déjà fragile et affaiblissent la responsabilité collective du gouvernement. Néanmoins, elles permettent, *a priori*, de rétablir une homogénéité politique au sein du gouvernement et ensuite de rétablir cette solidarité tant nécessaire. Sous la Ve République, cette solidarité est souvent affirmée par le Premier ministre comme une règle de fonctionnement à respecter impérativement. Sous la IV^e République, ces démissions individuelles fragilisent les gouvernements face aux attaques des députés, et accroissent l'instabilité ministérielle. Sous la Ve République, les règles du parlementarisme rationalisé limitent cette fragilisation et le dévoiement de la responsabilité ministérielle.

Ces démissions sont la manifestation d'une forme de responsabilité politique. Il y en a d'autres.

Décider de démissionner pour manifester son désaccord politique est une forme de la responsabilité politique. L'harmonie est, *a priori*, rétablie. Il en est de même quand le ministre est renvoyé.

B – Des démissions imposées : une sanction individualisée

Outre cela des démissions sont des démissions individuelles des ministres à la suite d'une décision unilatérale du Premier ministre ou du président de la République. C'est un renvoi.

Ainsi, selon une interprétation de l'article 8 alinéa 2, « *les ministres peuvent être individuellement révoqués par le Président de la République à la demande du Premier ministre* ». Cela octroie aussi au

la responsabilité collective instituée à l'article 8 de la Constitution de 1958, Pierre Mauroy présente la démission de son gouvernement. Jean-Michel Blanquer, *Un enjeu central : la responsabilité des ministres ou comment éviter les pièges de l'illusoire Ve République*, RDP, n°1/2, 2002, p. 262.

¹³³⁵ Didier Maus, *Démissions et révocations des ministres sous la Ve République*, Pouvoirs, 1986, n°36, p. 126.

¹³³⁶ Bernard Dollez, *op. cit.*, p. 290.

¹³³⁷ Daniel Amson répertorie deux démissions de ministres à la suite d'un désaccord sur la politique générale du gouvernement –François Mitterrand, le 3 septembre 1953 et Pierre Mendès-France, le 23 mai 1956 et quatre à la suite d'un désaccord sur un domaine particulier de la politique gouvernementale –Pierre Pflimlin, en désaccord sur la politique agricole part le 1er décembre 1946 ; Pierre Montel démissionne le 19 mai 1953 en raison de l'insuffisance des crédits qui lui sont accordés ; le 31 mai 1954, Marc Jacquet part aussi en raison de son désaccord sur la politique du gouvernement en Indochine. M. Savary démissionne le 25 octobre 1956 car il conteste une action menée à Tunis contre des chefs de la rébellion algérienne. *Op. cit.*, p. 1662-1669.

Premier ministre un « véritable pouvoir disciplinaire » sur le reste du Gouvernement¹³³⁸. C'est, dans les faits, devenu un véritable pouvoir de renvoi au chef de l'Etat et du Premier ministre, voire un pouvoir de révocation, considérant certains usages. A présent la responsabilité politique d'un ministre peut être mise en jeu dans sa phase de sanction par deux articles, les articles 49 et 8 al. 2.

Au début de la Ve République, beaucoup de ministres ont été renvoyés. C'était une façon de marquer une rupture avec la III^e et la IV^e République. Le président de la République comme le Premier ministre éprouvent le besoin d'asseoir leur autorité sur les ministres. Michel Debré souhaite « opérer la transition entre les deux Républiques et le passage d'un président du Conseil conciliateur à un Premier ministre directif »¹³³⁹. La responsabilité individuelle des ministres est mise en jeu pour la gestion de leur département ministériel. Des « défaillances » ou un « manquement à la solidarité gouvernementale » peuvent leur être reprochés¹³⁴⁰.

Des ministres sont renvoyés en raison de manifestations d'opposition à l'égard de la politique gouvernementale. Le général de Gaulle a renvoyé des ministres pour leurs critiques sur la politique étrangère du gouvernement : Antoine Pinay, le 13 janvier 1960, Jacques Soustelle et Bernard Cornut-Gentille, le 5 février 1960. Pour ces deux derniers, le nœud du problème est l'Algérie. Ils sont pour l'Algérie française. Le départ d'Antoine Pinay est la manifestation d'un désaccord avec le président de la République sur les choix politiques présidentiels, notamment en matière de politique étrangère. Il le manifeste parfois clairement en Conseil des ministres pendant l'été 1959. Le 13 janvier 1960, un communiqué de la présidence de la République annonce qu'Antoine Pinay cesse d'exercer ses fonctions ministérielles¹³⁴¹. Cette décision, proposée par le Premier ministre, « est motivée par des raisons concernant le fonctionnement intérieur du gouvernement »¹³⁴². Jacques Soustelle, révoqué par Charles de Gaulle rapporte les propos de ce dernier : « *Je vais vous demander de quitter le gouvernement. Vous n'êtes pas d'accord avec moi sur la politique algérienne ; il faut donc que vous partiez* »¹³⁴³. Michel Debré n'en a même pas été informé. Sous la IV^e République, la politique étrangère est aussi une source de conflits entre les ministres et le président du Conseil¹³⁴⁴.

Jean-Jacques Servan-Schreiber, alors ministre des Réformes, conteste la décision gouvernementale

¹³³⁸ Christian Bigaut, Bernard Chantebout, *De l'irresponsabilité prétendue ...*, Pouvoirs, 2000, n°92, p. 80.

¹³³⁹ Alexandre Fréjus, *Le pouvoir d'arbitrage...*, op. cit., p. 362.

¹³⁴⁰ Bernard Dolez, *Quitter le gouvernement ...*, op. cit., p. 279.

¹³⁴¹ Le décret du 13 janvier 1960 annonce que « M. Wilfrid Baumgartner est nommé ministre des Finances en remplacement de M. Antoine Pinay »

¹³⁴² Cité par Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 201. Antoine Pinay est souvent en conflit avec MM. Debré, Couve de Murville, Michelet, Guillaumat, et Jeanneney. Selon un journaliste du Monde, les échos de ces conflits « franchissent les murs de l'Elysée ». Alexandre Fréjus, op. cit., p. 362.

¹³⁴³ Jacques Soustelle, *L'espérance trahie*, 1962, p. 160. Cité par Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 201-202.

¹³⁴⁴ Le président du Conseil Edgar Faure se sépare, le 6 octobre 1955, de quatre de ses cinq ministres républicains-sociaux en raison « d'un acte d'opposition précis concernant la (...) politique marocaine » du gouvernement. Daniel Amson, op. cit., p. 1673-1675.

de poursuivre les essais nucléaires. Ce désaccord sur les choix politiques et cette atteinte à la collégialité gouvernementale, se concluent par le départ du ministre¹³⁴⁵ le 9 juin 1974.

Jean-Pierre Cot quitte le gouvernement en 1982 car il est en désaccord avec les choix politiques du président de la République. En 1995, Alain Madelin part car, selon Alain Juppé, « *les déclarations du ministre de l'Economie et des finances contrarient la volonté réformatrice du gouvernement fondé sur une politique de justice sociale et fiscale et sur une méthode de concertation large et responsable* »¹³⁴⁶.

Des départs ne découlent pas de prises de positions mais de la façon dont des ministres ont exercé leurs fonctions.

Des ministres sont sanctionnés soit à la suite de l'échec de leur mission, comme Rochereau en août 1961 qui a provoqué la colère paysanne¹³⁴⁷, ou comme MM. Soufflet¹³⁴⁸ et Lelong le 31 janvier 1975, ou comme M. de Guiringaud en 1978 dont la gestion de la crise libanaise a été fortement critiquée par de nombreux parlementaires, soit par manque de professionnalisme comme les représentants de la société civile du Gouvernement Rocard¹³⁴⁹, soit à la suite d'un scandale politique comme Charles Hernu le 20 septembre 1985 après l'affaire du *Rainbow Warrior*¹³⁵⁰, soit en raison de stratégies politiques contestées, comme Jean-Pierre Soisson qui a été élu avec les voix du Front national à la présidence du conseil régional de Bourgogne en 1992¹³⁵¹, soit quand leur méthode de travail pour le traitement de sujets sensibles est source de conflits, comme Alain Peyrefitte, le 28 mai 1968, Devaquet qui échoue dans sa réforme de l'enseignement supérieur en 1986¹³⁵², Claude Allègre¹³⁵³ ou Catherine Trautmann en mars 2000. Peut aussi être cité, au titre des sanctionnés Olivier Stirn en 1990. Même si la décision est prise par le président de la République ou le Premier ministre, il arrive qu'elle soit le fruit de critiques de l'opposition, et d'une partie de la majorité. Une forme de responsabilité politique devant le Parlement n'a

¹³⁴⁵ Alexandre Fréjus, op. cit., p. 363.

¹³⁴⁶ Cité par Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, 1996, n°24, p. 760.

¹³⁴⁷ Le renvoi s'est opéré sous couvert d'un remaniement ministériel.

¹³⁴⁸ Ce secrétaire d'Etat au PTT souffrait d'un manque de crédibilité et M. Soufflet, ministre de la Défense n'a pas su moderniser son ministère et gérer les attaques antimilitaristes. Christelle Devos-Nicq, *La responsabilité individuelle...*, op. cit., p. 329.

¹³⁴⁹ Comme Léon Schwartzberg en 1988. La démission de M. Stirn en 1990 est particulière. Pour une réunion politique, il a rempli la salle avec des figurants rémunérés pour l'occasion.

¹³⁵⁰ Christian Bigaut, Bernard Chantebout, *De l'irresponsabilité prétendue ...*, Pouvoirs, 2000, n°92, p. 81-82.

¹³⁵¹ Bernard Dollez, *Quitter le gouvernement ...*, op. cit., p. 284. Le Monde du 29 mars 1992.

¹³⁵² Déjà fragilisé par les nombreuses manifestations d'étudiants, la mort d'un étudiant, Malik Oussekin le contraint à la démission.

¹³⁵³ On notera que le ministère de l'Education nationale est un ministère sensible : Alain Peyrefitte, Alain Savary, M. Devaquet et Claude Allègre n'ont pas résisté aux critiques, aux grèves et aux manifestations.

Selon Guy Carcassonne, la démission de Claude Allègre, comme celle Christian Sautter et d'Emile Zuccarelli « semble ressusciter cette responsabilité nécessaire ». Ils n'ont pas su imposer cette réforme à leurs fonctionnaires ce qui constitue un échec au regard du principe de responsabilité politique. Sur la base de ce principe « seul le résultat compte ». Ils n'étaient pas en mesure de poursuivre leur mission. Lionel Jospin l'a compris. C'est pour cette raison qu'il a demandé à Claude Allègre de démissionner. Christian Sautter l'a compris tout seul. In *Le retour de la responsabilité*, Le Point du 31/03/00, n°1437.

pas disparu, le pouvoir exécutif demeurant sensible à leurs attaques.

Néanmoins, dans certains cas, des erreurs de jugement ne sont pas sanctionnées, le principe de responsabilité politique n'est pas mis en œuvre. Ainsi, lors de l'affaire Habache, en janvier 1992, les erreurs de la diplomatie française ne se sont pas traduites par une démission de ministre mais de collaborateurs de ministres comme des directeurs de cabinet ou de la présidente de la Croix Rouge et chargée de mission du président de la République, Georgina Dufoux¹³⁵⁴. Georges Vedel s'alerte en soulignant en 1992 qu'« En régime parlementaire, le ministre fait écran entre le Parlement et les fonctionnaires. Il ne faut pas renverser les rôles en faisant des fonctionnaires l'écran qui protège le ministre du Parlement et des citoyens »¹³⁵⁵.

Cela se passe parfois, sous couvert d'une démission collective du gouvernement. Sur les vingt-neuf démissions de gouvernement, quatre ont pour finalité de faciliter un remaniement ministériel. Il est réalisé sur la base de l'article 8 al.2. Cependant, le Premier ministre demeure. Sont visés certains ministres : Le deuxième gouvernement Messmer, le 27 février 1974, le premier gouvernement Barre, le 29 mars 1977, le deuxième gouvernement Mauroy, le 22 mars 1983, le premier gouvernement Juppé, le 7 novembre 1995¹³⁵⁶. La démission collective du gouvernement Barre en mars 1977 a pour finalité de limoger MM. Guichard, Lecanuet et Poniatowski. Celle du gouvernement Mauroy permet de supprimer les ministères d'Etat. Celle du gouvernement Juppé de renvoyer, notamment, les ministres femmes¹³⁵⁷. Il veut former un gouvernement composé de professionnels de la politique. Quatorze personnes ont quitté le gouvernement et seulement quatre nouveaux ministres sont nommés¹³⁵⁸. Par la suite, en 1998, Alain Juppé reconnaîtra que se séparer des ministres femmes était une erreur.

Par contre, il s'agit d'un remaniement technique pour Georges Pompidou et Jacques Chirac en janvier 1976 quand ils remercient MM. Pierre Abelin, André Jarrot, Ayamard Achille-Fould, Jean-François Deniau et Gérard Ducray¹³⁵⁹. Il en est de même le 27 mars 2000, lors du remaniement du

¹³⁵⁴ Le mercredi 29 janvier 1992, Georges Habache, le chef du Front populaire de Libération de la Palestine, arrive à Paris pour y être hospitalisé à la suite d'une attaque cérébrale. Un juge d'instruction le met en examen pour obtenir des informations sur la découverte d'une cache d'armes en 1986 dans la forêt de Fontainebleau. Le 31 janvier Mme Habache affirme que son mari n'est pas malade et est venu en France avec l'accord du gouvernement français. La presse réagit vivement, qualifiant ces événements de « gaffe humanitaire » ou de « super bourde ». En réponse, le Premier ministre, Edith Cresson exige des démissions. Christelle Devos-Nicq, *La responsabilité individuelle...*, op. cit., p. 337-339. Lors de l'affaire Ben Barka, en 1965-1966, de l'affaire des vedettes de Cherbourg en décembre 1969 et de l'affaire des écoutes téléphoniques au siège du Parti socialiste en 1994, les responsabilités ministérielles n'ont pas été mises en jeu. Op. cit., p. 350 et s.

¹³⁵⁵ Georges Vedel, *Haute Cour et déficits juridiques*, Le Monde du 31 octobre 1992.

¹³⁵⁶ Pierre Avril, *Les conventions...*, op. cit., p. 100.

¹³⁵⁷ Christian Bigaut, Bernard Chantebout, *L'irresponsabilité prétendu des ministres sous la Ve République*, Pouvoirs, n°92, p. 82.

¹³⁵⁸ Bernard Dollez, op. cit., p. 298.

¹³⁵⁹ Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 202-203. Bernard Dolez, op. cit., p. 284-285.

gouvernement Jospin.

L'influence présidentielle est parfois perceptible quand la formule « sur proposition du Premier ministre » ou « sur la proposition du Premier ministre » est absente du décret relatif à la composition du gouvernement¹³⁶⁰.

Le Premier ministre peut aussi actionner la responsabilité individuelle des ministres devant lui. Michel Debré renvoie des ministres avec qui il est en conflit le 24 août 1961 : Robert Lecourt, Henri Rochereau en raison d'une « incompatibilité d'humeur » et Edmond Michelet, en raison de vives oppositions « à propos des séquelles de l'Algérie »¹³⁶¹.

Les propos d'Edith Cresson sont explicites : « Soit ils acceptent les arbitrages que je rends, ou bien alors ils ne pourront pas rester au gouvernement, je peux vous l'assurer »¹³⁶². Les ministres sont responsables individuellement devant elles. Elle a eu un rôle déterminant dans le départ du gouvernement de Jean-Pierre Soisson. Elle n'accepte pas les conditions dans lesquelles il a été élu à la présidence du Conseil régional de Bourgogne.

La cohabitation déplace la responsabilité individuelle du ministre devant le premier ministre. Lionel Jospin a recours à un remaniement technique en mars 2000 pour renvoyer Claude Allègre et Catherine Trautmann¹³⁶³. Néanmoins, en période de cohabitation, les départs ministériels sont moins fréquents : la fréquence annuelle est de 1, contre 2,8 en période de présidentialisme majoritaire¹³⁶⁴.

Sous la III^e République, elle n'est pas individuelle mais collective : pour renvoyer un ministre, il fallait renverser collectivement le gouvernement, en reconstituer un nouveau, sans lui¹³⁶⁵. Ceci peut déstabiliser le régime¹³⁶⁶. La Constitution de 1946 est silencieuse sur ce point. Par rapport à la III^e République, le Parlement est à l'origine de moins de démissions de ministres tandis que croient celles qui sont décidées par le président du Conseil « pour rupture de la solidarité gouvernementale¹³⁶⁷. Ainsi, en mai 1947, quatre ministres communistes votent contre le gouvernement Ramadier, son chef se met

¹³⁶⁰ Harold Desclodures, Gilles Toulemonde, *Les décrets relatifs à la composition du gouvernement. Recherche d'une cohérence*, RDP, Janvier-Février 2004, n°1, p. 59.

¹³⁶¹ Le renvoi s'est opéré sous couvert d'un remaniement ministériel.

¹³⁶² Cité par Alexandre Bonduelle, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V^e République*, tome 94, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1999, p. 359.

¹³⁶³ Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République ...*, op. cit., p. 466.

¹³⁶⁴ Situation arrêtée en 1999. Bernard Dollez, op. cit., p. 299.

¹³⁶⁵ Toutefois, Christelle Devos-Nicq cite des exemples de mise en jeu de la responsabilité individuelle de ministre par les parlementaires, tout en reconnaissant que la doctrine de la responsabilité individuelle est dévoyée : M. Marcère, en 1879, M. Thomson, en octobre 1908, M. Loucheur, en 1926... Elle constate qu'il est rare que sous la III^e République, le président du Conseil demande à un ministre de démissionner. Elle cite l'exemple du général Thibaudin, en 1883. *La responsabilité individuelle...*, op. cit., p. 232 et s et p. 280.

¹³⁶⁶ La situation est identique à l'étranger. Ainsi, le « coup de Prague » en février 1948 découle de cela. Christian Bigaut, Bernard Chantebout, *De l'irresponsabilité prétendue ...*, Pouvoirs, 2000, n°92, p. 80

¹³⁶⁷ Christelle Devos-Nicq, op. cit., p. 283.

d'accord avec le président Auriol pour les démissionner par décret¹³⁶⁸. L'influence du Parlement est réduite encore sous la Ve République mais n'a pas disparu. A partir du moment où la Constitution prévoit que le gouvernement détermine la politique de la nation et lui octroie les moyens de la faire adopter, il est logique que se développe une responsabilité des ministres devant le Premier ministre et le président de la République. En période de présidentialisme majoritaire, elle joue essentiellement devant le président de la République, devenu centre d'impulsion politique. En période de cohabitation, elle est actionnée par le Premier ministre, redevenu le décideur politique. La responsabilité politique des ministres n'a pas disparue. Elle est différente et plus fondée que sous les Chartes ou la III^e République. Elle a évolué.

Outre des départs provoqués par des désaccords politiques, des ministres démissionnent quand ils ont des démêlés avec la justice.

Paragraphe 2 – Des départs en cas de poursuites judiciaires : l'approche morale d'une responsabilité politique individuelle

C'est essentiellement à partir des années 1990 quand la volonté de contrôler le financement des partis politiques et de moraliser la vie politique est affichée, que des ministres démissionnent pour des raisons judiciaires, même quand les actes n'ont pas été commis pendant l'exercice de leurs fonctions ministérielles.

C'est le cas de Philippe Dechartre en 1972, de Bernard Tapie en 1992, d'Alain Carignon, de Gérard Longuet et de Michel Roussin en 1994, de Dominique Strauss-Kahn en 1999¹³⁶⁹, de Renaud Donnedieu de Vabres après les élections législatives de 2002, et de Pierre Bédier en janvier 2004¹³⁷⁰.

Philippe Dechartre, « sous le coup d'une condamnation de la Cour d'appel de Poitiers dans l'affaire dite de l'île de Ré » a présenté sa démission au Premier ministre qui refuse de l'accepter dans un premier temps. Toutefois, sous la pression de l'opposition et d'une partie de la majorité –une minorité de la majorité, les Républicains Indépendants de Valéry Giscard d'Estaing–, il finit par accepter. Ces républicains avaient menacé de ne plus voter la confiance au gouvernement si ce secrétaire d'Etat

¹³⁶⁸ Christian Bigaut, Bernard Chantebout, *De l'irresponsabilité ...*, op. cit., p. 80.

Néanmoins, selon Christelle Devos-Nicq, « la responsabilité individuelle (est) strictement appliquée sous la IV^e République ». Cela est dû à l'impossibilité de former des gouvernements politiquement homogènes et solidaires. *La responsabilité individuelle...*, op. cit., p. 242 et s.

¹³⁶⁹ Daniel Amson, *Les démissions...*, op. cit., p. 1653-1691, Christian Bigaut, Bernard Chantebout, *De l'irresponsabilité ...*, op. cit., p. 80. Olivier Beaud, *A propos de la démission de M. Strauss-Kahn et d'une prétendue jurisprudence Bérégovoy-Balladur*, RDP, novembre-décembre 1999, p. 1586 et s. Christelle Devos-Nicq, *La responsabilité individuelle...*, op. cit., p. 251 et s.

¹³⁷⁰ Secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice est mis en examen pour corruption passive dans le cadre d'une enquête sur l'attribution de marchés publics. Il présente immédiatement sa démission. *Le Monde* du 22 janvier 2004.

restait en fonction¹³⁷¹ Son cas est différent des autres ministres, car, lui, est condamné. Encore une fois une forme de responsabilité devant les parlementaires se manifeste, même si la décision est prise au sein du pouvoir exécutif. Ils peuvent exercer une pression sur le gouvernement en multipliant les critiques et les menaces de perte de soutien.

Bernard Tapie démissionne du gouvernement Bérégovoy le 23 mai 1992. Sa démission résulte moins de sa mise en accusation pour abus de biens sociaux que de ses propos tenus au cours d'un entretien avec un journaliste du Figaro, puis, à la radio, sur le juge chargé d'instruire son dossier. Les réactions à son attitude étant de grande ampleur, Pierre Bérégovoy, après concertation avec François Mitterrand, lui demande de démissionner. Sa démission se justifie moins au regard du risque d'inculpation que des secousses politiques qu'ont généré ses propos. Il s'agit finalement d'un cas de mise en jeu de sa responsabilité politique car cette « mini-crise politique »¹³⁷² pouvait avoir des conséquences délicates sur le gouvernement. Après un non-lieu, il réintègre le gouvernement.

L'expression « jurisprudence Balladur » est inventée sous le gouvernement Balladur en raison du caractère *a priori* automatique de la démission du ministre dès qu'il est l'objet d'une accusation ou d'une mise en accusation. Le Premier ministre a fixé trois règles pour tous les membres de son gouvernement : « la solidarité », « gouverner dans la clarté » et « l'esprit de rassemblement ». Démissionnent alors Alain Carignon¹³⁷³, le 19 juillet 1994, Gérard Longuet¹³⁷⁴, le 14 octobre 1994 et Michel Roussin¹³⁷⁵ le 12 novembre 1994. Alain Carignon et Gérard Longuet sont mis en examen pour recel et complicité d'abus de biens sociaux. Si Alain Carignon, et Michel Roussin¹³⁷⁶ démissionnent avant leur mise en examen, Gérard Longuet résiste avec le soutien discret d'Edouard Balladur. Ce dernier essaye avec Pierre Méhaignerie, garde des Sceaux, de retarder l'ouverture d'une information judiciaire, espérant ainsi repousser le moment de la démission¹³⁷⁷. Néanmoins, en raison de pressions médiatiques, le Premier ministre l'incite finalement à démissionner. Charles Pasqua, en écho aux propos tenus par le premier ministre au Congrès de Vittel du RPR le 1^{er} octobre 1994, rappelle la nécessité de démissionner pour

¹³⁷¹ Olivier Beaud, *A propos de la démission ...*, p. 1588.

¹³⁷² Olivier Beaud, *A propos de la démission ...op. cit.*, p. 1587.

¹³⁷³ Alors ministre de la Communication, il démissionne quand la presse annonce qu'il risque d'être mis en examen pour des faits relatifs à la gestion de la ville de Grenoble. Il en était le maire. Sa démission intervient 10 jours avant sa mise en examen. *Le Monde* du 22 janvier 2004.

¹³⁷⁴ Alors ministre du Commerce extérieur, il est menacé par des poursuites judiciaires pour son action au sein du Parti Républicain en qualité de trésorier. Sont aussi remis en question par le Conseiller Van Ruymbeke le coût et le mode financement de la construction de sa villa à St Tropez.

¹³⁷⁵ Alors ministre de la Coopération, il est menacé d'une mise en examen pour « recel d'abus de biens sociaux et infraction à la législation sur la facturation » dans le cadre du dossier de la gestion des HLM de Paris. Il démissionne quelques jours avant.

¹³⁷⁶ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, 1^{er} octobre-31 décembre 1994, RFDC, n°21, 1995, p. 126.

¹³⁷⁷ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, 1^{er} juillet -30 septembre 1994, RFDC, n°20, 1994, p. 773.

tous les ministres mis en examen¹³⁷⁸.

Sous le gouvernement Jospin¹³⁷⁹, Dominique Strauss-Kahn est soupçonné d'avoir reçu une commission fictive en tant qu'avocat-conseil de la Mutuelle nationale des étudiants de France (MNEF), puis d'avoir commis un délit de « faux et usage de faux » pour certifier que la prestation a été réellement réalisée¹³⁸⁰. Il démissionne le 2 novembre 1999 au retour d'un week-end au cours duquel la presse a largement fait écho d'un risque de mise en examen. Il explique lors d'une conférence de presse : « (...) *J'ai pris cette décision parce que je considère que la morale et le sens des responsabilités l'imposent. (...) Pour moi, il n'est pas concevable qu'un ministre puisse continuer à exercer sa mission alors qu'existe à son encontre un soupçon donnant lieu à une procédure judiciaire, au risque de porter atteinte à tout le gouvernement. (...)* »¹³⁸¹. Cette démission est considérée comme « le retour de la responsabilité politique »¹³⁸². A aucun moment la fameuse « jurisprudence Balladur » n'est évoquée par le ministre ou le Premier ministre. Le lendemain de la démission du ministre, une question est posée à l'Assemblée nationale par le député Patrick Ollier au Premier ministre sur les relations entre la MNEF et le Parti socialiste à l'époque où il était à la direction du Premier ministre. La mise en jeu, par le ministre, de sa responsabilité individuelle pour des faits antérieurs et extérieurs à sa fonction, offre à un député de l'opposition l'occasion de questionner le premier ministre¹³⁸³. La responsabilité individuelle d'un ministre n'est pas exclusive d'une mise en jeu de la responsabilité individuelle du Premier ministre devant le Parlement.

¹³⁷⁸ Olivier Beaud, *A propos de la démission* ..op. cit., p. 1588-1589.

¹³⁷⁹ Deux autres ministres, Elisabeth Guigou et Ségolène Royal ont été mises en examen sans qu'elles démissionnent. Alors Garde des Sceaux, Elisabeth Guigou est mise en examen à la suite d'une plainte en diffamation pour les propos qu'elle a tenus sur le rapport rédigé par Xavière Tibéri pour le Conseil général de l'Essonne. Elle retire ensuite sa plainte contre Elisabeth Guigou. Alors ministre déléguée à l'enseignement scolaire, Ségolène Royal est mise en examen par la Commission d'instruction de la Cour de justice de la République pour des faits commis pendant l'exercice de ses fonctions ministérielles. Contrairement aux autres cas, ces mises en examen concernent des faits commis pendant l'exercice de leurs fonctions ministérielles. Olivier Beaud, *A propos de la démission* ..op. cit., p. 1591.

¹³⁸⁰ Dominique Strauss-Kahn a été l'avocat de la MNEF entre 1994 et 1996 pour négocier l'entrée de la Compagnie générale des eaux dans le capital de la holding Raspail Participation et Développent (RPD) qui regroupe l'essentiel des filiales de la MNEF. A ce titre il a reçu 603 000 francs d'honoraires. Le placement en garde à vue du directeur général de la MNEF, le 26 octobre 1999, sur des irrégularités relatives à la gestion de cette mutuelle est suivi du témoignage de l'ancien directeur de la RPD. Le dossier explicatif envoyé par Dominique Strauss-Kahn à la justice ne convainc pas. La réalité de la prestation est remise en question et certaines pièces justificatives semblent avoir été falsifiées. Les souvenirs du ministre sont flous mais il admet que si des « irrégularités de forme » ont été commises, elles « n'étaient pas connues de ses collaborateurs ». il avait maladroitement « régularisé, *a posteriori*, la facturation de ses interventions. Il démissionne et attend sa convocation judiciaire. Le Monde du 17 novembre 1999 et Le Monde du 1 janvier 2000. Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République ...*, op. cit., p. 463.

¹³⁸¹ Cité par Olivier Beaud, *A propos de la démission*..., op. cit., p. 1585-1586.

¹³⁸² Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, *La Ve République ...*, op. cit., p. 463.

¹³⁸³ Patrick Ollier : « Monsieur le Premier ministre, l'affaire de la Mutuelle nationale des étudiants de France a conduit hier à la démission du ministre de l'économie et des finances. Au-delà des soupçons qui pèsent sur M. Strauss-Kahn, (...) nous nous interrogeons néanmoins sur les liens véritables qui ont pu exister le Parti socialiste et les dirigeants de la MNEF ». JO, Débats parlementaires, Assemblée nationale, 1^{re} séance du 3 novembre 1999, p. 8424-8725.

Selon Guy Carcassonne, en agissant ainsi, il a fait « œuvre de sainte justice » car cela a permis de « réduire au minimum la durée du trouble, collectif et individuel, (...) ». In *Risques et grandeurs du métier*, Le Point du 05/11/99, n°1416.

Comme Gérard Longuet, et Michel Roussin, Dominique Strauss-Kahn sont mis hors de cause.

L'existence de ces démissions ne permet pas de parler de « coutume » ou de « convention » car la démission du ministre est laissée à l'appréciation du Premier ministre et du président de la République. Ainsi, Edouard Balladur ne demande pas à François Léotard de démissionner quand il est mis en examen dans le dossier de Port Fréjus en juin 1993¹³⁸⁴. De plus, l'expression « jurisprudence Balladur » est inappropriée car le terme jurisprudence revêt une réalité juridique bien différente¹³⁸⁵. Dans le gouvernement Raffarin, Renaud Donnedieu de Vabres est nommé ministre délégué aux affaires européennes alors qu'il était mis en examen depuis 1998 dans une procédure relative au financement de l'ex-Pari Républicain. Le Premier ministre manifeste de nombreuses fois son soutien à son ministre en mai et en juin 2002¹³⁸⁶. Il démissionne, une fois qu'il est élu député après les élections législatives de juin 2002¹³⁸⁷. La mise en examen de Jean-François Copé, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement et porte-parole du gouvernement, le 19 juin 2003, n'entraîne pas sa démission¹³⁸⁸. Par contre celle de Pierre Bédier intervient très rapidement, en janvier 2004, peut être par souci de vertu à l'approche des élections régionale et cantonale.

Certes sous le gouvernement Juppé et la présidence de Jacques Chirac, l'action de démissionner en cas de poursuites judiciaires ne s'est pas perpétuée. Toutefois, les démissions des ministres témoignent d'une certaine autonomie de la responsabilité politique par rapport à la responsabilité pénale car ils n'ont pas bénéficié de la présomption d'innocence : quelles que soient leurs fautes sur le plan pénal, sur le plan politique, ils étaient moralement obligés de démissionner.

Les démissions individuelles de ministres mettent en exergue l'apparition d'une responsabilité politique individuelle devant le Parlement, les électeurs et les médias. Ils laissent au chef de l'Etat et/ou au Premier ministre le soin de prendre la décision. Cette responsabilité est politique car elle est prise pour préserver l'intégrité du gouvernement¹³⁸⁹ et se traduit par la perte du pouvoir. Néanmoins, on peut regretter qu'ils soient obligés de démissionner alors même que leur action gouvernementale n'est pas le

¹³⁸⁴ Bernard Dollez, op. cit., p. 288-289.

¹³⁸⁵ Comme le rappelle Olivier Beaud, « le mot même de « jurisprudence » désigne l'ensemble des décisions juridictionnelles concordantes dans un cas de droit, et ne doit pas, en toute rigueur terminologique, qualifier une pratique constitutionnelle issue de décisions concordantes des acteurs politiques ». *A propos de la démission ...op. cit.*, p. 1586.

¹³⁸⁶ Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française*, 1^{er} janvier-30 juin 2002, RFDC, n°53, janvier-mars 2003, p. 136-137.

¹³⁸⁷ Le Monde du 27 décembre 2003.

¹³⁸⁸ Didier Maus, op. cit., p. 137.

¹³⁸⁹ Ainsi Michel Roussin écrit au Premier ministre dans sa lettre de démission « qu'il ne veut compliquer en rien la difficile tâche que vous menez au service de la France ». Cité par Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, 1^{er} octobre-31 décembre 1994, op. cit., p. 126.

motif de leur départ¹³⁹⁰. Une réforme du régime d'instruction pourrait éviter d'exposer les ministres inutilement et préserver leur éventuelle innocence¹³⁹¹.

Il apparaît aussi que les ministres démissionnaires sont généralement mis en cause pour des faits antérieurs et extérieurs à leur fonction. La pertinence de leur démission n'est pas remise en cause car l'exercice d'une fonction politique exige une grande rigueur et le manque de vertu en matière financière est très mal perçu par les citoyens. Par ailleurs, en cas de malversations, la responsabilité comptable du ministre peut être mise en jeu devant la Cour des Comptes qui peut le déclarer comptable de fait de l'Etat. Cela est allé plus loin pour Christian Nucci car il est mis en accusation par l'Assemblée nationale devant la Haute Cour de justice, la nuit du 7 au 8 octobre 1986, ... comme Raoult Peret en 1930¹³⁹². En jetant un regard par-dessus son épaule, il apparaît que l'exercice d'une fonction politique expose à bien des tentations financières. Cela ne date pas de la Ve République¹³⁹³.

¹³⁹⁰ Olivier Beaud, *A propos de la démission...*, op. cit., p. 1595.

¹³⁹¹ Pierre Avril, *A propos de jurisprudence Bérégovoy-Balladur*, RDP, novembre-décembre 1999, p. 1596-1598.

¹³⁹² Christelle Devos-Nicq, *La responsabilité comptable, le ministre, comptable de fait*, in *La responsabilité des gouvernants...*, op. cit., p. 165-178. Une association « Carrefour du développement » est créée sous l'égide du Ministre de la coopération, Christian Nucci, pour financer le sommet franco-africain de Bujumbura. Elle est gérée par son chef de cabinet, Yves Chalier et subventionnée par l'Etat Malheureusement, une partie des fonds a servi à financer d'autres types de dépenses. Des poursuites sont engagées contre Yves Chalier. Christian Nucci est mis en accusation en octobre 1986 Un ministre de droite Charles Pasqua est aussi impliqué car il a facilité la fuite au Brésil du chef de cabinet de Christian Nucci.

¹³⁹³ Le procès pour corruption de Jean-Baptiste Teste et du général Despans-Cubières sous la Monarchie de Juillet : Le général Amédée Louis Despans-Cubières est un ancien ministre et est candidat à des élections en Haute-Saône. En 1840, il sollicite l'aide du ministre des Travaux public, Jean-Baptiste Teste, à l'occasion d'une procédure d'acquisition d'une mine de houille, située dans ce département, au bénéfice d'un tiers, Parmentier. Il est déjà possesseur d'une mine. L'acquisition se réalise moyennant le versement d'une somme de 94 000 francs. En 1847, Parmentier assigne le général devant un tribunal pour qu'il lui rende une partie de la somme et produit des justificatifs. Un journal judiciaire fait écho à cette affaire. C'est en sa qualité de pair de France que le général est renvoyé devant la Haute Cour au motif qu'il aurait usé de son influence pour faciliter l'acquisition d'une mine moyennant une rémunération. Le rôle de Jean-Baptiste Teste ayant été révélé, il est cité à comparaître par « voie de connexité » Le 7 mai, Delangle, procureur général, porte plainte dans son réquisitoire « contre Despans de Cubières, et par voie de connexité contre tous autres auteurs ou complices desdits crimes et délits ». Il semble toutefois que même si ses raisons sont pertinentes, elle commet une erreur de droit, car l'article 47 de la Charte de 1830 réserve à la Chambre des députés « le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs ». La Chambre des pairs n'a donc pas le droit d'accuser Jean-Baptiste Teste. Or, selon le rapport de la commission d'instruction rendu le 21 juin, elle estime qu'elle peut s'auto-saisir pour se constituer en Cour de justice, sans intervention de la Chambre des Députés sur la base de l'article 29 de la Charte – selon lequel un pair de France ne peut être jugé que par la Chambre des pairs– et « du principe de l'indivisibilité de la poursuite ». Sont alors mis en accusation le général Despans de Cubières, Parmentier, Pellapra et Teste « comme inculpé d'avoir, à la même époque, étant ministre des Travaux publics, agréé des offres et reçu des dons et présents pour faire acte de ses fonctions non sujet à salaires (...) crimes et délits punis par les articles 177, 179 et 405 du code pénal ». C'est donc au titre de son activité pendant ses fonctions de ministre qu'il est impliqué. Il est accusé d'avoir été corrompu par le général. La commission se base sur différents articles du code. Les débats se déroulent du 8 au 13 juillet 1847. La Cour finit par découvrir que Teste, devenu Premier président de la Cour de Cassation, a reçu, quand il était ministre, la somme de 94 000 F.

La Cour rend son arrêt le 17 juillet 1847. Le général Amédée Louis Despans-Cubières et Parmentier sont tous deux condamnés à 10 000 F d'amende et à la dégradation civique. Les sanctions prononcées pour J.B. Teste : Il est reconnu coupable de crime de corruption. La jurisprudence du procès des ministres de Charles X est en partie confirmée. Alors que son crime est prévu par l'article 177 du Code pénal, elle s'octroie un pouvoir discrétionnaire pour la détermination de la peine : à la place de la peine de dégradation civique et d'une amende double de la valeur des choses reçues comme le prévoit l'article 177 pour les cas de corruption (188000 F en l'occurrence), la Cour le condamne à verser une amende du montant de ce qu'il a touché pour la concession de la mise de sel, soit une somme de 94 000 F. Il doit verser la même somme aux Hospices de la Seine. Il est aussi condamné à trois ans d'emprisonnement. Daniel Amson, *La responsabilité politique ...*,

op. cit., p.41-42. Paul Napoléon, op. cit., p. 329-330. Jean-Jacques Clère, *La mise en œuvre de la responsabilité pénale des ministres sous la Monarchie de Juillet* ...op. cit., p. 90.

De même sous la III^e République, existe deux autres affaires de corruption, l'affaire du canal de Panamá et l'affaire Raoul Péret.

Le scandale du Panamá : Charles Napoléon est ministre des travaux publics de janvier à octobre 1886, et député républicain modéré de la Haute-Saône de 1877 à 1893. Mis en cause dans une affaire de corruption, il n'est pas jugé par ses pairs pour des raisons politiques. Il est traduit devant une Cour d'assises et non devant la Cour de justice. A aucun moment la Chambre des députés n'a déposé une proposition de mise en accusation. Même s'il y a eu enquête parlementaire, aucune mise en accusation n'a été votée et l'instruction n'a pas conduit l'ancien ministre devant le Sénat transformé en Chambre de jugement.

La Compagnie universelle de Panamá fondée par Ferdinand de Lesseps en 1879 est, très rapidement, dans une situation financière extrêmement délicate. Les banques ne peuvent l'aider et les souscriptions auprès des petits épargnants ne suffisent pas. Il se retourne alors vers les pouvoirs publics : en 1885, il sollicite « l'autorisation parlementaire d'émettre un emprunt à lots comparable à celui de 1868 pour le canal de Suez ». Ce dernier avait rencontré un réel succès. Débute alors, dans le but d'obtenir cette autorisation, des manœuvres visant à corrompre une partie de la classe politique. Le soutien de Charles Napoléon, en sa qualité de ministre des travaux publics depuis le mois de janvier 1886, est une nécessité pour les corrupteurs. Pour leur plus grand bonheur, sa situation financière n'est pas favorable. Par un accord secret, Charles de Lesseps, fils de Ferdinand, lui promet une somme d'un million de francs, payable en trois fois. Le fondé de pouvoir du Crédit Lyonnais en est l'intermédiaire.

Charles Napoléon dépose un dossier favorable pour la Compagnie. Néanmoins, dans un premier temps, la commission parlementaire ajourne sa décision, la compagnie refusant de fournir les pièces comptables demandées. Finalement, le 9 juin 1888, l'autorisation est accordée, à la suite d'une nouvelle et vaste entreprise de corruption. Entre temps, en octobre 1886, Charles Napoléon démissionne. Malgré tout cela, la Compagnie est mise en liquidation le 4 février 1889.

Cette mise en liquidation judiciaire, conduit la justice à examiner les comptes de l'entreprise et à découvrir les manœuvres financières commises par ses administrateurs. Elle provoque aussi d'autres réactions dans les mondes politique et judiciaire. De nombreux acteurs adoptent une politique d'obstruction politique et judiciaire visant à ralentir la procédure, à protéger beaucoup de personnes et à préserver un système de corruption bien implantée et bien organisée. Même le Président de la République, Sadi Carnot, et le président du Conseil Loubet agissent en ce sens. Quant au procureur de la république, Quesnay, son action est remarquable en la matière : Refus du procureur général de la République de diligenter une enquête après le dépôt d'une plainte d'actionnaires et d'obligataires, rédaction d'un rapport comptable manifestement incomplet et inexact ...

Seule une campagne de pétitions et l'acharnement du rapporteur de la commission des pétitions permettent l'ouverture d'un débat à la Chambre à partir du 21 juin 1890. Les pétitions sont envoyées au garde des Sceaux Armand Fallières et ensuite, le procureur Quesnay de Beaurepaire est saisi, conformément à la procédure. Néanmoins, ce dernier attendra un an avant d'ordonner l'ouverture d'une information judiciaire contre la Compagnie du canal de Panamá, et confiera l'enquête à un conseiller dont la lenteur d'action est légendaire. La multiplication des pétitions en direction des députés le conduit à adopter, à l'unanimité, le 5 janvier 1892, une motion exigeant la « répression énergique et rapide contre tous ceux qui ont encouru des responsabilités dans l'affaire de Panamá ». un administrateur de la Compagnie fournit une liste de 140 parlementaires corrompus au ministre de l'Intérieur. Ce dernier la confie au Président de la République Sadi Carnot et au président du Conseil Loubet qui ne la transmet pas à la justice et n'en informe pas le public. Ils souhaitent protéger Lesseps. Le rapport du conseiller est rendu début juin 1892 au procureur Quesnay qui attendra trois mois avant de le remettre au nouveau garde des Sceaux, Louis Ricard.

Malgré la multiplication des obstructions judiciaires et politiques, le scandale ne peut être canalisé. La droite nationaliste, populiste et antiparlementaire a largement œuvré en ce sens. C'est un nouvel ingrédient politique de cette affaire. Le 21 novembre 1892, le député boulangiste Jules Delahaye dénonce la corruption de la classe politique dans l'affaire de Panamá. Banques (Crédit Lyonnais et Société générale), républicains, élites de la nation, sont éclaboussés par ce scandale. Ricard, pour des raisons peu claires, souhaite persévérer, en dépit de l'opposition du Président de la République. Il obtient le droit d'ordonner à Quesnay d'envoyer des assignations à comparaître aux administrateurs de la Compagnie. L'enquête conduit à demander la levée de l'immunité de cinq députés, puis de cinq sénateurs, les 20 et 23 décembre 1892. L'enquête du juge d'instruction révèle la culpabilité de deux autres députés. Aucun n'avoue. Quesnay démissionne le 6 décembre 1892 et est nommé à la présidence de la Cour de cassation ; le pouvoir politique se met en quête d'un bouc émissaire pour tenter de rétablir le calme.

En mars 1893, le procès devant la Cour d'assises de la Seine de deux artisans de la corruption, Charles de Lesseps et Marius Fontane, de cinq parlementaires, du fondé de pouvoir du Crédit Lyonnais, Léopold Blondin et de Charles Napoléon débute. Léopold Blondin avoue, dès son arrestation, tout en accusant Napoléon et en lui faisant porter le plus de responsabilités. Napoléon reconnaît aussi, assez rapidement, les faits de corruption après que le juge a découvert des opérations financières importantes sur son compte peu après l'envoi de son rapport favorable à la loi d'autorisation en juin 1888. Personne n'explique la rapidité avec laquelle il a avoué. Pendant le procès, les avocats des administrateurs s'évertuent à faire endosser toutes les responsabilités par Napoléon qui aurait, notamment, solliciter des fonds en échange

Conclusion du chapitre

Les auteurs de la Constitution de 1958 voulaient que les ministres soient politiquement responsables devant le Parlement. Seule l'Assemblée nationale peut censurer le gouvernement et les obliger à démissionner. Le président de la République n'a pas le droit de les renvoyer : l'acte de nomination du Premier ministre est un acte juridique qu'il réalise seul, sans investiture préalable des députés, et l'acte de nomination des autres membres du gouvernement est un acte permettant de valider juridiquement les choix du Premier ministre,.

Cependant, dès la formation du premier gouvernement de la V^e République, l'influence du président se déduit aisément. La réforme du mode d'élection du chef de l'Etat, la formation d'un lien contractuel entre lui et les électeurs, son intervention dans l'exercice de la fonction gouvernementale en période de

d'un soutien pour le vote de la loi d'autorisation. Marius Fontaine affirme avoir reçu la visite de Blondin exigeant 1 million de francs et Charles Lesseps se présente en victime d'un ministre qui voulait l'extorquer et dont l'appui était inévitable. Le ministre leur aurait fait croire que cette somme couvrirait les frais de publicité et non qu'elle lui était personnellement destinée. Ainsi, ils tentent d'expliquer au procès que jamais ils ne pensaient que leur transaction serait considérée comme un acte de corruption d'un ministre. Napoléon se défend fort mal : c'est Blondin qui lui a conseillé de demander de l'argent ... comme l'ont fait tous les autres. Par ailleurs, le rapport qu'il a rendu sur la Compagnie de Panamá n'est pas d'une très grande honnêteté, comme le laisse supposer des témoignages de personnes de son entourage. Blondin, quant-à-lui, refuse de se positionner en initiateur de l'opération de corruption du ministre.

Plus tard, Napoléon dit « (...) je serais bien naïf de ne pas demander à mon tour ce que la société de Panamá est accoutumée à donner ». Il est vrai, qu'à cette époque, la corruption est bien organisée et largement pratiquée, comme cela a été le cas dans le scandale de Panamá. Par ces propos, il avoue sa faute et, implicitement, englobe et implique la classe politique dans cette vaste entreprise de corruption. Il s'attire l'inimitié des politiques. Au-delà, il met tous les acteurs de ce procès dans une position très inconfortable. Ainsi, selon Barboux, un des avocats d'affaires de la Compagnie de Panamá, reconnaître la Compagnie coupable de corruption de Baihaut, c'est reconnaître la culpabilité du monde politique, des fonctionnaires et d'acteurs économiques, industriels et financiers tant utiles à la République et au pays. Sur la base des articles 177 et 179 du Code pénal, l'initiateur de la corruption est le criminel. L'initiateur est Charles Baihaut. La plaidoirie de son avocat ne sera pas très brillante.

A l'issue d'une délibération très rapide –deux heures–, le verdict est rendu le 21 mars 1893. Il est condamné à la dégradation civique, cinq années d'emprisonnement, à 750 000 F d'amende. Il doit payer, solidairement avec Lesseps et Blondin 375 000 F d'indemnités au mandataire des petits porteurs ainsi que des dommages et intérêts. Chose curieuse, le montant de l'indemnité est prélevé exclusivement sur le compte de Baihaut. Après une libération anticipée, il est, de nouveau, mis en prison pour non-paiement du solde de sa dette. Il sort de prison le 11 mai 1897. Contrairement aux autres ministres condamnés avant lui et après lui, il n'a pas connu de renouveau politique.

Pour une analyse détaillée de l'affaire du scandale de Panamá, la lecture de l'article de Jean Garrigues est conseillée. Jean Garrigues, *Charles Baihaut, le bouc émissaire de Panamá*, in *Les ministres devant la justice*, op. cit., p. 137-158. Mais aussi, Daniel Amson, op. cit., p.44-46. Christian Bigaut, *La responsabilité pénale ...*, op. cit., p. 14. Daniel Amson, *La responsabilité*, op. cit., p.55-59., Robert Charvin, op. cit., p. 318.

2^{ème} affaire de corruption : Raoul Péret est accusé d'avoir profité de sa fonction de ministre des Finances pour obtenir l'introduction en bourse d'une filiale de la Banque Oustric et d'avoir abusé de son poste de ministre pour éviter qu'un particulier soit inculpé. On lui reproche aussi d'avoir exercé un métier de conseiller auprès de la banque Oustric trop rapidement après son départ du ministère des Finances. En fait, Les services rendus par Péret étaient plus politiques que juridiques et surtout selon la commission d'enquête, ils avaient été sur-rémunérés et révélaient un abus de pouvoir en repoussant voire en évitant l'inculpation d'un administrateur dont il était redevable. La Cour de justice, présidée par Albert Lebrun, se constitue le 20 juillet 1931. Parmi les juges se trouvent Joseph Caillaux ... Si les réquisitions du procureur général sont sévères, les témoins sont bienveillants. Ils considèrent que les articles 183 et 175 du code pénal ne sont pas applicables. La Cour de justice prononce l'acquittement le 23 juillet 1931 tout en regrettant les méthodes contestables de Raoul Péret. Cependant tout en prononçant l'acquittement la Cour éprouve le besoin de prononcer une condamnation morale. Daniel Amson, *La responsabilité ...*, op. cit., p.55-59., Robert Charvin, op. cit., p. 318. J. J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, coll. Etudes politiques économiques et sociales, Paris, 6^{ème} édition, 1981, p.518 et s. Michel Garçon, *Histoire de la justice sous la III^e République*, t II, p. 95-98.

présidentialisme majoritaire ont conduit les Premiers ministres et les ministres à légitimer l'émergence et l'implantation de leur responsabilité politique devant le président de la République. Il choisit des ministres, en fonction d'un certain nombre de critères. Il est vrai que parfois sa marge de manœuvre est limitée par diverses contraintes. Par la suite, il les incite à démissionner, soit collectivement, soit individuellement. En cas de discordance entre les majorités présidentielle et parlementaire, cette responsabilité politique devant le chef de l'Etat disparaît, sauf pour certains ministères dans la phase d'anticipation. Dans ce cas, elle est résiduelle. Dans les régimes précédents, l'influence du chef de l'Etat se manifeste aussi, mais à un degré moindre.

Si le départ des ministres n'est plus le fruit d'une motion de censure, l'influence des parlementaires n'a pas disparu pour autant. Ils exercent parfois une pression sur le pouvoir exécutif pour qu'il renvoie des ministres. Toutefois, ils estiment que c'est au Premier ministre ou au président de la République de prendre la décision. De plus, le départ d'un ministre est préférable au renversement du gouvernement. Ainsi, la V^e République a « restauré la responsabilité politique des ministres » octroyant un « pouvoir de sanction » au président de la République et non pas au Parlement¹³⁹⁴. Cette responsabilité est essentiellement individuelle.

Les ministres ne subissent pas systématiquement la mise en jeu de leur responsabilité politique. En cas de désaccord politique avec le président ou le Premier ministre, ils décident de partir. Ces démissions volontaires signifient que les ministres ont le sens de leur responsabilité politique et qu'ils exercent des fonctions ministérielles pour réaliser un projet politique. Une certaine homogénéité politique est jugée nécessaire. Il est vrai que, sans elle, il est difficile d'être solidaire et collectivement responsable devant le Parlement. Ainsi, les démissions individuelles sont une manifestation du principe de responsabilité politique.

Les départs individuels en cas de poursuites judiciaires ou avant même qu'elles soient lancées sont une nouveauté sous la V^e République.

Outre ces démissions individuelles, de nouvelles formes de mise en jeu de responsabilité collective et individuelle émergent et prennent de l'ampleur. La responsabilité politique du pouvoir exécutif et plus particulièrement du gouvernement est mise en jeu lors des élections législatives et lors des scrutins locaux.

Les élections législatives ne se traduisent pas par une démission automatique du gouvernement. Toutefois, un changement de majorité à l'Assemblée nationale se conclut par un changement de

¹³⁹⁴ Christian Bigaut et Bernard Chantebout, *De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la V^e République*, Pouvoirs, n°92, 2000, p. 79

gouvernement dont « la couleur politique » doit être en accord avec celle de la chambre. Ceci est la manifestation d'une mise en jeu indirecte de la responsabilité politique du gouvernement par voie électorale. L'impact des élections législatives est plus important sur le gouvernement et le type de politique menée que sous les régimes précédents en raison de la discipline partisane et des mécanismes du parlementarisme rationalisé. Cela devrait satisfaire Benjamin Constant :

« Lorsque nous aurons (...) un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir s'il n'a pas pour lui le plus grand nombre de voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles. Et alors ces élections nouvelles seront la pierre de touche de la confiance accordée à ce ministre »¹³⁹⁵.

Par ailleurs, les enjeux des scrutins locaux dépassent le cadre local. L'élection des conseillers généraux et régionaux est devenue un moyen de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement, voire du président de la République. En 1992 et en 2004, le Premier ministre a présenté la démission du gouvernement. Cependant, cette extension des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique n'est pas positive et brouille les signaux politiques. Les partis politiques, le gouvernement et les médias, en faisant de ces élections, un test politique national, une étape avant un changement de politique ou avant un remaniement ministériel, voire un changement de gouvernement, réduisent la lisibilité du régime politique pour l'électeur. Sur ce point, cela nuit au principe de responsabilité politique comme l'instabilité ministérielle sous les régimes précédents.

Il faut prendre garde à ne pas mélanger les enjeux. En cela l'extension de la responsabilité politique est parfois déstructurée. Elle n'en demeure pas moins réelle. Cela nous intéresse.

¹³⁹⁵ Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres*, in *Cours de politique constitutionnelle*, chap. VII, p. 408, repris dans *les Principes de politique*, chap. X, sup. p. 87 et suiv.

Conclusion titre 1

Selon Benjamin Constant :

« La responsabilité (...) semble devoir atteindre surtout deux buts, celui d'enlever la puissance aux ministres coupables, et celui d'entretenir dans la nation, par la vigilance de ses représentants, par la publicité de leurs débats, et par l'exercice de la liberté de presse, appliquée à tous les actes ministériels, un esprit d'examen, un intérêt habituel au maintien de la Constitution de l'Etat, une participation constante aux affaires en un mot un sentiment animé de vie politique »¹³⁹⁶.

Sous la V^e République, la responsabilité politique a atteint partiellement ces buts. Tout aussi regrettable que cela puisse être, la situation n'est pas pire que dans les régimes précédents. La responsabilité politique collective et individuelle des ministres n'a pas disparu. Ses lieux de mise en jeu se sont multipliés : directement, au sein du pouvoir exécutif, face au président de la République, ou indirectement, par voie électorale et quand ils sont impliqués dans des affaires judiciaires. La responsabilité politique des ministres s'est régénérée. Des ministres partent pour des raisons politiques ou judiciaires. L'existence d'une certaine homogénéité politique et d'une certaine solidarité est requise au sein du gouvernement.

Les mass médias et les instituts de sondage informent le citoyen qui s'intéresse à la vie politique même s'il est de bon ton de dénigrer la fonction politique et les gouvernants. L'abstention politique n'est pas le signe d'un désintérêt politique. De plus, en raison de l'adoption du suffrage universel le 21 avril 1944, la participation du peuple français à la vie de la cité est incontestablement plus important qu'avant¹³⁹⁷.

Le rôle du citoyen est croissant dans la mise en jeu de la responsabilité politique du pouvoir exécutif : élection présidentielle, référendum, élections législatives anticipées par une dissolution ou organisées à leur terme, élections locales¹³⁹⁸. Si la mise en jeu est directe pour l'élection présidentielle, elle est indirecte dans les autres cas.

L'influence des parlementaires ne peut être écartée pour autant. Elle est indirecte dans le sens où ils n'agissent pas par le biais d'une motion de censure ou le refus de voter des lois –comme cela se faisait sous la III^e République ou sous les Chartes–. Cependant, elle est réelle car un président ou un Premier ministre ne peut éternellement faire la sourde oreille aux critiques de sa majorité à l'Assemblée nationale.

De plus, conjuguée à celle des électeurs lors d'une élection législative, elle oblige le président de la

¹³⁹⁶ Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres, ...*, op. cit., p. 427-430.

¹³⁹⁷ L'augmentation du taux d'activité des femmes a réduit leur taux d'abstention et a contribué à en faire des électrices autonomes dans la prise de décision.

¹³⁹⁸ La tentation d'utiliser à cette fin les élections européennes apparaît aussi. De plus, le dernier référendum sur la Constitution européenne a conduit à la démission du gouvernement Raffarin.

République, en cas d'arrivée à la chambre d'une majorité qui lui est opposée, à se soumettre. Certes, il peut gêner l'action du gouvernement, ce qui est moralement et politiquement condamnable. Néanmoins, le gouvernement dispose des moyens juridiques et politiques pour mener la politique qu'il définit. La soumission présidentielle est un des éléments du processus de mise en jeu de la responsabilité politique qui permet d'atteindre un but essentiel : la politique du gouvernement doit être en accord avec les souhaits des élus de la nation. La prééminence présidentielle est stoppée par un élément : la volonté populaire exprimée lors des élections législatives.

Les propos tenus par Louis Napoléon Bonaparte, le 14 janvier 1852, ne peuvent l'être sous la V^e République. En cela il y a progrès du droit :

« La Constitution actuelle proclame que le chef que vous avez élu est responsable devant vous ; qu'il a toujours le droit de faire appel à votre jugement souverain, afin que dans les circonstances solennelles, vous puissiez lui continuer ou lui retirer votre confiance. Etant responsable, il faut que son action soit libre et sans entraves. De là l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée mais ne forment plus un Conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'Etat, expression d'une politique émanée des Chambres, et, par-là même, exposée à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier... »¹³⁹⁹..

Cela ne signifie pas que le principe de responsabilité politique est pleinement respecté sous la V^e République. Le principe « responsabilité politique » est souvent bafoué, notamment parce que le Parlement n'est plus le lieu unique de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres. La démission du gouvernement n'est pas le fruit d'une motion de censure mais du résultat d'une consultation électorale, générale ou locale. Le contrôle parlementaire est jugé insuffisant. L'opposition n'a pas les moyens de contrôler efficacement l'activité gouvernementale. L'attitude du président de la République en période de cohabitation est dénoncée, comme l'impossibilité de mettre en jeu sa responsabilité pénale.

Les critiques présentées sont fondées car on doit toujours rechercher plus d'efficacité. Cependant, il s'avère, en comparant avec les régimes précédents, que la situation n'est pas si catastrophique que cela. Elle est plus acceptable et satisfaisante qu'autrefois.

¹³⁹⁹ Christian Bidégaray, Claude Emeri, op. cit., p. 36-37.

TITRE 2 – D'UNE MISE EN OEUVRE CONTESTEE DE LA RESPONSABILITE POLITIQUE A SA NECESSAIRE RESTRUCTURATION PAR LE DROIT POLITIQUE

Il y a une crise de la responsabilité politique en France ... pouvons nous lire et entendre très souvent. Dans les autres pays européens, notamment en Allemagne et au Royaume-Uni, les gouvernants sont bien plus responsables dit-on encore. Certes, il y a des défaillances en France. Les gouvernants ne sont pas les seuls responsables. L'exigence des citoyens à l'égard des gouvernants les conduit à rechercher l'efficacité au détriment de la responsabilité. L'augmentation de la demande du citoyen a conduit à donner une dimension très importante à la fonction gouvernante qui s'affranchit peut-être de règles morales. Cela est plus exacerbé pendant les périodes électorales et quand les membres du pouvoir exécutif recourent aux mass médias pour annoncer des mesures politiques avant même de présenter un programme au Parlement. Allons un peu plus loin.

L'irresponsabilité politique présidentielle est systématiquement mise en exergue. La non-démission du président en 1986, en 1993 et en 1997 est présentée comme le signe de son irresponsabilité. C'est oublier deux éléments. Premièrement, nulle obligation juridique ne l'impose. Deuxièmement, la finalité de la responsabilité politique a été atteinte : le gouvernement, redevenu centre d'impulsion politique en période de cohabitation, inscrit sa politique dans la même ligne que celle des députés nouvellement élus à l'Assemblée nationale. Les membres du gouvernement sont issus de la même coalition politique que celle de la nouvelle majorité. C'est cela que l'électeur attendait. Il y a uniquement discordances politiques entre la majorité présidentielle et la majorité à la chambre basse. Il y a une sanction politique indirecte de l'action du gouvernement précédent et de l'influence présidentielle. La soumission présidentielle, même si elle n'est pas absolue, indique que la finalité de la responsabilité politique a été atteinte. Certes, il est tout à fait contestable que le chef de l'Etat se campe en chef de l'opposition comme entre 1997 et 2002. Néanmoins, cette soumission est immédiate dès la formation du nouveau gouvernement. Cela n'a pas été le cas sous la IIIe République en 1877. Le maréchal Mac-Mahon a fait de la résistance, comme Alexandre Millerand sous la III^e République et Charles X sous la Charte de 1814 avant eux.

La démission présidentielle, comme l'a pratiquée Charles de Gaulle en 1969, est considérée comme la dernière manifestation de la responsabilité politique sous la Ve République. Cependant cet acte relève d'une conception personnelle de l'exercice de sa fonction et ne peut être imposé à ses

successeurs. La responsabilité politique est empreinte de responsabilité morale¹⁴⁰⁰. Il importe alors de redéfinir les contours de sa responsabilité politique et de sa responsabilité pénale pour tenir compte des conséquences de la révision constitutionnelle de 1962 relative aux modalités de l'élection présidentielle. Que ce soit dans la perspective d'une révision du statut présidentiel ou du statut ministériel, il convient de ne pas s'arc-bouter sur une typologie des régimes et de proposer des solutions qui tiennent compte des évolutions politiques¹⁴⁰¹. Mettre en cause son irresponsabilité politique devant le Parlement ou devant les citoyens en cours de mandat ne peut être écarté. De plus réviser sa responsabilité pénale s'impose aussi.

La responsabilité ministérielle est aussi l'objet de multiples critiques. En période de présidentialisme majoritaire, les ministres se sentent plus responsables devant le président que devant les parlementaires. En période de cohabitation, la situation ne serait pas particulièrement meilleure en raison des techniques du parlementarisme rationalisé. Certes, les motions de censure n'aboutissent pas. Est-ce là fondamentalement le problème ? N'est-ce pas la conséquence naturelle de l'existence d'une majorité à la chambre et le fruit de la volonté des auteurs de la Constitution de 1958 ? Les gouvernements anglais et allemands ne sont pas plus souvent renversés. Instabilité ministérielle ne rime pas avec responsabilité politique ... sinon les IIIe et IVe Républiques seraient l'incarnation de la responsabilité ministérielle. En revanche il est regrettable que les Premiers ministres ne recourent pas systématiquement, dès leur nomination, à l'article 49 al. 1. Cela permettrait d'actionner la phase d'anticipation de la responsabilité politique. Il est tout aussi contestable que les ministres n'arrivent pas à se sentir responsable et ne perçoivent pas la responsabilité comme positive. Il n'y a nulle honte à démissionner. Il convient de trouver une façon de valoriser l'acte de démissionner. La fierté d'assumer ses actes facilite le maintien ou le retour dans la sphère politique¹⁴⁰². Il est vrai qu'en l'absence de statut pour la classe politique, l'opiniâtreté avec laquelle les ministres et les élus s'agrippent à leur fonction et à leur mandat est forte. Des critiques peuvent être formulées. C'est incontestable. C'est une des causes du développement de leur responsabilité pénale. Ce n'est pas la seule. La croyance exagérée et exacerbée des citoyens en la capacité du droit pénal à réparer les fautes en est une autre.

Néanmoins, nous ne pouvons écarter les progrès des techniques de contrôle parlementaire. Dans les régimes précédents, les parlementaires ne disposaient pas de tels outils. Certes l'action des

¹⁴⁰⁰ La responsabilité morale de l'acteur politique renvoie à sa conception de la politique, de la philosophie et des valeurs qui doivent le guider dans l'exercice de ses fonctions

¹⁴⁰¹ Les gouvernants et les gouvernés n'attendent pas de la société et de ses acteurs la même chose que leurs ancêtres. Le degré d'exigence et les demandes sont d'un niveau bien supérieur. La maturité du régime politique s'est traduite par l'apparition de nouveaux organes représentatifs et de nouvelles techniques de contrôle politique dans et hors du cadre parlementaire. La tentation de la pénalisation, l'impatience de l'électeur, parfois consommateur hâtif de gouvernants, et l'exigence de rapidité de résultats ont des répercussions qu'on ne peut ignorer pour qui veut pérenniser le système politique.

¹⁴⁰² Le sentiment de responsabilité est, selon Max Weber, une des qualités de l'homme politique.

commissions permanentes et des commissions d'enquête peut être encore renforcée. Certes, des ministres ne viennent pas toujours en personne s'expliquer sur leurs choix politiques. Toutefois, les parlementaires ont aussi une responsabilité en la matière, comme le fonctionnement des partis politiques et des groupes parlementaires. Quoi qu'il en soit les moyens mis à leur disposition ont été perfectionnés.

Sur la base de ces constats, il importe de repenser le statut des membres du pouvoir exécutif et plus précisément leur responsabilité politique et pénale. La révision constitutionnelle de 1993 est fortement critiquable. Rénover les mécanismes de mise en jeu de leur responsabilité politique est une bien meilleure solution. La fonction qu'exercent les ministres est une fonction politique. La solution est dans le droit politique. Raffermer la fonction de contrôle des parlementaires aura d'autant plus d'impact sur l'ensemble du régime politique si une véritable responsabilité politique des ministres et de leur cabinet ministériel est instituée. Ne pas se cantonner à une responsabilité collective et solidaire et développer une responsabilité politique individuelle est une solution à exploiter. Renforcer le rôle de l'opposition en est une autre tout aussi envisageable et incontournable.

Une dernière précision dans une perspective de rénovation des statuts présidentiel et ministériel : la priorité doit être accordée à la responsabilité politique engagée par voie parlementaire car « dans une démocratie représentative, la responsabilité politique s'exerce essentiellement devant le Parlement qui a l'avantage incommensurable sur le peuple d'exercer un contrôle permanent »¹⁴⁰³.

Dans cette optique, après avoir constaté que le principe d'irresponsabilité politique présidentielle est fragilisé et doit être restructuré (chapitre 1), nous étudierons la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle par les parlementaires et la façon de la rénover (chapitre 2).

¹⁴⁰³ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 113. Olivier Beaud et de Jean-Michel Blanquer (dir.) : *La responsabilité ...*, op. cit., p. 13-14.

CHAPITRE 1 – LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : DE LA FRAGILISATION DU PRINCIPE D'IRRESPONSABILITE POLITIQUE A SA REFORMULATION

L'irresponsabilité présidentielle est souvent dénoncée. Charles de Gaulle est présenté comme le seul président politiquement responsable de la V^e République car il est le seul à avoir démissionné. Certes. La démission est un moyen permettant d'atteindre la finalité de la responsabilité politique, à savoir une harmonie politique entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif et, plus précisément, entre le centre d'impulsion politique au sein du pouvoir exécutif (le président de la République ou le gouvernement) et la chambre élue au suffrage universel direct, l'Assemblée nationale. Il s'agit de faire en sorte que la politique déterminée et appliquée soit conforme aux attentes des représentants de la nation et/ou de leurs électeurs au moment où ils ont élu leur député.

Si la démission est un moyen, ce n'est pas le seul. La soumission en est un autre. Gambetta l'a fort bien compris quand il a enjoint le Maréchal Mac-Mahon de se soumettre ou de se démettre en 1877. Il y a une alternative. Cela semble avoir été oublié sous la V^e République, la démission du président de Gaulle en 1969 étant présentée comme un modèle éternel. Il a démissionné car il ne pouvait pas, moralement, se soumettre. Cela était incompatible avec son passé, sa personnalité, et sa conception du rôle présidentiel.

Cette soumission présidentielle est intervenue par trois fois sous la V^e République, quand, à l'issue d'une élection législative, la majorité à la Chambre a subi un échec électoral. En période de cohabitation, le gouvernement devient le lieu de décision. Le président n'a plus les moyens d'imposer sa politique. C'est le retour au texte constitutionnel. Les articles 20 et 21 sont respectés, et même si des négociations avec le président sont nécessaires dans certains cas, même si le chef de l'Etat tente de gêner le Premier ministre. Quoi qu'il en soit, le Premier ministre peut former son gouvernement avec une grande liberté et appliquer le programme sur lequel son camp politique a mené sa campagne pour les élections législatives. Ainsi, c'est à tort que l'élection législative est considérée comme une sanction insuffisante (section 1).

Néanmoins, il est possible de réformer son statut pour réduire le degré d'insatisfaction des acteurs politiques dans le domaine de la responsabilité politique. Outre cette responsabilité pénale jamais mise en œuvre et si souvent décriée, son principe constitutionnel d'irresponsabilité politique devant le Parlement doit être discuté. Ce principe d'irresponsabilité est battu en brèche. Il l'a toujours été, même sous les Chartes. L'introduction de l'élection du président de la République au suffrage universel direct

ayant introduit sa responsabilité politique devant les électeurs. Doit-on introduire sa responsabilité politique devant le Parlement, par exemple sous la forme d'une motion de censure offensive se concluant par une destitution, renforcer sa responsabilité devant le peuple ou au contraire faire en sorte de préserver cette irresponsabilité devant les parlementaires et les électeurs ? Que faire de sa responsabilité pénale ? Il s'avère nécessaire de réfléchir sur l'avenir de la responsabilité pénale, notamment après la décision du Conseil constitutionnel de janvier 1999. Des auteurs se sont interrogés, une Commission ad hoc a été formée, son travail a suscité de nombreuses réactions. Elaguer la responsabilité pénale, autant que possible, de tout ce contribue à la rendre politique permettra de clarifier son statut. La définition des motifs doit être la moins politique possible. Cela permettra, d'une part de faciliter son recours, les motifs ayant été déterminés, et d'autre part, de réhabiliter la responsabilité du président et des gouvernants en général.

Ainsi, une révision de son statut s'impose pour qui veut clarifier et renforcer la responsabilité présidentielle. Le principe de responsabilité politique sera valorisé (section 2).

Section 1 - L'élection législative : une sanction électorale indirecte jugée à tort insuffisante

L'élection présidentielle est une technique directe de mise en jeu de la responsabilité présidentielle. Ce n'est pas la seule. En période de présidentialisme majoritaire, son action est jugée lors d'élections législatives, voire aussi d'élections locales. Les résultats des élections législatives le concernent plus explicitement car c'est l'exercice de la fonction gouvernementale qui est en jeu. Accordée au gouvernement par les auteurs de la Constitution de 1958, la prééminence du président de la République en la matière a été croissante notamment après la modification de son mode d'élection. Il se fonde sur ce contrat politique né de la combinaison de l'élection au suffrage universel direct, de la campagne électorale et de son programme présidentiel.

Les élections des députés, spécialement quand il les a anticipées par une dissolution de l'Assemblée nationale, le concernent. Quel que soit le résultat des élections législatives, le président est au centre du choix de l'électeur. Il en est « comme le ciment », positivement en cas de concordance des majorités présidentielle et législative, négativement, en cas de discordance¹⁴⁰⁴. Son intervention, au cours de la campagne électorale, est la manifestation de cette implication et de sa responsabilité politique. Les électeurs se servent de ces élections législatives pour sanctionner l'action du gouvernement et du président qu'ils aient ou non connaissance de l'existence d'une motion de censure

¹⁴⁰⁴ Pierre Avril, *La nature de la V^e République*, in *La V^e République, permanence et mutations* (dir. Philippe Tronquoy), Les Cahiers français, n°300, janvier-février 2001, p. 7.

dans le texte constitutionnel. C'est un message politique. Les ministres sont tout particulièrement exposés, *a posteriori*.

Toutefois, le président de la République reste en fonctions. Cela est jugé inacceptable par des constitutionnalistes. Ils y voient la consécration de l'irresponsabilité présidentielle ... d'autant plus quand il s'évertue à déstabiliser l'action du nouveau gouvernement, formé à l'issue des élections législatives, et à se comporter en chef de la nouvelle opposition législative. Le développement des médias et la multiplication des sources d'information facilitent la médiatisation de l'activité politique et donnent plus d'échos aux actions présidentielles que sous les régimes précédents.

La cohabitation est, sur certains points, une source de confusions quand vient le moment de départager les responsabilités politiques, même si, globalement et plus que jamais, la responsabilité politique de détermination de la politique de la Nation peut être imputée au Premier ministre et à son gouvernement. La soumission du président de la République, qui accepte de former un gouvernement en accord avec la nouvelle composition politique de l'Assemblée nationale, est aussi une manifestation de sa responsabilité politique. Cette dernière ne se concrétise pas uniquement par le départ. La soumission en est une. N'oublions pas que la finalité de la responsabilité politique est d'obtenir une harmonie et une cohésion politiques entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif pour que la politique déterminée et appliquée soit conforme aux attentes des citoyens. Cette finalité est globalement atteinte en période de cohabitation.

L'attitude du chef de l'Etat est vivement critiquée et la sanction insuffisante voire inexistante (§1) Néanmoins, même si la sanction est jugée trop douce, l'impact est réel (§2).

Paragraphe 1 – Une sanction trop douce

Son attitude est jugée irresponsable pour deux raisons : son maintien au pouvoir (A), et le comportement qu'il adopte alors, celui d'un chef de l'opposition et non d'un arbitre au-dessus des partis (B).

A – Un maintien au pouvoir contesté

Selon Marie-Anne Cohendet, « (...) le problème fondamental de la cohabitation est (...) celui de la responsabilité présidentielle, c'est à dire de la limite des pouvoirs des gouvernants dans un Etat de

Droit, et, dès lors, de leur légitimité »¹⁴⁰⁵.

Quand les citoyens veulent sanctionner le chef de l'exécutif, ils doivent attendre les élections présidentielles suivantes ou envoyer à l'Assemblée nationale, une majorité politique qui lui est opposée. En agissant ainsi, l'électeur sanctionne systématiquement celui qui est devenu le chef de l'exécutif en période de présidentialisme majoritaire, c'est à dire le président.

C'est le cas par trois fois : en 1986, 1993 et 1997. Ces cohabitations peuvent être analysées comme une double sanction de l'action du Président de la République depuis son élection présidentielle.

Tout d'abord, sanction des députés élus après une dissolution décidée par un chef de l'Etat qui souhaite réaliser l'unité du pouvoir derrière lui et une alternance complète. Olivier Beaud pense que le peuple souhaite sanctionner le Président en 1986 et en 1993, la majorité parlementaire sortante ayant été formée, après une dissolution anticipée de l'Assemblée nationale, prononcée par le Président de la République dans la foulée des élections présidentielles de 1981 et 1988¹⁴⁰⁶. Toutefois, la responsabilité du président est à atténuer en 1993 en raison des agissements discordants et individualistes de responsables nationaux du Parti socialiste, notamment Michel Rocard et Laurent Fabius, et du Premier ministre Pierre Bérégovoy¹⁴⁰⁷.

Ensuite, sanction du gouvernement chargé d'appliquer le programme du candidat devenu chef de l'exécutif. Le peuple signifie qu'il désapprouve la politique de la Nation définie par le Président et dont ce dernier revendique la responsabilité¹⁴⁰⁸. La volonté de condamner l'exercice de la fonction présidentielle et gouvernementale, manifeste pour les deux premières cohabitations, l'est plus encore sous la troisième cohabitation, en 1997. La part de responsabilité du président est plus importante en 1997 qu'en 1986 et 1993 car, en 1997, il a anticipé l'échéance électorale. Il est contestable de considérer comme équivalentes les conséquences des élections anticipées et non anticipées¹⁴⁰⁹.

Ce qui s'est passé en 1997 mérite qu'on s'y arrête : pour la première fois depuis 1958, un président de la République décide de dissoudre l'Assemblée nationale sans qu'il y ait conflit et s'engage dans la campagne électorale, sollicitant la confiance des citoyens. Le refus des électeurs de lui accorder la majorité souhaitée sonne comme une sanction. Elle est d'autant plus cinglante qu'il a anticipé ces élections législatives. Il n'a pas démissionné, rien ne l'y obligeant juridiquement. Alors que les

¹⁴⁰⁵ Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation...*, op. cit., p. 249.

¹⁴⁰⁶ *La contribution ...*, op. cit., p. 1550.

¹⁴⁰⁷ Hugues Portelli, *Arbitre...*, op. cit., p. 64.

¹⁴⁰⁸ Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation...*, op. cit., p. 249.

¹⁴⁰⁹ Xavier Vandendriessche, *L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Ve République*, op. cit., n°63, p. 655.

dissolutions antérieures ont renforcé « la prééminence du fait présidentiel »¹⁴¹⁰, bénéficiant essentiellement à son initiateur et soumettant gouvernement et majorité¹⁴¹¹, celle de 1997, fragilise l'institution présidentielle¹⁴¹².

Le comportement présidentiel est vivement critiqué. Cette dissolution a consacré une forme d'irresponsabilité politique d'un chef de l'Etat qui peut dissoudre une assemblée élue directement par le peuple sans en subir directement les conséquences, le gouvernement ayant été le seul à démissionner. Or il avait, sur un plan politique, engagé sa responsabilité¹⁴¹³. L'acte de dissolution est un acte dispensé de contreseing ministériel. Cela signifie que « le président assume seul la responsabilité politique »¹⁴¹⁴. Il s'agit, selon Philippe Lauvaux d'un « déni de responsabilité » plus important qu'en 1986 et en 1993 car il « a fait courir un risque mortel au présidentielisme » français¹⁴¹⁵. Une telle situation et un tel comportement évoqués et étudiés sous l'angle politique quelques années auparavant ont été fortement critiqués : la responsabilité, « clef de voûte de tout le système », exige que le Président bénéficie de la confiance du peuple. En cas de perte de cette dernière, il doit démissionner, car, sans elle, il est paralysé¹⁴¹⁶. René Capitant considère que son maintien en cas de désaveu est politiquement difficile¹⁴¹⁷. Bernard Branchet abonde dans son sens : il attend du chef de l'exécutif qu'il démissionne spontanément, en cas d'usage non conforme à l'esprit et à la lettre de la Constitution du droit de dissolution, sans qu'il soit nécessaire de mettre en jeu sa responsabilité sur la base de l'article 68 de la Constitution¹⁴¹⁸.

L'effet juridique sur le chef de l'Etat est nul, comme le souligne François Mitterrand dans son message au Parlement, le 8 avril 1986 : « *Je rappellerai seulement que la Constitution attribue au chef de l'Etat des pouvoirs que ne peut en rien affecter une consultation électorale où sa fonction n'est pas en cause* ». Il agira en fonction de la Constitution, rien que de la Constitution mais de toute la Constitution¹⁴¹⁹.

En période de cohabitation, la situation du Président français est semblable à celle du Président américain confronté à une majorité opposée au Congrès : Tous deux peuvent juridiquement rester en

¹⁴¹⁰ Christophe Guettier, *Neuf...* op. cit., p. 645.

¹⁴¹¹ Marie-Anne Cohendet, in *Neuf constitutionnalistes...* op. cit., p. 624.

¹⁴¹² "La légitimité du procédé qui consiste à bouleverser le calendrier électoral dans le seul intérêt du parti au pouvoir peut être contestée au regard des principes démocratiques", Bernard Chantebout, *Neuf...* op. cit., p. 618

¹⁴¹³ Pierre Avril, op. cit., p.610, et Marie-Anne Cohendet, ibid., p.624.

¹⁴¹⁴ Hugues Portelli, *Arbitre ou chef de l'opposition ?*, Pouvoirs, n°91, 1999, p. 63 ; 65.

¹⁴¹⁵ Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, op. cit., p. 135.

¹⁴¹⁶ Georges Berlià, op. cit., p. 79.

¹⁴¹⁷ René Capitant, *Un Président responsable*, in *Les écrits politiques*, op. cit., p. 52 .

¹⁴¹⁸ Bernard Branchet, op. cit., p. 237.

¹⁴¹⁹ Cité par Pierre Chabal et Patrick Fraisseix, *Déclin*, op. cit., p. 49.

fonctions mais ne peuvent exercer leurs prérogatives que « dans la mesure où le Parlement l'accepte, ou, plus précisément, n'a pas les moyens de s'y opposer »¹⁴²⁰. Le président se maintient en place, sauf le gouvernement qui démissionne systématiquement, anticipant ainsi une motion de censure. Le gouvernement fait écran entre les chambres et le chef de l'Etat¹⁴²¹. C'est lui, et lui seul, qui est sanctionné alors qu'il est nommé par le Président et se fait l'interprète de ce dernier hors cohabitation.

Le citoyen ne peut renvoyer le président puisqu'il lui « appartient de la mettre en jeu ou d'apprécier si elle a été mise en cause ». Dans ces conditions, Marie-Claire Ponthoreau considère que la responsabilité devant l'électeur n'est plus alors « qu'une noix creuse »¹⁴²² et Olivier Beaud que l'extension de l'irresponsabilité politique du Président depuis 1969 est incontestable : ce dernier revendique son irresponsabilité politique en cas de cohabitation et « d'affaires politiques », et juge ni nécessaire de consulter le peuple par voie référendaire, ni de tirer les conséquences du vote populaire, c'est-à-dire de démissionner¹⁴²³. C'est le Premier ministre qui sert de fusible¹⁴²⁴. Que deviennent les propos de François Mitterrand prononcés le 28 avril 1985 ? : « *J'estime que le rôle du chef de l'Etat, c'est d'assumer la principale responsabilité : donc la responsabilité difficile, dans les temps difficiles, ce n'est pas à mes ministres de l'assumer, ni au Premier ministre, c'est à moi* »¹⁴²⁵. Selon Pierre-Henri Prélot, « l'absence totale de responsabilité politique du président dans le système institutionnel, depuis une trentaine d'années, est une question autrement plus grave que celle de sa responsabilité pénale latérale qui n'est au fond qu'un témoignage de plus de la crise de la responsabilité politique »¹⁴²⁶.

En période de cohabitation, la soumission du président de la République est certaine mais n'est pas totale. Il use de ses attributions pour gêner, à l'occasion, le Premier ministre et son gouvernement. « La légitimité (découlant de l'élection au suffrage universel direct) pèse plus lourd que la légalité »¹⁴²⁷ qui permettrait d'espérer qu'il se contente d'un rôle d'arbitre bienveillant. Cela est abondamment dénoncé.

¹⁴²⁰ Marie-Anne Cohendet, op. cit., p. 252.

¹⁴²¹ Philippe Ségur développe les procédures constitutionnelles, op. cit., p. 40-59.

¹⁴²² Marie-Claire Ponthoreau, *Pour une réforme de la responsabilité politique du Président de la République française*, in *La responsabilité des gouvernants*, sous la dir. d'Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer, op. cit., p. 310.

¹⁴²³ Olivier Beaud, *Contribution...*, op. cit., p. 1545 et 1550 à 1561.

¹⁴²⁴ Jean-François Revel est polémique. Il porte un jugement sévère sur le Président de la République. Il regrette que « la présidence » ne profite pas de la durée de son mandat pour explorer et étudier la société, en découvrir les souffrances ou les attentes et anticiper les éventuels conflits. Il est regrettable et étonnant que cette durée ne lui ait pas permis de développer la moindre « capacité de prévision (particulièrement) en matière de crises sociales. (...) Elle lui sert à se complaire dans la présomptueuse contemplation de sa propre inexpugnabilité ». Jean-François Revel, *L'absolutisme inefficace...*, op. cit., p. 144.

¹⁴²⁵ Cité par Jacques Le Gall, : *Les institutions de la Ve République à l'épreuve de l'alternance. La Présidence de François Mitterrand*, tome 84, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1997, p. 270. Il devait s'agir de d'autres « temps difficiles ».

¹⁴²⁶ Pierre-Henri Prélot, *Le perdreau mort. L'irresponsabilité du Président de la République : inviolabilité personnelle, immunité fonctionnelle, privilège de juridiction*, Recueil Dalloz, Chroniques, n°12 du 22 mars 2001, p. 951.

¹⁴²⁷ Cité par Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçon...*, op. cit., p. 261.

B – Un président entre chef de l'Etat et chef de l'opposition

En Janvier 1978, Valéry Giscard d'Estaing annonce à Verdun-sur-le-Doubs : « (...) Vous pouvez choisir l'application du programme commun. C'est votre droit. Mais si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le président de la République ait, dans la Constitution, les moyens de s'y opposer (...) »¹⁴²⁸.

Certes, il ne peut s'y opposer, mais il peut ralentir son action.

En 1985, il explique à un journaliste de l'Express, que, si le résultat des élections législatives est défavorable, « le président de la République ne peut garder que l'exercice de ses fonctions formelles et la présidence du Conseil des ministres (...) mais comme une simple présidence de séance »¹⁴²⁹.

En 1986, François Mitterrand affirme qu'il se contentera d'appliquer la Constitution, rien que la Constitution mais que la Constitution.

La réalité est autre. Les cohabitations ont été conflictuelles, notamment la première et les troisièmes cohabitations, le chef de gouvernement et le chef de l'Etat étant tous deux candidats aux élections présidentielles à venir. Didier Maus s'interroge sur le comportement des deux hommes au cours du dernier trimestre 2001 :

*« Il devient de plus en plus délicat de faire la part des choses entre ce qui relève des frictions institutionnelles normales et de la compétition en vue de la prochaine élection présidentielle. (...) A chaque occasion, on sent le président de la République prompt à réagir et à profiter des failles du dispositif ou du discours du Premier ministre, tandis que celui-ci est obligé de concilier sa tâche de Premier ministre, le respect institutionnel qu'il doit au président de la République et sa volonté de jouer à plein son rôle de pré-candidat »*¹⁴³⁰.

Cela conduit le président de la République à être actif, et à freiner, à l'occasion, l'action du gouvernement. Sa tendance à se comporter en chef de l'opposition complique l'identification des auteurs de certaines décisions et la répartition des responsabilités à l'heure du bilan, c'est à dire lors des campagnes électorales intervenant en cours de mandat présidentiel (élections locales ou européennes) ou à l'issue du mandat (élections présidentielles). En même temps, le Premier ministre est le véritable chef de l'exécutif, le responsable incontestable de la politique de la Nation. La fonction qu'il remplira dépendra de deux éléments : tout d'abord sa position politique avant les élections législatives, c'est à dire, notamment de la façon dont il exerçait sa fonction présidentielle et des relations qu'il entretenait avec sa majorité parlementaire et les partis politiques qui la composaient ; ensuite, du rapport des « forces politiques au moment de la cohabitation », c'est à dire, notamment de

¹⁴²⁸ Didier Maus, *Les grands textes...*, op. cit., p. 45.

¹⁴²⁹ L'Express, 10-16 mai 1985.

¹⁴³⁰ Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française*. 1^{er} octobre-31 décembre 2001. RFDC, n°51, juillet-septembre 2002, p. 575.

son degré de responsabilité « dans l'échec de son camp aux élections »¹⁴³¹.

Interrogé le 14 septembre 1987 sur TF1, François Mitterrand définit les contours de la fonction présidentielle sur la base de ce que la France attend, selon lui, de son président : « (...) *La France a besoin d'un président qui décide, en matière étrangère, (...) et, en matière de défense (...). Deuxièmement, elle a besoin d'un président qui, sur d'autres questions, (...), arbitre entre les intérêts concurrents. (...) Et puis, elle a aussi besoin, (...), d'un président qui préserve les institutions et qui protège les plus faibles, qui exprime, disons, son avis, son conseil (...)* »¹⁴³².

La cohabitation introduit une « dyarchie exécutive » au sein du pouvoir exécutif car le chef de l'Etat se comporte en chef de l'opposition et continue d'exercer des attributions dans certains domaines, comme les Affaires extérieures, la politique militaire, la Défense nationale¹⁴³³. « Son rôle central dans les décisions concernant l'indépendance de la justice, y compris les décisions de niveau constitutionnel », comme son rôle de « premier représentant de la France dans les conférences internationales » n'ont pas été remis en cause¹⁴³⁴. Par conséquent, « (La cohabitation) n'est ni pour l'action intérieure ni pour la conduite des affaires internationales un instrument sûr et durable, même si elle est pratiquée de façon civilisée »¹⁴³⁵. Le président « acquiert un pouvoir de négociation » dans les domaines tels que les révisions constitutionnelles, la détermination de l'ordre du jour du Conseil des ministres ou la nomination des ministres et des hauts fonctionnaires, « conserve ses prérogatives de garant » sur la base de l'article 5 et 64. La maîtrise du calendrier politique est par contre aléatoire car le recours à la dissolution de l'Assemblée nationale comme la décision de démissionner pour provoquer de nouvelles élections présidentielles sont risqués¹⁴³⁶.

Le président manifeste une obsession à vouloir gouverner ou à s'ériger en pouvoir négatif. Il y a un enchevêtrement des responsabilités. La cohabitation secrète en son sein un risque de blocage institutionnel dès qu'il y a désaccord au sein de l'exécutif¹⁴³⁷ en raison du caractère obscur de la

¹⁴³¹ Hugues Portelli, *Arbitre ou chef de l'opposition ?*, Pouvoirs, n°91, 1999, p. 59-60 et s.

¹⁴³² Jacques Robert, *L'héritage constitutionnel...*, op. cit., p. 8. Xavier Vandendriessche, *L'apport du Président Mitterrand ...*, op. cit., p. 662.

¹⁴³³ Oliver Beaud, *Les mutations de la Ve République ...*, op. cit., p. 28. Jacques Le Gall, *Les institutions de la Ve République ...*, op. cit., p. 275 et s. *La troisième cohabitation : quelle pratique des institutions de la Cinquième République ?* RDP, n°1, janvier-février 2000, p. 112 et s. Jean Massot, *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, La documentation Française, Coll. «Les études», Paris, 1997, p. 94.

¹⁴³⁴ Jean Massot, *La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ?*, in *La Ve République, permanence et mutations*, Philippe Tronquoy (dir.), Cahiers français, n°300, Janvier-février 2001, La documentation Française, p. 29.

¹⁴³⁵ Georges Vedel, *Le Monde*, le 31 octobre 1997.

¹⁴³⁶ Jean Massot, *La Ve République est-elle soluble dans la cohabitation*, in *Mélanges Philippe Ardant*, op. cit., p.164-167. et *La cohabitation, quelles conséquences...*, op. cit., p. 29-31. François Luchaire, *Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile*, Pouvoirs, n°91, 1999, p. 120-121. Marie-Anne Cohendet, *Cohabitation et Constitution ...*, op. cit., p. 46-50. Xavier Vandendriessche, *L'apport ...* op. cit., p. 656-662.

¹⁴³⁷ Jean Massot, *Les risques d'une troisième cohabitation à la lumière des enseignements des deux premières*, LPA, 19 mai

répartition juridique des compétences au sein de l'exécutif.

Ainsi, un des problèmes de la cohabitation découle de la difficulté à identifier les décideurs dans certains pans de la politique de la Nation. Le Premier ministre et le président de la République se laissent entraîner dans une sorte de compétition dans les rencontres internationales. Cette compétition existe aussi sur le territoire national, en cas d'événements spécifiques, comme un incendie de grande ampleur. C'est la course à la médiatisation.

A titre d'exemple, au cours de la première cohabitation, le Premier ministre met en place une cellule diplomatique à Matignon et participe aux côtés du président aux rencontres telles que le « G7 » à Tokyo en mai 1986 ... alors que cela n'est pas prévu par le protocole¹⁴³⁸. Le président continue de présider la délégation française dans les rencontres internationales et à mener les négociations, assisté des membres du gouvernement. Le rôle tenu par les Premiers ministres au cours de ces sommets paraît secondaire. Il « fait figure d'accompagnateur ». A la fin de l'année 2001, Jacques Chirac réaffirme le rôle du président en matière de politique et de défense étrangère tant à la télévision que lors de voyage à l'étranger. Ainsi, le 7 octobre, à la télévision, après les attentats du 11 septembre, il explique que « *la France mènera avec les Etats-Unis ce combat dans lequel tous les hommes épris de liberté doivent s'engager avec détermination* ». Lors d'un voyage dans ce pays, il intervient le 6 novembre devant l'Assemblée générale des Nations Unies et fait part au président Bush de la solidarité française¹⁴³⁹. Le président bénéficie d'une certaine tolérance des Premiers ministres, comme lors du choix de certains ministres au moment de la formation du gouvernement à l'issue des élections législatives défavorables à son parti.

Le Conseil des ministres, et ce qui se joue en amont et en aval de ce conseil, sont autant d'occasion d'agir pour le président. Le chef de l'Etat continue de bénéficier et/ou de s'attribuer un droit de parole et d'action pendant et à l'issue des conseils des ministres. Il peut se servir du Conseil des ministres comme d'une caisse de résonance des discordances au sein du pouvoir exécutif entre lui et le premier ministre et freiner le gouvernement¹⁴⁴⁰.

Au cours des trois cohabitations, les nominations ont été l'objet de négociations au sein du pouvoir exécutif comme parfois la détermination de l'ordre du jour du Conseil des ministres. François Mitterrand

1997, n° 60, *Alternance et cohabitation* op. cit., p. 79 et s. *Le présidentielisme...*, op. cit. Le Monde du 9 janvier 1999, Je souhaite une concurrence vertueuse ..., op. cit., Le Monde du 20 octobre 1998.

¹⁴³⁸ Pierre Chabal et Patrick Fraisseix, *Déclin ...*, op. cit., p. 50. Jacques Le Gall, *Les institutions...*, op. cit., p. 276.

¹⁴³⁹ Les exemples en ce sens sont nombreux. Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française. 1^{er} octobre-31 décembre 2001*, op. cit., p. 576.

¹⁴⁴⁰ Bastien François, *Le régime politique de la V^e République*, Editions La Découverte, coll. Repères, Paris, 1999, p. 67-70.

s'octroie « un *droit de veto* sur les nominations » pendant la première cohabitation. Chaque nomination importante est discutée. Cette prééminence présidentielle est acceptée par le Premier ministre¹⁴⁴¹. Le président ne peut agir seul en raison de l'obligation de contreseing ministériel et le Premier ministre ne peut nommer seul en raison du droit de nomination dont dispose le président en la matière. Le compromis s'impose alors, comme sous la seconde cohabitation pour la nomination des membres du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France, en janvier 1994¹⁴⁴², de deux membres de français à la Commission européenne et du renouvellement partiel du Conseil économique et social en septembre 1994¹⁴⁴³. Il peut s'opposer à une nomination par un autre biais : rejeter son inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres.

En novembre 1986, François Mitterrand estime qu'il peut refuser l'inscription d'une question à l'ordre du jour s'il juge que c'est « à *bon escient* »¹⁴⁴⁴. De même, le 14 février 2001, Jacques Chirac repousse l'inscription du projet de loi sur la Corse¹⁴⁴⁵. En 1993, il émet des réserves sur le projet de privatisation, et en 1994, il rejette l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour d'une session extraordinaire¹⁴⁴⁶. A l'occasion, il saisit le Conseil constitutionnel transformé alors en « allié objectif »¹⁴⁴⁷. Il peut freiner l'action du Gouvernement en demandant un nouveau délai avant de promulguer et refuser de signer des ordonnances et des décrets¹⁴⁴⁸ qui sont soumis à sa signature par le Premier ministre¹⁴⁴⁹.

De même, pendant la première cohabitation, il refuse par trois fois de signer les ordonnances présentées par Jacques Chirac. Il n'accepte pas facilement que le Premier ministre, choisi dans la nouvelle majorité législative, défasse ce que son gouvernement avait réalisé pendant cinq ans, c'est-à-

¹⁴⁴¹ Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation...*, op. cit., p. 190.

¹⁴⁴² Si pour Philippe Yolka, il y a compromis, pour Chantal Carpentier, cela ne fut pas consensuel : « Le président Mitterrand menaça de ne pas inscrire à l'ordre du jour du Conseil du 05/01/1994 la nomination » de ces membres. In *L'alternative « soumission... »*, op. cit., p. 218.

¹⁴⁴³ Sous les trois cohabitations, les présidents acceptent « la classique relève de la garde » intervenant après chaque alternance politique. Cela concerne les directeurs d'administration centrale des ministères de l'Education nationale, de l'Economie et de l'Intérieur mais aussi la haute magistrature judiciaire, et des dirigeants d'établissement ou d'entreprises du secteur public. Pour de plus amples développements. Philippe Yolka, *Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat...*, op. cit., p. 746 et s. N'oublions pas aussi qu'il accrédite et reçoit les lettres de créance des ambassadeurs et peut « surseoir à signer des décrets de révocation et de nomination tant que les personnes déplacées n'ont pas obtenu de reclassement correct ». Ceci concerne les hauts fonctionnaires et les hauts magistrats. Chantal Carpentier, op. cit., p. 219.

¹⁴⁴⁴ Entretien avec François Mitterrand, *Le Point*, 10 novembre 1986.

¹⁴⁴⁵ Bertrand Mathieu et Michel Verpaux estiment que le président de la République avait ce droit. Peut être si l'on se base sur l'article 5. In, *Corse : le Président de la République avait le droit de ne pas inscrire le projet à l'ordre du Conseil des ministres*, Recueil Dalloz, Point de vue, n°4 du 5 avril 2001. Cependant, au nom du principe de responsabilité politique cela est contestable.

¹⁴⁴⁶ Sous la IV^e République, Vincent Auriol veut avoir un droit de regard sur l'ordre du jour du Conseil des ministres. Cependant si, sous la IV^e République, il peut « tenter de réclamer l'exhaustivité de l'ordre du jour », sous la V^e République, il l'arrête. Jean-Pierre Camby, *L'ordre du jour du Conseil des ministres : un champ à deux voix*, RDP, 2001, n°2, p. 339-340.

¹⁴⁴⁷ Pierre Chabal et Patrick Fraisseix, *Déclin...*, op. cit., p. 49.

¹⁴⁴⁸ Deux types de décret sont concernés : les décrets pour lesquels la signature est prévue explicitement par la Constitution ; les décrets pour lesquels la signature présidentielle découlera de leur passage en Conseil des ministres. Il dispose d'une marge de manœuvre. Xavier Vandendriessche, *L'apport du Président...*, op. cit., p. 680-681.

¹⁴⁴⁹ Si François Mitterrand a usé de ce droit en 1986, c'est à dire en période de cohabitation, le général de Gaulle fit de même en 1960 quand il refusa de signer un décret convoquant l'Assemblée nationale en session extraordinaire. Jean-Marie Denquin, *La genèse...*, op. cit., p. 315-316.

dire, à titre d'exemple, privatise ce qui avait été nationalisé. En Conseil des ministres, le 16 juillet 1986, il refuse de signer l'ordonnance sur les modalités de privatisation « au nom de la défense du patrimoine national ». Dans ce cas, son action semblait fondée car le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n°86-207 DC des 25 et 26 juin 1986 sur la loi d'habilitation avait formulé des réserves d'interprétation. Le 2 octobre 1986, il ne veut pas signer l'ordonnance sur le découpage électoral au nom de la « tradition républicaine et des droits du Parlement ». C'est oublié qu'en février 1955, François Mitterrand avait, en qualité de ministre de l'Intérieur, signé un projet de loi rétablissant le scrutin d'arrondissement et autorisant le gouvernement à réaliser ce découpage. Le 17 décembre, il refuse de signer l'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail. Dans ce dernier cas, il ne fonde pas sa décision¹⁴⁵⁰. Il exerce ainsi un « droit de veto »¹⁴⁵¹, mais un veto qui n'est pas définitif. Pour cet acte, il est responsable uniquement devant les électeurs¹⁴⁵².

Il peut aussi, toujours sur la base de l'article 5 C. critiqué un usage abusif de l'article 49 al. 3 ou manifester des réserves sur certains projets de loi, tels que la suppression de l'autorisation administrative de licenciement¹⁴⁵³. De plus, il peut exercer une influence sur le Parlement, par exemple en demande une seconde lecture avant de promulguer une loi, en saisissant le Conseil constitutionnel, ou en refusant de convoquer une session extraordinaire¹⁴⁵⁴.

Le contreseing, qui doit en principe circonscrire, sur un plan juridique, l'action du Président, est devenu « l'instrument de son empiétement » sur le pouvoir des ministres. Outre l'influence déterminante exercée en conseil des ministres, un « droit d'évocation » lui a été reconnu sur les décrets pour lesquels sa signature n'est pas requise¹⁴⁵⁵. Ainsi, en période de cohabitation, la signature présidentielle devient une arme politique. C'est en période de cohabitation que les risques de dyarchie liés à l'enchevêtrement des compétences au sein du pouvoir exécutif resurgissent et permettent au président de se mêler de l'activité gouvernementale. En agissant ainsi, le président se comporte en gardien politique et non en gardien juridique de la Constitution¹⁴⁵⁶.

¹⁴⁵⁰ Pierre Avril, *Les conventions de la Constitution*, Puf, coll. Leviathan, Paris, 1997, p. 138-139. Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation*, op. cit., p. 173-190. Maurice Duverger, op. cit., p. 576-577. Bastien François, op. cit., p. 67-68, Jacques Fournier, *Politique gouvernementale : les trois leviers du Président*, Pouvoirs, n° 41, 1987, p. 63 et suiv., Jean Massot, *Les rapports Président de la République - Premier ministre – Gouvernement*, in *La révision de la Constitution*, op. cit., p. 193 et suiv., Michel Troper, *La signature des ordonnances, Fonctions d'une controverse*, Pouvoir, n° 41, 1997, p. 75 et suiv., p. 173-190. Hugues Portelli, *Arbitre*, ...op. cit., p. 67-68. Xavier Vandendriessche, *L'apport du Président ...*, op. cit., p. 677 et s.

¹⁴⁵¹ Jean-Claude Zarka, *Fonction ...*, op. cit., p. 39.

¹⁴⁵² Jean Massot, *L'arbitre ...*, op. cit., p. 293.

¹⁴⁵³ Claude Emeri, *De l'irresponsabilité ...*, op. cit., p. 145-146.

¹⁴⁵⁴ Toutefois, Charles de Gaulle avait aussi agi de la sorte. Jacques Robert, *L'héritage constitutionnel de François Mitterrand*, LPA, 11 mars 1996, n°31, p. 9.

¹⁴⁵⁵ CE Ass. 10 septembre 1992, Meyet, Rec., p. 328, Philippe Ségur, op. cit., p. 66-67.

¹⁴⁵⁶ Pierre Avril, *La séparation des pouvoirs aujourd'hui*, intervention au colloque *1789 et l'invention de la Constitution*, Paris, 2 au 4 mars 1989. Cité par Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçon ...*, op. cit., p. 263.

La création de l'UMP, l'Union pour la Majorité Présidentielle, réalisée au terme de la troisième cohabitation pour préparer les élections présidentielles de 2002, positionne nettement le président de la République en homme de parti et en chef de l'opposition candidat à sa succession. Cela est d'autant plus regrettable qu'un candidat élu à la présidence devient le président de tous les français et non d'une partie des français. La formation de ce parti et son nom laissent supposer qu'il n'en est pas ainsi. Cela nuit à sa légitimité.

Outre une action en Conseil des ministres, le président se sert des médias pour déstabiliser le gouvernement. Les échanges de propos entre les deux têtes de l'exécutif, relatés par la presse, ne valorisent pas l'image de l'exécutif en France et de la France à l'étranger. En critiquant l'action gouvernementale, le président se positionne plus en chef de l'opposition qu'en arbitre. Ces discordances fragilisent le pouvoir exécutif et le gouvernement de la France.

Des articles se font l'écho des désaccords au sommet dès la première cohabitation¹⁴⁵⁷. Pendant la première cohabitation, de 1986 à 1988, Jacques Chirac ne parvient plus à expliquer et à justifier son action et François Mitterrand est entraîné «dans la spirale des polémiques politiques» incompatible avec la position d'arbitre qu'il revendique¹⁴⁵⁸.

Au cours de la troisième cohabitation, le chef de l'Etat, Jacques Chirac, refuse de s'effacer. Le 14 juillet 1997, il affirme que la Constitution lui reconnaît «le dernier mot»¹⁴⁵⁹, ce que lui conteste Lionel Jospin au cours d'un Conseil des ministres¹⁴⁶⁰. En janvier 1999, Lionel Jospin expose sa politique et précise que depuis le début de la cohabitation, le chef de l'Etat n'est plus l'inspirateur de la politique¹⁴⁶¹, ce que réfute ce dernier : «Il m'appartient de montrer la voie»¹⁴⁶². En octobre 1998, le Premier ministre explique que «Sur les grands choix, c'est nous qui fixons les impulsions»¹⁴⁶³. Les remous provoqués par la conférence de presse du Premier Ministre, le 24 février 2000, lors de son voyage à Jérusalem ont donné l'occasion à Marie-Anne Cohendet de rappeler que le Président doit respecter la lettre de Constitution et admettre que «le Premier ministre dirige toute la politique et qu'(il) reste un arbitre et un

¹⁴⁵⁷ : *La cohabitation à l'épreuve de la Nouvelle-Calédonie* – Le Monde du 21 février 1987.– ; «C'est le Président de la République qui met le feu aux poudres» affirme Mme Lucette Michaux-Chevry– Le Monde du 24 février 1987.– ; *La cohabitation discréditée*, selon le journaliste Jean-Yves Lhomet pour qui les échanges de petites phrases et d'accusation déprécient la cohabitation. Les Français perdent confiance.

¹⁴⁵⁸ Le Monde du 25 février, 1987.

¹⁴⁵⁹ Le Monde du 16 juillet 1997. Puis, en mai 1998, Le Monde titre : *Jacques Chirac distille en Anjou ses conseils au Gouvernement* Le Monde du 27 mai 1998.

¹⁴⁶⁰ En novembre 1997, en marge d'un sommet européen, le Président qualifie le projet de réduction du temps de travail d'expérimentation hasardeuse. Le Premier ministre réagit : «*Il me souvient d'une expérimentation hasardeuse qui a débuté le 21 avril 1997 ... en matière électorale, à propos d'une dissolution...(...)Quant aux expérimentateurs, ils ne sont pas forcément là où on les croit*». Le Monde du 23 novembre 1997.

¹⁴⁶¹ Le Monde du 7 janvier 1999.

¹⁴⁶² Le Monde des 10-11 janvier 1999.

¹⁴⁶³ Le Monde du 16 octobre 1998.

garant»¹⁴⁶⁴. Cela est d'autant plus vrai en cas de longue cohabitation.

Néanmoins les propos tenus par Jacques Chirac, le 14 juillet 2000, révèlent qu'il ne limite pas ainsi son action, préférant se positionner comme un «éclairé» entendant faire connaître «comment il voit les choses». Il est tout aussi disposé à anticiper l'avenir et ne souhaite pas s'en tenir à la Constitution, surtout en tant que candidat à sa propre succession : «*Cela est essentiel et c'est ce que j'essaie de faire tant sur plan de la politique intérieure que sur le plan de la politique étrangère (...)*»¹⁴⁶⁵.

Il tend à se comporter en chef de l'opposition, notamment « pour tenter de retrouver sa suprématie lors du prochain scrutin présidentiel »¹⁴⁶⁶. Quand il se comporte ainsi, le Président se met en position délicate. A titre d'exemple, Jacques Chirac s'est discrédité quand, après avoir demandé au groupe RPR de se prononcer contre le passage à la monnaie unique, il les a finalement invités à s'abstenir¹⁴⁶⁷. Sa tendance à se comporter en chef de l'opposition révèle un décalage entre « se dire responsable » et « être responsable ». Il se positionne en chef responsable, mais c'est le Premier ministre qui assume à sa place les conséquences. Il est contestable que la pratique présidentielle des institutions ait rendu possible, même en période de cohabitation, une extension de la marge d'action d'un Président qui « prétend imposer sa volonté au Parlement, tout en refusant de se considérer comme responsable de ses actes »¹⁴⁶⁸. Sous cet angle, la cohabitation ne se traduit pas par un effacement du présidentielisme. Elle peut être considérée comme une manifestation possible de la présidentielisation du système politique qui serait temporairement « dé-majoritarisé » et non « dé-présidentielisé »¹⁴⁶⁹.

Ces désaccords, cet enchevêtrement des compétences et cet entêtement à se comporter en chef de l'opposition rendent plus opaque le fonctionnement de la Ve République. Cela a été manifeste à l'issue de la première et de la troisième cohabitations car le président de la République et le Premier ministre étaient tous deux candidats à l'élection présidentielle. A l'époque de la première cohabitation, François Mitterrand n'hésite pas à dire : « *Si le Premier ministre n'y avait pas songé, je lui aurais rappelé l'existence de l'article 20. Je ne suis et ne veux être responsable que des actes dont je prends l'initiative*

¹⁴⁶⁴ Le Monde du 1^{er} mars 2000.

¹⁴⁶⁵ Le Monde des 16 et 17 juillet 2000.

¹⁴⁶⁶ Jean-Claude Zarka, *Fonction présidentielle : l'évolution...*, op. cit., p. 39.

¹⁴⁶⁷ Eric Desmons, op. cit., p. 1575.

Selon Hugues Portelli in *Arbitre...op. cit.*, p. 66, Jacques Chirac n'a été qu'un leader informel de l'opposition parlementaire, notamment parce qu'il n'était pas le leader de la majorité présidentielle entre 1995 et 1997. Cependant, après 1997 et en dépit des conflits qui secouent l'opposition parlementaire et le RPR, il bénéficie du concours des trois groupes parlementaires de l'opposition, le RPR, l'UDF et la DL. Jacques Le Gall, *La troisième cohabitation ...*, op. cit., p. 111.

¹⁴⁶⁸ Marie-Claire Ponthoreau, *Pour une réforme de la responsabilité politique du Président de la République française*, in *La responsabilité des gouvernants*, sous la dir. d'Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer, Descartes & Cie, coll. Droit, Paris, 1999, p. 302-303.

¹⁴⁶⁹ Bruno Dageron, *La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire*, RDP, Janvier-Février 2004, n°1, p. 74.

ou que j'approuve »¹⁴⁷⁰. Lors de la campagne électorale, ils rejetaient l'un sur l'autre la responsabilité de décisions. En même temps, à partir du moment où s'exerce un pouvoir de co-décision dans la nomination des hauts fonctionnaires et où le président invoque un domaine réservé, il n'est pas exempt de toute responsabilité politique. Quoi qu'il en soit, en raison d'attitudes de fuite devant la responsabilité de certaines décisions, la cohabitation nuit au principe de responsabilité politique. Dans l'idéal, les auteurs de la Constitution de 1958 « concevaient la responsabilité politique comme un moyen de redonner de l'unité au pouvoir »¹⁴⁷¹. Ce n'est pas le cas dans cette configuration politique.

Le quinquennat, avec organisation rapprochée des élections présidentielle et législative, devrait sonner le glas des cohabitations dont l'inconvénient majeur est de réduire l'efficacité du pouvoir exécutif et du régime.

Considérant l'attitude du chef de l'Etat, son irresponsabilité politique est considérée comme croissante et sa responsabilité inexistante car il ne démissionne pas. Certes. Toutefois, la cohabitation met un terme au présidentielisme majoritaire. Il convient de relativiser car le président n'exerce plus qu'une « fonction tribunitienne, c'est à dire qu'il se borne à faire publiquement connaître son désaccord avec telle ou telle décision gouvernementale »¹⁴⁷².

Paragraphe 2 – Une sanction douce mais réelle

La sanction, toute informelle qu'elle soit, est réelle en cas de cohabitation : le chef de l'Etat se soumet en tenant compte immédiatement du résultat de l'élection législative dans la formation d'un nouveau gouvernement (A). De plus quelles que soient ses ambitions, il ne peut plus intervenir dans la détermination et la conduite de la politique de la nation avec la même latitude. Cela dépend du bon vouloir du Premier ministre (B). En période de cohabitation, « le régime politique » de la V^e République « fonctionne dans un système parlementariste, voire gouvernementaliste » et non plus dans « un système présidentieliste »¹⁴⁷³.

A – Une soumission présidentielle rapide

A l'issue d'une élection législative intervenant en cours de mandat présidentiel, le président peut, comme cela a été le cas par trois fois perdre « son rôle de leader de la majorité »¹⁴⁷⁴ en raison d'une

¹⁴⁷⁰ Cité par Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçon...*, op. cit., p. 252.

¹⁴⁷¹ Oliver Beaud, *Les mutations...*, op. cit., p. 29.

¹⁴⁷² Jean Massot, *La V^e République est-elle soluble dans la cohabitation*, in *Mélanges Philippe Ardant*, op. cit., p. 165.

¹⁴⁷³ Marie-Anne Cohendet, *Constitution et cohabitation*, op. cit., p. 44.

¹⁴⁷⁴ Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, op. cit., p. 4.

discordance politique entre la majorité législative et la majorité présidentielle.

Son maintien s'accompagne d'une certaine forme de soumission immédiate. En 1886, 1893 et 1897, il a nommé un gouvernement en accord avec la majorité politique à l'Assemblée nationale, ce qui n'a pas été le cas de Charles X en 1827 et en 1830, et du maréchal Mac-Mahon en 1877. Une comparaison peut être établie entre ces chefs d'Etat et leur gouvernement, lors de l'usage du droit de dissolution.

Sous la Charte de 1814, la dissolution est une technique permettant de consulter le peuple sans que le résultat ne lie le Roi¹⁴⁷⁵. En 1827, Charles X a résisté et récidivé en 1830¹⁴⁷⁶. L'usage du droit de dissolution est le reflet d'une volonté du chef de l'Etat d'obtenir la majorité souhaitée à la Chambre. Il recourt à ce droit quand il suppose que le résultat électoral lui sera favorable¹⁴⁷⁷. En 1830, une crise extraparlamentaire, les Trois Glorieuses, a raison de lui. Ses ministres sont jugés par la Haute Cour de justice. Ainsi, le 23 septembre 1830, Bérenger expose dans son rapport sur l'accusation des motifs de mise en accusation de nature politique : abus de pouvoir « afin de fausser les élections et de priver les

¹⁴⁷⁵ Philippe Lauvaux, *Le parlementarisme...*, op. cit., p. 17.

¹⁴⁷⁶ En 1827, le comte de Villèle, responsable du ministère, démissionne. Charles X reste et récidive en 1830. En 1827, sous Charles X, qui est un Roi aux grandes ambitions politiques et hégémoniques, la finalité de la dissolution est d'obtenir une majorité. Cependant, le résultat électoral n'est pas celui escompté. De Villèle quitte ses fonctions, assumant ses responsabilités. Pour Charles X, la dissolution est apparue clairement comme un moyen d'action du pouvoir exécutif sur la Chambre élue c'est à dire sur la Chambre basse. Il s'agit de discipliner la majorité potentielle, de briser toute résistance, de se débarrasser d'élus gênants, de parfois gouverner sans elle – entre une dissolution, le temps des élections et le temps de la réouverture de la session-. Au bout c'est l'espoir que sera élue une Chambre plus docile. Le droit de dissolution est « une arme offensive contre les Assemblées » – Julien Laferrière, op. cit., p. 801–. Telle est l'attitude de Charles X pour chaque dissolution. Ainsi, le 17 novembre 1829, indépendamment de la majorité issue des urnes après la dissolution de novembre 1827, il choisit, comme chef de cabinet un ultra le prince Polignac. Un conflit se développe entre lui et la chambre. Le discours qu'il prononce le 2 mars 1830, lorsqu'il convoque les chambres, ne laisse planer aucun doute sur sa volonté de dominer les institutions : « Je ne doute pas de votre concours pour opérer le bien que je veux faire ; vous réproverez les perfides insinuations que la malveillance cherche à propager. Si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne veux pas prévoir, je trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la vie publique, dans la juste confiance des Français et dans l'amour qu'ils ont toujours montré pour leur roi. La chambre ayant réagi par le vote d'une adresse par 221 députés, il la dissout, de nouveau, par ordonnance le 16 mars 1830. La décision date du 21 avril après un rapport de Polignac qui tout en reconnaissant la marche vers le gouvernement représentatif conseillait qu'on l'écarte momentanément Il s'implique dans la campagne électorale : « Hâtez-vous de vous rendre dans vos collèges. C'est votre roi qui vous le demande ; c'est un père qui vous appelle. Remplissez vos devoirs ; je saurai remplir les miens ». Alors que les électeurs ont désavoué le Roi aux élections législatives qui suivent, ce dernier poursuit son action. Il veut obtenir à la chambre une majorité conforme à ses attentes. Le 25 juillet 1830, il prend quatre ordonnances sur la base de l'article 14 de la Charte et contresignées, parfois sous la menace, par les ministres. Il dissout, de nouveau, la chambre basse. Ce dernier dispose que le Roi peut prendre « les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat ». Malgré des désaccords au sein du gouvernement les ordonnances sont signées : suppression de la liberté de la presse, dissolution de la chambre avant même sa réunion, modifications des règles électorales (réduction de l'exercice du suffrage censitaire), convocation des collèges électoraux pour le mois de septembre (c'est à dire organisation de nouvelles élections). –Paul Bastid, op. Cit., p. 109-115. Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité politique*, ...op. cit p. 41. Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 7-38–. Charles X, par ces dissolutions, souhaite éviter les alternances politiques et domestiquer le Parlement. L'usage de la dissolution révèle le difficile apprentissage, pour le pouvoir exécutif, de la responsabilité politique et la facilité avec laquelle ce dernier peut freiner son émergence et la parlementarisation des institutions.

¹⁴⁷⁷ Georges Berlia, *Le président de la République dans la Constitution de 1958*, RDP, 1959, n°1, janv.-fév., p. 78. Néanmoins, cela s'atténue sous la Monarchie de Juillet avec la montée en puissance des ministres et surtout de celui qui fait fonction de président du Conseil.

citoyens du libre exercice de leurs droits civiques, *volonté de changer « arbitrairement et violemment les institutions du royaume »*. La seconde dissolution est assimilée à un rejet de la décision populaire exprimée lors des dernières élections générales anticipées¹⁴⁷⁸.

En 1877, le maréchal Mac-Mahon ne tient pas non plus compte des résultats électoraux. Il persiste en nommant les ministères de son choix, les ministères de Broglie et de Rochebouët. C'est la responsabilité pénale des ministres qui est engagée. L'instruction sur les élections du 14 octobre 1877 vise le ministère du 17 mai, le ministère dirigé par le duc de Broglie, et celle sur les élections du 23 novembre 1877 vise le ministère dirigé par M. de Rochebouët. Si en apparence, les parlementaires s'en prennent aux ministres, indirectement, ils visent le chef de l'Etat. Ces ministères ont été imposés par le maréchal Mac-Mahon. En attaquant les ministres, la responsabilité politique du chef de l'Etat est, indirectement, par ricochet, mise en jeu par les parlementaires. C'est sa façon de diriger le pays qui est contestée.¹⁴⁷⁹ Il finit par se soumettre quelques mois après, en décembre 1877 en formant le ministère

¹⁴⁷⁸ C'est le procès des ministres de Charles X. Sur ce procès, lire notamment : Daniel Amson, *La responsabilité...* op. cit., p.38 et s., Paul Bastid, *Le procès des ministres de Charles X*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, 1957, tome IV, *Les institutions de ; Les grands procès ...*; Jean-Jacques Clère, *La mise en œuvre de la responsabilité ...*, p. 81-89 ; Pierre Desmottes, *La responsabilité pénale des ministres ...*,op. cit., Raymond Lindon, Daniel Amson, *La Haute Cour –1789-1987–*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, Paris, 1987, p. 39, Eugène Pierre, op. cit., p. 726 et s. A. P. t. 63.

¹⁴⁷⁹ Les faits sont les suivants : La Chambre fait pression sur le duc de Broglie pour qu'il démissionne. Toutefois, le maréchal Mac-Mahon refuse de céder à cette hostilité. Il insiste auprès du duc de Broglie, puis de son successeur, Rochebouët. Le 12 novembre 1877, à La Chambre, Albert Grévy réplique en proposant une commission « chargée de faire une enquête parlementaire sur les actes qui, depuis le 16 mai, ont eu pour objet d'exercer sur les élections une pression illégale ». Cela revient à créer une commission d'enquête en vue du renvoi des ministres devant le Sénat. Les arguments présentés pour justifier la formation de la commission sont de deux ordres. Tout d'abord, les pressions et les fraudes électorales mises en œuvre pour « dénaturer l'expression de la volonté nationale » sont relatées. Ces actes engagent la responsabilité de leurs auteurs. Ensuite, l'accent est mis, d'une part sur le rôle de la Chambre des députés dans le respect et la défense du suffrage universel, et, d'autre part, sur la nécessité de veiller à ce que la volonté des électeurs ne soit pas foulée aux pieds par les fraudeurs et manipulateurs.

Dans un premier temps, la mesure relève d'un contrôle politique des parlementaires. Néanmoins, il est étonnant que les parlementaires aient préféré recourir à une commission d'enquête et non à une interpellation ou une motion de censure. Selon Maurice Deslandres, « (...) l'esprit de représailles se donnait libre carrière (...) » – in, *Histoire constitutionnelle de la France ; l'avènement de la III^e République : la Constitution de 1875*, Paris, 1937, p. 499. Les manipulations électorales sont très mal vécues par les représentants de la volonté nationale. En agissant ainsi les députés espèrent qu'une telle procédure calmera leur colère et leur désir de vengeance et ceux de leurs électeurs. Elle aurait les vertus d'une catharsis politique. La commission chargée d'examiner la proposition de constitution d'une commission d'enquête rend rapidement son rapport.. Ce rapport révèle une rancœur certaine contre le pouvoir exécutif et donc le chef de l'Etat qui bafoue et freine l'action d' « un des grands pouvoirs de l'Etat », le pouvoir législatif. Au cours du débat, Léon Renault rappelle que ce cabinet n'est pas parlementaire car l'Assemblée ne peut agir sur sa composition, sa formation et son maintien. Le pouvoir exécutif avait préféré dissoudre la Chambre et les ministres restés en place en dépit des résultats électoraux. Ainsi cette commission d'enquête est l'ultime recours contre un pouvoir exécutif inébranlable. Le rapport sur le projet est adopté par 312 voix contre 250. Une commission se met en place.

La commission d'enquête doit établir un lien entre les griefs et le code pénal. Cela signifie qu'elle doit trouver et éventuellement démontré qu'il y a eu violation de la Constitution, de la loi, prévarication et complot contre le régime. Les motifs avancés sont politiques et pénaux : - « Il y a, suivant nous, présomption grave que les ministres du 17 mai se sont rendus coupables des crimes de trahison et de prévarication, et en fait : d'avoir par une politique ouvertement institutionnelle, remis en question l'existence de la République et jeté ainsi le pays dans une perturbation profonde ; d'avoir suspendu l'empire de la Constitution et des lois ; de les avoir formellement violées ; d'avoir fait un abus criminel du pouvoir qui leur était confié, et ce dans le dessein de fausser les élections et de priver les citoyens du libre exercice de leurs droits civiques ; d'être intervenus dans les élections, par la violence, par la promesse et par la menace, par dons, faveurs (...), par des destitutions de fonctionnaires, (...)par des instructions donnés aux agents du pouvoir (...); d'avoir détourné et fait détourner des pièces et documents appartenant aux administrations publiques, d'avoir fait enlever des papiers dans les

Dufaure, puis en démissionnant le 30 janvier 1879. Le temps de réaction est long.

dépôts publics, crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, prévus et punis par l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875 et par les articles 109, 110, 114, 123, 124, 130, 173, 179, 254 et 255 du code pénal. – Il y a, en outre, suivant nous, présomption grave que les ministres du 17 mai et du 23 novembre 1877 se sont rendus coupables du crime de trahison : en formant un complot ayant pour but *soit de changer, soit de détruire le gouvernement*, (...) crime prévu et puni l'article 89 du code pénal ; en prenant des mesures contraires aux lois et à l'exécution des lois (...), crime prévu et puni par les articles 123 et 124 du code pénal ».

Les motifs sont politiques car il est question des choix politiques du pouvoir exécutif. Il est aussi fait référence à Benjamin Constant, à la théorie du mauvais usage d'un pouvoir légal, car les ministères ont « fait un abus criminel du pouvoir qui leur était confié ». Il leur est aussi reproché de refuser de tenir compte de l'avis des électeurs. Certains éléments, comme celui des résultats électoraux, évoquent le procès des ministres de Charles X. Le maréchal Mac-Mahon ralentit le travail de la commission, au lieu de s'effacer. Elle ne peut rendre son rapport qu'après des élections sénatoriales favorables aux républicains, le 8 mars 1879. Les auteurs du rapport basent, eux aussi, leur argumentation sur la théorie de l'arbitraire de Benjamin Constant, Selon le rapporteur Henri Brisson : « (...) c'est qu'(les ministres) commettent un crime toutes les fois qu'en qualité d'agents de la puissance exécutive ils commettent une violation de la loi. Il est en outre incontestable en principe que la responsabilité judiciaire d'un ministre se trouve encourue toutes les fois qu'il fait, même en dehors des qualifications de la loi pénale, un abus criminel du pouvoir qui lui est confié(...) » – Cité par Eugène Pierre, op. cit., tome 2, p. 733.

Le 13 mars à la Chambre il précise son analyse, toujours dans la droite ligne de Benjamin Constant : « Conspirer contre la République, cela constitue d'abord le crime de trahison, c'est à dire une accusation qui, sans doute, n'a pas sa place dans le Code pénal, mais de laquelle toutes les illustrations de la politique libérale, Benjamin Constant, Clausel de Coussergues, Labley de Pompières, Villemain, et enfin M. le duc de Broglie, le père, ont dit qu'elle était dans le droit de toute Assemblée politique. Oui, ces grands écrivains et ces grands orateurs ont dit que dans tout débat sur une mise en accusation, les Assemblées exerçaient à la fois aussi bien la Chambre d'accusation que la Chambre de jugement, le pouvoir de législateurs et le pouvoir de juges, qu'elles qualifiaient le crime en même temps qu'elles qualifiaient le crime qu'elles appliquaient la peine ». –cité par Fernand Arles, op. cit., p. 31-32–. Il rappelle, d'une part, qu'il y a systématiquement trahison quand un ministre abuse de l'exercice d'un pouvoir légalement attribué ; d'autre part, il en a toujours été ainsi pour les crimes de trahison. Ils jugent les ministres coupables. Par ailleurs, évoquant les anciens procès il affirme que les Assemblées, en leur qualité de Chambre d'accusation et de Chambre de jugement, peuvent légiférer en la matière, déterminer et prononcer les peines. Les Chambres ont donc un pouvoir souverain en la matière.

Le député Léon Renault s'oppose à la mise en accusation des ministres devant le Sénat et ceci pour des raisons politiques. Il refuse de discuter de leur éventuelle culpabilité. Il explique : « Pour mettre en accusation, (...) il ne suffit pas qu'il y ait des coupables ou des présumés coupables, il faut encore qu'il y ait un intérêt public certain, impérieux, indéniable à ce que la répression encourue soit prononcée : car les procès politiques amènent toujours avec eux un grand trouble social auquel un Parlement n'a pas le droit d'exposer légèrement un pays. (...) Ce que la France attend de nous, ce n'est pas d'être agitée (ce qui sera le cas avec un procès politique, sous-entend-il), même par une œuvre de justice, c'est d'être gouvernée ». Puis, « Ne touchez pas à ce qu'il y a de plus délicat au monde, la justice appliquée aux choses politiques. Le propos de tous les procès politiques, c'est que les passions sont bien difficiles à écarter des juges. Quand on pourra dire, avec quelque apparence de raison, que vous avez choisi l'heure pour poursuivre, attendu la modification du tribunal pour accuser, vous serez bien près de voir s'élever le régime des commissions appliqué aux choses politiques. Souvenez-vous de cette grande parole de M de Sèze en face d'une Assemblée politique qui allait juger un Roi : « Je cherche ici des juges, je ne vois que des accusateurs » » –Cité par M. Popesco, *La responsabilité pénale des ministres devant la Haute Cour de Justice*, Thèse, Bordeaux, 1933, p. 162, in Philippe Lauvaux, *Aspects...* op. cit., p. 30. Il perçoit parfaitement le côté dénaturé de ce type de procès, la tentation de la vengeance et des règlements de comptes politiques plus ou moins latents.

Il y a mélange des deux responsabilités ou un recours à la responsabilité pénale pour des motifs politiques, ce qui conduit la majorité à repousser la proposition de condamnation le 13 mars. Cet épisode se conclut d'une étrange façon qui révèle le dévoiement de la procédure à des fins politiques, mais aussi un manque de constance des élus de la nation. La proposition de mise en accusation est repoussée à la Chambre des Députés par 317 voix contre 159 car elle souhaite conserver le ministère en fonction. Cela peut sembler paradoxal, elle qui regrettait que le cabinet ne soit pas parlementaire. Néanmoins, elle refuse de voter l'ordre du jour pur et simple. L'un d'entre eux, M. Rameau suggère le vote d'un ordre du jour dans lequel il propose que la résolution de la commission d'enquête soit affichée dans toutes les communes de France : « Livre au jugement de la conscience nationale, qui les a déjà solennellement réprouvés, les desseins et les actes criminels des ministres des 17 mai et 23 novembre, et invite le ministre de l'intérieur à faire afficher la présente résolution dans toutes les communes de France ». Après quelques débats, –doit-on publier la résolution alors qu'elle a été rejetée ?–, un ordre du jour motivé est adopté par 217 voix contre 135, permettant ainsi de manifester la défiance. 1879 – Eugène Pierre, op. cit., tome 2, p. 734-735. A. G Bel, *De la responsabilité pénale des ministres d'après le droit français actuellement en vigueur*, Arthur Rousseau éditeur, Paris, 1899, p.12. Lire aussi Pierre Desmottes, op. cit., p. 130-134.

La revendication des libéraux et de Benjamin Constant avant la dissolution du 16 mars 1830 s'inscrit dans la finalité de la responsabilité politique des gouvernants : « *La royauté a entre ses mains une ressource constitutionnelle dont elle peut user, c'est la dissolution (...). Encore une fois, nous n'attaquons pas la prérogative royale : nous lui demandons uniquement de rétablir l'harmonie entre les pouvoirs soit en renvoyant ses conseillers, soit en appelant à la nation par des élections nouvelles* »¹⁴⁸⁰. En 1997, cette harmonie a été établie immédiatement avec la démission du gouvernement Juppé et la formation d'un gouvernement en accord avec la nouvelle majorité issue des urnes. Si les conditions dans lesquelles Jacques Chirac a eu recours à la dissolution sont contestables, comme son comportement par la suite, des progrès notables ont été réalisés au fil du temps : les abus du droit de dissolution ne se sont pas multipliés sous la III^e République, puis sous la Ve République.

Sous la III^e République, il faut attendre quelques semaines après une dissolution pour qu'un gouvernement en accord avec la nouvelle majorité soit formé. Sous la Ve République, c'est automatique pour des raisons politiques et juridiques :

Des raisons politiques : il y a eu maturation des pratiques politiques –il serait à présent inconcevable qu'un président ne tienne pas compte du résultat des élections législatives–. Sont ancrées la volonté de stabiliser les institutions et la nécessité de respecter la volonté électorale –cela évite de recourir à des crises extra-parlementaires, à des révolutions pour obtenir un changement politique–. L'élargissement progressif du droit de suffrage, qui, à partir du 4 avril 1944 devient universel, a un double avantage : tout d'abord, le résultat électoral, qui est le reflet de la volonté d'un nombre important de citoyens, a un poids politique accru ; ensuite, cela canalise les mécontentements qui s'expriment par des voies légales¹⁴⁸¹.

La nomination d'un nouveau gouvernement en accord avec la nouvelle majorité s'explique aussi pour une raison juridique majeure : la constitutionnalisation de la motion de censure. Si le président ne tient pas compte du résultat électoral, une motion de censure sera immédiatement votée et la démission du gouvernement en résultera. De plus, sa responsabilité pénale pourrait être engagée. Elle l'aurait été aisément en 1986 et en 1993, les majorités politiques au sein des deux Assemblées étant opposées au président de la République. Par contre, en 1997, cela aurait été difficilement réalisable.

Sous la III^e République, un président de la République résiste à la majorité parlementaire. Alexandre

¹⁴⁸⁰ Cité par Achille de Vaulabelle *Histoire des deux restaurations jusqu'à l'avènement de Louis-Philippe (de janvier 1813 à octobre 1830)*, Garnier, Paris, 1857, vol. 8., p. 77 et 84. in André Cabanis, Michel Louis Martin, op. cit., p. 76.

¹⁴⁸¹ Ce sont les vertus cathartiques de l'élection et de la campagne électorale.

Millerand, dont la volonté de mettre en place un gouvernement présidentiel a été affirmé lors de la présentation de sa candidature à la présidence de la République¹⁴⁸², ne renvoie pas son président du Conseil, Raymond Poincaré, ni après sa mise en minorité par la chambre des députés en mars 1924 sur la question des pensions, ni après l'échec de sa majorité aux élections législatives d'avril-mai 1924. Cette attitude incite la majorité radicale et socialiste à déclarer dans une motion que « le maintien à l'Élysée de Monsieur Millerand blesserait la conscience républicaine ». De plus aucun membre éminent de la majorité ou de l'opposition n'accepte de devenir président du Conseil. Par la suite, il réussit à unifier un gouvernement minoritaire à seule fin de pouvoir adresser un message au Parlement. Une perche leur est lancée : les parlementaires n'ont qu'une seule façon juridique d'atteindre le chef de l'État : la mise en jeu de sa responsabilité pénale pour haute trahison s'ils estiment que le président outrepassé ses prérogatives. Les députés optent pour une autre voie et annoncent leur refus d'entrer en relation avec le pouvoir exécutif tant que ne « se présentera pas devant elle un gouvernement constitué conformément à la volonté souveraine du pays ». Ne pouvant dissoudre la chambre des députés, il se résout à démissionner le 11 juin 1924¹⁴⁸³.

Il y a progrès après les élections législatives anticipées de 1997, comme après les élections législatives de 1986 et de 1993 car il y a harmonie politique entre le gouvernement, centre d'impulsion politique, et l'Assemblée nationale. La finalité de la responsabilité politique est atteinte. Le système politique a atteint une certaine maturité car il s'adapte aux configurations politiques et bénéficie d'une stabilité politique.

Certes, une démission présidentielle, notamment en 1997, aurait été un aboutissement politique logique, une consécration de la responsabilité présidentielle, la responsabilité politique étant parfois définie comme « l'obligation faite au titulaire d'une fonction politique de se retirer lorsqu'il a perdu la confiance de ceux devant lesquels il doit répondre »¹⁴⁸⁴. Le Président, en restant en place, malgré l'échec des élections législatives en 1997, mais aussi en 1986 et en 1993, se met dans une « situation fautive » qui discrédite sa fonction. Il se maintient en tant que détenteur d'un mandat et non en tant que

¹⁴⁸² Je serai « l'homme d'une politique arrêtée et appliquée en étroite collaboration avec ses ministres ». Cité par Antide Moreau, in *La haute trahison du président de la République sous la V^e République*, op. cit., p. 1591.

¹⁴⁸³ Pour éviter que ce genre de situation se reproduise, les auteurs de la Constitution de 1946 prévoient, en plus de la procédure pour haute trahison, la possibilité, pour les parlementaires, de constater par vote l'empêchement du chef de l'État. L'empêchement est aussi prévu dans la Constitution de 1958. Toutefois, il revient au Conseil constitutionnel, saisi par le gouvernement, d'apprécier la situation. Antide Moreau, op. cit. p. 1592-1593. Michel Bélanger, *Contribution à l'étude de la responsabilité politique ...*, op. cit., p. 1303-1305.

¹⁴⁸⁴ Patrick Auvret, op. cit., p. 78.

bénéficiaire de la confiance populaire¹⁴⁸⁵. C'est le prestige de l'exécutif et du régime dans son ensemble qui est flétri¹⁴⁸⁶, même si un président peut justifier son maintien sur la base de l'article 5. Il est le garant du fonctionnement des institutions, et ne peut démissionner en cours de mandat pour une élection qui ne le concerne pas directement. Charles de Gaulle qualifiait les élections législatives de « 487 compétitions locales ». Karl Marx n'avait-il pas déjà souligné dans *Le 18 brumaire de Napoléon Bonaparte*, qu'un président élu au suffrage universel direct bénéficiait d'une « légitimité supérieure à celles des parlementaires, élus de leur circonscription »¹⁴⁸⁷.

Il y a défaillance du processus et non rejet ou inexistence de la responsabilité présidentielle car il s'est soumis en nommant le nouveau gouvernement. Sur ce point, en comparaison avec les régimes précédents, il y a progrès. De plus, la marge de manœuvre du président est fortement restreinte en période de cohabitation.

B – La fin d'un président législateur

La détermination et la conduite de la politique de la nation sont réalisées essentiellement par le gouvernement car le Premier ministre entend appliquer le programme sur la base duquel il a conduit la campagne pour les élections législatives, notamment pour la politique intérieure. Il s'implique aussi dans la politique européenne, étrangère et de défense, même si sur ces points, il peut se heurter avec le président. Lionel Jospin est très actif et très revendicatif en la matière, entre 1997 et 2002¹⁴⁸⁸. En période de cohabitation, « le président perd son droit d'évocation » et d'ingérence dans « le domaine que les articles 20 et 21 de la Constitution réservent au Premier ministre »¹⁴⁸⁹. Ainsi, pour ce qui « relève de la responsabilité exclusive du gouvernement (...), la cohabitation met provisoirement un terme aux empiètements présidentiels ». C'est « le retour à l'article 20 » et le président ne dispose d'aucun moyen de l'empêcher de recourir à sa convenance aux articles 37 à 49¹⁴⁹⁰, même s'il convient de nuancer cette affirmation pour l'article 38.

Il dispose d'une compétence générale dans le domaine réglementaire. Le président de la République n'a qu'une compétence d'attribution¹⁴⁹¹. Pour la première fois depuis le début de la V^e

¹⁴⁸⁵ Jean Petot, *Faut-il réviser la Constitution ...*, op. cit., p. 1476.

¹⁴⁸⁶ Eric Desmons, *L'exécutif sous la V^e République : le Président de la République et le Premier ministre en représentation*, RDP, n° 5/6, 1998 p. 1580.

¹⁴⁸⁷ Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçon ...*, op. cit., p. 251-252 ; 258.

¹⁴⁸⁸ Jacques Le Gall, *La troisième cohabitation : ...* op. cit., p. 104-109.

¹⁴⁸⁹ Jean Massot, *La V^e République est-elle soluble dans la cohabitation*, in *Mélanges Philippe Ardant*, op. cit., p. 164-165. Marie-Anne Cohendet, *Cohabitation et Constitution*, op. cit., p. 46.

¹⁴⁹⁰ Jean Massot, *La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? in La Ve République, ...* op. cit., p. 28.

¹⁴⁹¹ Même si, depuis un arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat de 1992, les décrets délibérés en Conseil des ministres doivent être revêtus de la signature du chef de l'Etat, même quand aucune délibération n'est prévue par des textes. C.E. Ass. 10

République, entre 1986 et 1988, comme au cours des deux autres cohabitations, il n'est plus un exécutant. Il devient un dirigeant¹⁴⁹². En Conseil des ministres, le président de la République peut toujours tempêter, et s'opposer à des projets de loi. La décision finale sera prise par le président de la République. En période de cohabitation, le Conseil des ministres n'est pas le lieu de la discussion sur la politique gouvernementale. Les Conseils et Comités se sont multipliés à cette fin. Dès la première cohabitation, le recours au Conseil de cabinet s'est multiplié, alors même que, dès le début de la V^e République, il se fait très rare¹⁴⁹³, symbolisant ainsi la prééminence présidentielle dans la vie institutionnelle. La présidence du Conseil des ministres permet au chef de l'Etat de manifester ses désaccords. François Mitterrand a admis, en novembre 1986 qu'il ne peut s'opposer au recours à l'article 49 al. 3 car c'est « un droit reconnu par la Constitution au Premier ministre » et non au président de la République¹⁴⁹⁴.

De plus, les pouvoirs dispensés de contreseing, dont dispose le président, sont des armes de faible impact dans ce contexte politique sauf l'article 12. Toutefois son recours est risqué. L'exercice des pouvoirs qu'il exerce sur proposition, à savoir le recours au référendum et le déclenchement de la procédure de révision constitutionnelle, est limité. Tout au plus le président de la République peut-il bloquer un Premier ministre désireux de recourir au référendum.

Ainsi, selon Benoît Jeanneau, en matière de réformisme constitutionnel, le président « se trouve réduit à un combat d'arrière-garde »¹⁴⁹⁵. Plus globalement, selon Philippe Lauvaux, ses pouvoirs « ne sont guère plus importants ni très différents de ceux dont disposent certains chefs d'Etat non élus au suffrage universel et qui, comme le président italien, les ont exercés avec autorité en certaines périodes ». « L'appellation de régime semi-présidentiel » ne convient assurément plus. La capacité d'obstruction que peut développer le président est aisément surmontable : il refuse de signer les ordonnances proposées par le Premier ministre. Ce dernier soumet alors des projets de loi au Parlement, comme en 1986. Il refuse d'inscrire un projet à une session extraordinaire ; il le sera à la session ordinaire suivante comme en 1993. Il s'oppose systématiquement à inscrire à l'ordre du jour des projets de loi gouvernementaux. Le Premier ministre suggèrera à un député de préparer une proposition de loi¹⁴⁹⁶.

Jacques Chirac estime qu'entre 1986 et 1988 il a bénéficié de plus de liberté qu'entre 1974 et 1976.

sept. 1992 Meyet, AJDA, 1992, p. 686.

¹⁴⁹² Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçon...*, op. cit., p. 125-129.

¹⁴⁹³ Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, Paris, 1987, 3^{ème} édition, p. 222-223.

¹⁴⁹⁴ Cité par Marie-Anne Cohendet, *La cohabitation, leçon...*, op. cit., p. 166.

¹⁴⁹⁵ Benoît Jeanneau, *Les anachronismes constitutionnels français*, in Mélanges Philippe Ardant, op. cit., p. 185.

¹⁴⁹⁶ Philippe Lauvaux, *Destins...*, op. cit., p. 4 ; 8 ; 124.

De plus, dans une telle configuration politique, la solidarité ministérielle est accrue et aucun ministre ne se permettra de régler des dossiers directement avec le président de la République sans le consulter. Il n'est plus le premier des ministres mais le chef de gouvernement et le chef de l'exécutif.

Par ailleurs, si le président de la République peut le gêner, il en est de même, réciproquement, en refusant de contresigner les décisions présidentielles, quand cela est obligatoire, et en rendant impossible le recours aux pouvoirs propres pour lesquels l'intervention du Premier ministre est requise – art. 11, 12, 16–. C'est « l'équilibre de la terreur », selon la formule de Daniel Amson¹⁴⁹⁷. La cohabitation renforce la responsabilité politique du gouvernement et de son chef. La détermination et la conduite de la politique de la nation ne peuvent leur être autant imputées que dans cette configuration politique, même si le président n'est pas resté inactif. Le régime politique français se rapproche de celui de l'Allemagne car à l'article 65 de la Loi Fondamentale du 23 juin 1949, il est stipulé que le Chancelier doit « fixer les lignes directrices de la politique ».

La « cohabitation va (...) de paire avec le désengagement du président (et non) (...) pas avec sa démission »¹⁴⁹⁸. Ce refus de démissionner pose problème aux adeptes du système présidentieliste car il remet en cause un de ses fondements, à savoir la prépondérance des élections présidentielles ... d'autant plus quand le nouveau Premier ministre est le candidat malheureux des élections présidentielles précédentes¹⁴⁹⁹. Quoi qu'il en soit, il y a défaillance du processus de responsabilité et non absence de responsabilité car l'élection législative résonne comme une sanction pour les deux candidats. Le manque de lisibilité est moindre que dans les régimes précédents en raison de la médiatisation de la vie politique qui informe le citoyen des moindres interventions et actes des acteurs politiques.

En période de présidentielisme majoritaire son interventionnisme est incontestable. Dans ce contexte, une révision de son statut doit être envisagée.

Section 2 – La révision de son statut, un élément clef de la revalorisation de la responsabilité politique

Si la Constitution de 1958 a doté le chef de l'Etat de moyens d'action, la pratique présidentielle des textes et des institutions a élargi son champ d'intervention à un degré tel que le principe constitutionnel

¹⁴⁹⁷ Daniel Amson, *L'équilibre de la terreur*, *Le Monde* du 8 avril 1987.

¹⁴⁹⁸ Claude Emeri, *De l'irresponsabilité ...*, op. cit., p. 147.

¹⁴⁹⁹ Philippe Lauvaux, op. cit., p. 119.

d'irresponsabilité politique devant le Parlement paraît « choquant »¹⁵⁰⁰.

Le quinquennat apporte une réponse, en rapprochant les échéances. Toutefois, ce progrès est insuffisant comparé à la prééminence du Président de la V^e République. Il n'assume ni la responsabilité politique d'un chef de Gouvernement en régime parlementaire, ni la responsabilité pénale prévue dans le système américain avec la procédure d'*impeachment*¹⁵⁰¹. Si la responsabilité politique directe, à savoir la sanction électorale directe, est renforcée, même faiblement, par la réduction de la durée du mandat présidentiel, la responsabilité indirecte n'est pas affectée.

Or, actuellement, «les contradictions de la responsabilité politique sont bien dans cette incapacité du droit politique à sanctionner effectivement les blessures qui lui sont faites»¹⁵⁰². Il importe de trouver une solution pour que sa responsabilité en tant que chef de l'Etat et chef de l'exécutif soit mise en œuvre et clarifiée. La clarification du système de responsabilité politique est nécessaire car l'article 68 C. « n'a pas « empêché la multiplication des cas et formes de mise en jeu » de sa responsabilité politique »¹⁵⁰³. Il importe de faciliter l'identification des décideurs, d'assurer la transparence nécessaire pour assurer savoir qui doit rendre des comptes et de prévoir un déclenchement hétéronome de la procédure de contrôle et de sanction. Il n'a pas été satisfaisant de laisser au président le soin de lancer ces phases.

Toutefois, deux problèmes, apparemment contradictoires, sont à gérer : «un problème constitutionnel», celui de l'institutionnalisation de la responsabilité politique et sa mise en œuvre, «un problème de gouvernabilité», celui d'assurer le fonctionnement des instances dirigeantes, notamment de l'exécutif¹⁵⁰⁴.

Une double démarche sur le statut du chef de l'Etat doit être menée. Reconsidérer le principe constitutionnel d'irresponsabilité politique s'impose. Ce principe étant battu en brèche, il s'agit soit de supprimer l'élection du président au suffrage universel direct, soit d'examiner les différentes options pour canaliser la mise en œuvre de cette responsabilité politique (§1). De plus, sa responsabilité pénale doit être examinée. Analysée comme une responsabilité ayant essentiellement un caractère politique, sa mise en œuvre est illusoire. La réviser est suggérée (§2).

¹⁵⁰⁰ Philippe Ségur, op. cit., p. 66.

¹⁵⁰¹ Jean-Louis Quermonne, *Chronique d'une dissolution singulière et d'une cohabitation risquée : la continuité de la V^e République en question*, French Politics and Society, vol. 15, n° 4, p. 17.

¹⁵⁰² Christian Bidégaray, Claude Emeri, op. cit., p. 73.

¹⁵⁰³ Christophe Guettier, *Rapport introductif, in La responsabilité pénale du président de la République*, op. cit., p. 16.

¹⁵⁰⁴ Marie-Claire Ponthoreau, *Pour une réforme de la responsabilité politique du Président*, op. cit., p. 315.

Paragraphe 1 - Reconsidérer le principe constitutionnel d'irresponsabilité politique

La remise en question de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat, quand sont mis en face à face la pratique politique sous la V^e République et les propos d'Esmein : « il semble que la souveraineté nationale ait pour conséquence nécessaire la pleine responsabilité de tous ceux qui exercent, à un titre quelconque, l'autorité publique ». Car ils agissent « non en vertu d'un droit propre, mais au nom de la nation, en qui réside la souveraineté »¹⁵⁰⁵.

La responsabilité politique est mise en œuvre pour apprécier des choix politiques et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Elle suppose que, sur le plan juridique, une personne extérieure intervienne dans ce processus d'évaluation, s'informe, contrôle et sanctionne, positivement ou négativement. Le déclenchement doit être hétéronome au président. L'extension de la fonction présidentielle, sur le plan constitutionnel comme sur le plan conventionnel étant croissante, la question de la responsabilité politique du chef de l'Etat ne peut être reléguée sous prétexte qu'elle est contraire à la logique du régime parlementaire.

Avant toute constitutionnalisation de la responsabilité politique, il s'agit d'identifier les responsabilités découlant de l'exercice des fonctions politiques. L'identification serait facilitée par l'inscription du principe de responsabilité politique du Président dans la Constitution. Ne pouvant être responsable de « tous les détails de l'action gouvernementale », il est envisageable de déterminer les actes qui peuvent lui être imputés¹⁵⁰⁶. Cependant, pour des raisons pratiques et pour assurer une certaine souplesse fonctionnelle, une définition exhaustive est délicate. Plus précisément, l'individualisation des décisions prises dans le domaine relevant du domaine partagé serait particulièrement épineuse voire conflictuelle en période de cohabitation. Le chef de l'Etat doit aussi respecter une obligation découlant de la responsabilité politique, « l'obligation de surveillance » de ses collaborateurs qui exige qu'il s'explique et rende des comptes sur les actions menées et ne dise plus qu'il ne sait pas¹⁵⁰⁷.

Si pour certains, il faut restaurer le droit à la sanction et « redimensionner » la sanction électorale pour qu'elle ne soit pas que périodique, pour d'autres, c'est le principe d'irresponsabilité politique devant le peuple et devant le Parlement qui doit être réhabilité.

Seront examinés des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité présidentielle ou de

¹⁵⁰⁵ Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., p. 437. Cité par P.O. Caille, op. cit., p. 84.

¹⁵⁰⁶ Michel Bélanger, op. cit., p. 1292.

¹⁵⁰⁷ Marie-Claire Ponthoreau, op. cit., p. 316-319.

rétablissement de son irresponsabilité politique. Ils concernent les relations président et citoyens (A), président et Parlement (B), ou associer les citoyens et les parlementaires face au président (C). Néanmoins, que ce soit dans ses relations avec les citoyens ou le Parlement, une autre conception

A – Redéfinir sa relation avec le peuple

Des solutions sont proposées allant soit dans le sens d'un renforcement de sa responsabilité devant le peuple avec le recall ou le référendum-question de confiance (1), soit dans le sens d'une remise en question de sa responsabilité électorale avec la suppression de l'élection du président au suffrage universel direct. (2).

1 – L'option du renforcement de la responsabilité politique directe du président de la République devant les citoyens

Un moyen intéressant de renforcer politiquement et réellement la responsabilité présidentielle serait de consulter le peuple pendant la mise en œuvre d'une politique et non au bout de cinq ans au terme de son application¹⁵⁰⁸. Cependant, si la réponse est défavorable, le Président doit-il démissionner ainsi que le gouvernement ? L'impatience dont font preuve citoyens, entreprises, classe politique mais aussi structures européennes risque de se solder par une remise en cause au bout de deux ans de la classe gouvernante et une rupture de toute continuité politique.

La possibilité d'organiser un référendum-question de confiance en période de cohabitation sans avoir à démissionner ou à dissoudre l'Assemblée nationale est plus pertinente. Cette proposition offre un double avantage : d'une part, elle a le mérite d'éviter l'interruption d'un mandat (présidentiel ou législatif), d'autre part, elle est simple à mettre en œuvre. Il suffit de modifier le deuxième alinéa de l'article 10 de la Constitution : «le Président de la République pourrait demander une nouvelle délibération de la loi aux assemblées ou faire organiser par le Gouvernement un référendum proposant de rejeter le texte voté par le Parlement». Cependant, un rejet de la loi et donc un désaveu du Parlement provoqueraient une crise politique.

Un inconvénient majeur est que le Président, une fois sa position confortée par la décision populaire, pourrait être fortement tenté de dissoudre l'Assemblée nationale. Encourager un tel rapport de force nuirait à l'autorité législative, celle-ci n'ayant pas les moyens de renverser le Président de la République. Le renforcement du «présidentialisme» est à redouter¹⁵⁰⁹.

¹⁵⁰⁸ Patrick Auvret, *La responsabilité du chef de l'Etat sous la Ve République*, RDP, 1988, op. cit., p. 91.

¹⁵⁰⁹ Patrick Auvret, *La responsabilité du chef de l'Etat ...*, op. cit., p. 115-117.

Une autre solution est envisageable. Comme à présent, le président est élu par les citoyens, ceux-ci pourraient être autorisés à intervenir directement par la voie du *recall*.

La procédure du *recall* permet, à l'initiative d'une certaine proportion d'électeurs, de révoquer un élu¹⁵¹⁰. Toutefois, c'est une technique risquée pour trois raisons : tout d'abord, dépendant exclusivement d'une initiative populaire, elle a l'inconvénient de fournir à des mouvements extrémistes ou minoritaires l'occasion de perturber la vie publique ; ensuite, permettre au citoyen de mettre en cause directement la responsabilité du Président sur une option politique est contraire à l'esprit de la Constitution : un tel procédé s'oppose « au caractère non impératif du mandat présidentiel »¹⁵¹¹ ; en dernier lieu, le citoyen manifestant, par son absentéisme électoral, exception faite lors de l'élection présidentielle, une forme de désintérêt pour la politique ou de rejet, la portée de ce procédé est d'autant limitée.

Bernard Chantebout qui juge excellent le principe de l'élection du président de la République au suffrage universel direct est favorable à la suppression du second tour qui encourage les marchandages politiques et nuit à la représentativité du candidat élu. Le report des voix au second tour ne relève pas toujours d'une logique démocratique, les électeurs votant pour un candidat pour mieux faire échec à un autre candidat comme en 1969, contre Alain Poher¹⁵¹² ou en 2002, contre Jean-Marie Le Pen. L'avantage de cette procédure est de limiter l'atomisation des choix et la tentation des électeurs d'attendre le second tour pour exprimer leur choix, le premier tour servant à exprimer un mécontentement politique.

Une autre position, diamétralement opposée, peut être envisagée.

2 – L'option de la suppression de la responsabilité politique directe du président devant les citoyens

Plutôt qu'un renforcement de ce lien, il est envisageable de supprimer l'élection du Président au suffrage universel direct, cet élément étant incompatible avec le principe constitutionnel d'irresponsabilité politique. Cette proposition peut se justifier.

Certes, les Français sont profondément attachés à son mode actuel de désignation, comme en témoigne le taux élevé de participation aux élections présidentielles¹⁵¹³. Désigner le personnage le plus

¹⁵¹⁰ Jean Louis Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la V^e République*, ..., op. cit., p.172.

L'article 43 de la Constitution de Weimar dispose que le Président du Reich peut être révoqué par une votation populaire sur la demande du Reichstag à la majorité des deux tiers ; en cas de refus du Peuple, le Reichstag est dissous.

¹⁵¹¹ Marcel Sinkondo, op. cit., p. 64.

¹⁵¹² Il suggère que les électeurs inscrivent trois noms différents sur le bulletin par ordre de préférence. Si le premier n'obtient pas la majorité absolue, sera ajouté à ses voix celle du second candidat et éventuellement du troisième. Sera proclamé élu le candidat ayant obtenu le plus de voix. Ce système fonctionne en Autriche et en Irlande. Bernard Chantebout, *Changer le mode d'élection du président de la République*, LPA, 4 mai 1992, n°54, p. 9-10.

¹⁵¹³ C'est pour les élections présidentielles que le taux d'abstention est le plus faible : 18,8% en moyenne de 1965 à 1995,

influent de l'Etat français, celui qui propose un programme, provoque chez l'électeur un sentiment de puissance qui satisfait son goût pour le pouvoir. Par ailleurs, considérer que le simple retour à l'ancien mode d'élection résoudrait toutes les contradictions de la V^e République est exagéré. La logique de la Constitution de 1958 met largement en avant le chef de l'Etat. Ce serait attribuer une vertu incroyable au suffrage indirect, celui de produire « une société de citoyens éclairés, gouvernés par des parlementaires éclairés et animés par des partis éclairés. Si cela avait dû exister, cela aurait existé avant 1958 »¹⁵¹⁴.

Cependant, certaines dérives et défauts de la démocratie représentative sont amplifiés quand il s'agit de l'élection présidentielle : la multiplication des candidatures, la personnalisation de la fonction, l'électeur-consommateur et non citoyen avisé. Armel Le Divellec s'interroge sur l'intérêt d'une telle élection : « L'élection du président au suffrage universel faisait le pari de l'intelligence, mais ce qu'elle est devenu s'accorde bien avec la médiocrité des temps, et on conviendra qu'elle est assez bien adaptée à des citoyens-consommateurs ! ». L'élection au suffrage universel direct du président n'est pas « un acquis démocratique ». L'élection parlementaire est dévalorisée par l'élection présidentielle car elle « hache » le rythme électoral, et est « marquée d'un enjeu de gouvernement ». Elle n'a pas permis d'atténuer l'influence des partis politiques sur le gouvernement et le président¹⁵¹⁵ comme Charles de Gaulle l'espérait. Toutefois, cet élément n'est pas choquant car un choix de politiques est toujours un choix politique.

La remise en question de ce mode de désignation n'est pas impossible. L'Allemagne a fait ce choix au lendemain de la seconde guerre mondiale, sans que les allemands se sentent « dépossédés », souligne Armel Le Divellec. Une démarche pédagogique rendrait cette réforme acceptable. Cette dernière devrait s'accompagner d'un nouvel agencement des compétences au sein du pouvoir exécutif. Le choix du monisme simplifierait le fonctionnement du régime politique car « le système dualiste complique (...) la répartition des compétences et vient ainsi à brouiller inéluctablement des responsabilités, que l'on soit en période de cohabitation bien sûr, qui conduit à une rivalité permanente, mais même hors d'elle ». La fin de l'élection présidentielle ne remettra pas en cause l'existence d'une majorité parlementaire car la Constitution a réhabilité la fonction gouvernementale et le système politique a mûri. Les partisans d'une telle réforme estiment que cela réhabilitera la responsabilité

contre 25% pour les élections législatives et municipales et 46,8% pour les élections européennes. Bernard Denni, Patrick Lecomte, *Sociologie du politique*, Grenoble, PUG, coll. Le politique en plus, 1999, t. II, p. 43. Pierre Bréchon (dir.), *Les élections présidentielles en France – quarante ans d'histoire politique*, op. cit., p. 19. et *La France aux urnes – Soixante ans d'histoire électorale*, n°5182-83, 15 novembre 2003 La documentation Française, p. 26.

¹⁵¹⁴ Alain Lancelot, *Faut-il réduire ...*, op. cit., p. 14-16.

¹⁵¹⁵ Armel Le Divellec, *Réflexions sur l'avenir du système de gouvernement de la V^e République*, RDP, n°1/2, 2002, p. 223-225.

politique du gouvernement car « tous les détenteurs du pouvoir gouvernemental » pourront ainsi répondre de leurs actes devant le Parlement. Ce dernier y gagnera. La campagne électorale pour l'élection des députés s'articulera explicitement autour d'un enjeu : la désignation du Premier ministre. Toutefois toute réforme en ce sens doit être comprise et acceptée pour les acteurs politiques. Sans cela elle court à l'échec¹⁵¹⁶. Bernard Chantebout note qu'en Grande-Bretagne et en Allemagne, où le chef de l'Etat n'est pas élu au suffrage universel direct et où n'existe pas de multipartisme, l'élection législative « porte sur le choix d'une équipe, en vue de la réalisation de programmes (...) »¹⁵¹⁷. Si le choix est celui du retour à « un régime purement parlementaire », il est nécessaire remettre en question les articles 5, 6, 19 et 64 de la Constitution « c'est à dire de priver le chef de l'Etat de son rôle d'arbitre actif et de garant de certains intérêts vitaux », en même temps que lui est retirée sa légitimité venant de son mode d'élection¹⁵¹⁸. La réécriture de l'article 12 peut aussi être envisagée. Si la vie politique doit s'articuler autour du Premier ministre et non plus du président de la République, il est logique que l'exercice du droit de dissolution lui soit accordé¹⁵¹⁹.

La suppression de l'élection du président de la République au suffrage universel direct peut aussi s'accompagner de l'instauration de l'élection du Premier ministre au suffrage universel direct. Le président de la République serait alors élu comme avant 1962¹⁵²⁰.

C'est pour sortir le régime parlementaire « des mares stagnantes » que Pierre Mendès-France avait proposé, dans les années 50, l'élection du Président du Conseil au suffrage universel direct¹⁵²¹.

Néanmoins, selon Philippe Ardant, « Réclamer le retour à la désignation (du président de la République) par les chambres (s') est entretenir une chimère », les français appréciant de participer au choix du chef de l'Etat. Il n'est pas nécessaire de supprimer l'élection au suffrage universel direct pour mettre en place un système moniste où le Premier ministre et son gouvernement serait politiquement pleinement responsable devant l'Assemblée nationale. Quoiqu'il en soit, il juge nécessaire, comme Michel Lascombe, de clarifier la répartition des compétences entre le président et le Premier ministre et d'éviter un tel enchevêtrement¹⁵²².

¹⁵¹⁶ Selon Arnel Le Divellec, la mise en place d'un scrutin uninominal majoritaire à un tour et le transfert au Premier ministre du droit de dissolution accompagnerait la réforme. Cependant, il ne faut surtout pas remettre en question les techniques de rationalisations des rapports gouvernement - assemblées. *Réflexions...*, op. cit., p. 226-233. La proposition de Michel Lascombe de supprimer l'article 13 ce qui rendrait au Premier ministre « la globalité du pouvoir réglementaire et (...) la nomination aux emplois civils ». Cela aura des conséquences heureuses sur l'usage de l'article 38 C. *Le soleil a rendez-vous avec la lune ...*, op. cit. p. 243.

¹⁵¹⁷ Bernard Chantebout, *Changer le mode d'élection du président de la République*, LPA, 1992, n° 54, p. 9. Il rajoute que ces programmes sont « à peu de choses près interchangeables », ce qui n'est pas le cas en France.

¹⁵¹⁸ Jean Massot, *La cohabitation, quelles conséquences...*, op. cit., p. 31.

¹⁵¹⁹ Marie-Anne Cohendet, *Cohabitation et Constitution*, op. cit., p. 57.

¹⁵²⁰ Jean-Marie Donegani, Marc Sadoun, *Réformer la V^e République*, Esprit, mars-avril 1999, p. 181-182

¹⁵²¹ Alain Lancelot, *Faut-il réduire ...*, op. cit., p. 14-16.

¹⁵²² Philippe Ardant, *Comment réaménager les pouvoirs du président et du Premier ministre pour un régime primo-*

Si sa relation avec l'électeur doit être réexaminée, il en est de même de celle qu'il pourrait entretenir avec le Parlement.

B – Repenser sa relation avec le Parlement

Soit le principe d'irresponsabilité politique devant le Parlement est renforcé par la suppression de ses pouvoirs propres (1), soit il est remis en question par divers procédés (2).

1 – L'option du renforcement du principe d'irresponsabilité politique du président devant le Parlement : la question du contreseing

Qualifier, comme Benoît Jeanneau, d'anachronique le maintien du contreseing dans les régimes semi-présidentiels est exagéré¹⁵²³, d'inopérant, peut être plus adapté en raison de l'omnipotence du chef de l'Etat, d'« évolutif » en fonction de la pratique politique¹⁵²⁴, certainement plus réaliste.

Sur cette base, rétablir le contreseing pour tous les actes du Président peut se justifier en raison de la nécessité de contrôler son action qui est de plus en plus étendue et concentrée entre ses mains¹⁵²⁵.

Ce contrôle est actuellement, hors cohabitation, imparfait. Certes, la restauration du contreseing pour tous les actes est contraire à la nature dualiste de la Constitution¹⁵²⁶, et à la volonté des constituants de mettre en place un Président fort et indépendant dans un régime parlementaire assaini. Toutefois, l'idée n'est pas à rejeter pour deux raisons : d'une part la nécessité de renforcer le contrôle de l'action présidentielle et, d'autre part, de faire prévaloir, en période de cohabitation, la primauté de la volonté populaire qui envoie une nouvelle majorité à l'Assemblée nationale.

Si on aborde la question sous un tout autre angle, le contreseing ministériel peut devenir une arme contre le président. Certes, comme la V^e République en a fait l'expérience, le président peut refuser de signer des ordonnances du gouvernement. Inversement, le Premier ministre peut refuser de signer des actes présidentiels. Ils sont nombreux et relèvent du « fonctionnement normal de l'Etat », voire du fonctionnement quotidien : nomination, traité, session extraordinaire du Parlement Une opposition du Premier ministre pourrait paralyser l'Etat ... sans risquer d'être renvoyé par le président. Au mieux,

ministériel, RDP, n° 1/2, 2002, p. 255.

Une nouvelle répartition des compétences en faveur du Premier ministre est proposée dans le rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Georges Vedel : *Propositions pour une révision de la Constitution – 15 février 1993- La documentation Française*, Paris, 1993. Ainsi l'article 21 pourrait être écrit : « Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de l'organisation de la défense nationale ». p. 40.

¹⁵²³ Benoît Jeanneau, *Les anachronismes constitutionnels français*, in *Droit et politique à la croisée des cultures*, Philippe Ardant, LGDJ, coll. Mélanges, Paris 1999, p. 178.

¹⁵²⁴ Jean-Michel Blanquer, *op. cit.*, p. 244.

¹⁵²⁵ Marcel Sinkondo, *op. cit.*, p. 69-70.

¹⁵²⁶ Jean-Michel Blanquer, *Les mutations du contreseing*, in *La responsabilité des gouvernants*, *op. cit.*, p. 243.

ce dernier dissout l'Assemblée nationale, au pire il démissionne. C'est « l'équilibre de la terreur », selon la formule de Daniel Amson¹⁵²⁷.

Outre une remise en question des pouvoirs propres, une autre option est envisageable, reconnaître sa responsabilité politique devant le Parlement.

2 – L'option de la reconnaissance de la responsabilité politique du président de la République devant le Parlement.

Le principe d'irresponsabilité politique devant le Parlement est un principe largement battu en brèche tant sous les Chartes que sous les III^e et IV^e Républiques. Les procès des ministres de Charles X au cours duquel la responsabilité du roi est largement mise en exergue, la démission de Thiers sous la pression de l'Assemblée le 24 mai 1873, la soumission et la démission de Maréchal Mac-Mahon en 1879, les procès de ses ministres qui sont, en réalité, le procès de l'exercice de la fonction présidentielle, les démissions de trois autres présidents de la III^e République (Jules Grévy en décembre 1887, Casimir Perrier en 1894, Alexandre Millerand en 1924), sont autant d'éléments qui témoignent de la relativité de son irresponsabilité¹⁵²⁸. Vincent Auriol se sent responsable. L'évolution de la IV^e République l'inquiète très rapidement : « Je vais être obligé de démissionner : La République est en danger... »¹⁵²⁹. De même, la façon dont René Coty a mis en jeu son mandat pour obtenir l'investiture de Charles de Gaulle comme président du Conseil confirme la fragilité de ce principe. Le message de René Coty, le 29 mai 1958, s'apparente à une question de confiance car il menace de démissionner si son candidat à la présidence du Conseil n'est pas investi¹⁵³⁰. Il en est de même sous la Ve République, sous la présidence de Charles de Gaulle, naturellement, mais aussi sous les autres présidences, quand le résultat des élections législatives sonne comme une sanction positive ou négative de son action. De même, sa responsabilité est aussi mise en cause « de manière très indirecte, par la majorité parlementaire si celle-ci, à travers une motion de censure dirigée contre le Premier ministre et le gouvernement, vise en fait le président ». La motion adoptée en 1962 constitue un précédent¹⁵³¹. Il arrive aussi que le chef de l'Etat soit mis en cause par le biais des questions écrites et orales adressées à un ministre ou que cette mise en cause soit contenue dans la réponse, par exemple quand un

¹⁵²⁷ Daniel Amson, *L'équilibre de la terreur*, Le Monde du 8 avril 1987.

¹⁵²⁸ Bernard Branchet, *Contribution à l'étude...*, op. cit., p.242-247.

¹⁵²⁹ Vincent Auriol, *Hier et demain*, Cité par Georgette Elgey, *La République des illusions ou la vie secrète de la IV^e République*, tome1, 1945-1951, Fayard, Paris, 1965, p. 301.

¹⁵³⁰ Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement ...*, op. cit., p. 170. Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la Ve République*, LGDJ, Paris, 1968, mise à jour en 1977, p. 59

¹⁵³¹ Pierre Pactet, *L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes*, in *Mélanges Georges Burdeau*, op. cit., p. 206. Jean-Luc Parodi, *Les rapports entre le Législatif et l'Exécutif sous la Ve République*, FNSP, Armand Colin, Paris, 1972, p. 39.

ministre explique qu'il ne peut répondre à une question sur l'exercice du droit de grâce parce qu'il s'agit d'une attribution présidentielle¹⁵³²

L'idée d'une responsabilité politique indirecte devant l'Assemblée est contestée car elle est ...indirecte et informelle.

Certes, mais la soumission du président qui accepte de nommer un gouvernement en accord avec le président est la reconnaissance d'une double responsabilité du pouvoir exécutif : une responsabilité directe du gouvernement devant le Parlement, une responsabilité présidentielle indirecte devant les députés et au-delà devant les électeurs. Il serait peut être temps de franchir une nouvelle étape. De plus, en dépit du principe constitutionnel d'irresponsabilité politique du chef de l'Etat, les présidents se sentent responsables. N'oublions pas ce que Raymond Carré de Malberg écrivait sur l'irresponsabilité présidentielle : elle « constitue, bien moins un privilège établi en faveur du président et destiné à assurer sa stabilité ou son indépendance, qu'une garantie prise contre lui à l'effet d'exclure de sa part toute prétention ou tentation d'entretenir une action gouvernementale et indépendante »¹⁵³³. Ainsi, il n'est nullement question de le protéger au nom de la continuité de l'Etat. L'irresponsabilité devait conduire à son effacement politique. Il y a un lien direct entre responsabilité et pouvoir politique. Le principe d'irresponsabilité politique ne se justifie plus au regard de la pratique institutionnelle et de la conception que les présidents de la République ont de l'exercice de la fonction présidentielle.

L'institutionnalisation de la responsabilité politique peut se concrétiser sous la forme d'une information et d'un contrôle renforcé de l'action présidentielle et d'une procédure, comparable à une motion de censure, se concluant, le cas échéant, par la destitution ou la démission obligatoire et explicitement prévue dans la Constitution. En effet, il est chimérique de croire, comme Messieurs Chandernagor et Sanguinetti¹⁵³⁴, que le précédent créé par Charles de Gaulle puisse avoir force de loi.

Concrètement, il peut être envisagé de faire suivre les interventions présidentielles écrites et orales de débat (a) et de mettre ne place une procédure de destitution comparable à une motion de censure (b).

a – Les propos présidentiels suivis de débat

¹⁵³² Michel Ameller, op. cit., p. 66-69.

¹⁵³³ Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie...*, t. II, op. cit., p. 401.

¹⁵³⁴ André Chandernagor, André Sanguinetti, *Réformer la démocratie ?*, Balland, Paris, 1977, p. 47 cité par Michel Bélanger, *ibid.*, p. 1508.

Il pourrait être intéressant d'obliger juridiquement le président à s'exprimer devant l'Assemblée nationale¹⁵³⁵ et de remettre en question l'interdiction qui lui est faite de lire ses messages et de s'expliquer directement devant l'Assemblée nationale. Ceci le conduirait à organiser sa responsabilité devant le Parlement¹⁵³⁶.

Il en est de même de l'interdiction faite à l'Assemblée de débattre sur les messages présidentiels. Cela permettrait « de réintroduire le principe du contradictoire et (de) favoriser le jugement public tant celui du peuple que celui des représentants »¹⁵³⁷. Il n'est pas inutile de rappeler, à une époque où nombreux sont ceux qui revendiquent l'héritage politique du Général de Gaulle que ce dernier souhaitait exposer lui-même ses messages au Parlement. « La tradition née de l'époque de Thiers lui avait été opposée assez sottement »¹⁵³⁸. Le règlement des Assemblées serait réformé pour que ses interventions et débats se réalisent dans un minimum de calme et de courtoisie.

L'identification des décideurs politiques serait facilitée par une obligation de s'exprimer devant l'Assemblée nationale. Cela passe par l'obligation d'information régulière sur les activités présidentielles¹⁵³⁹. Les messages suivis de débat sont une option. Son intervention serait obligatoire en début et en fin de session parlementaire. Cette solution pourrait limiter les entretiens voire les opérations publicitaires et plébiscitaires du chef de l'Etat à la télévision qui tendent à en faire une tribune présidentielle. Son intervention serait suivie d'un débat contradictoire au Parlement réuni en Congrès.

Par ailleurs, toute intervention télévisuelle présidentielle devrait être contrebalancée par l'attribution automatique d'un droit de réponse à l'opposition dans les mêmes conditions. La solution ultime est de supprimer le poste de celui qui fait écran, c'est-à-dire le Premier ministre. Toutefois, il n'est pas nécessaire et pertinent d'en arriver là¹⁵⁴⁰. Il suffit que le chef de l'Etat respecte une obligation de surveillance de ses collaborateurs et qu'il rende des comptes sur les actions¹⁵⁴¹.

Au-delà, est latente la volonté de rendre le président responsable de son équipe et de l'identifier en

¹⁵³⁵ Jean Rossetto, *A propos...*, op. cit., p. 415.

¹⁵³⁶ Michel Bélanger, op. cit., p. 1292-1295.

¹⁵³⁷ Marie-Claire Ponthoreau, *Le président de la République – une fonction à la croisée des chemins*, Pouvoirs, n°99, 2001, p. 43. Pour une réforme de la responsabilité politique du Président..., op. cit., p. 320-321.

¹⁵³⁸ Pierre Avril, *Le dévoiement*, Pouvoirs, n°64, 1993, p. 143

¹⁵³⁹ Pierre Avril, *Pouvoir et responsabilité ...*, op. cit., p. 15-16.

¹⁵⁴⁰ Le chef de l'Etat serait plus exposé car plus tributaire de la conjoncture politique –Jean-Louis Quermonne, *Chronique d'une dissolution singulière ...*, op. cit., p. 19.–. Paradoxalement, un développement excessif et démesuré des missions présidentielles le fragiliserait. Par conséquent, le dualisme de l'exécutif est une nécessité en raison de la charge de travail de l'exécutif. Il est positif que le Président ait la responsabilité de la défense et de la diplomatie, et le Premier ministre de la politique intérieure. A titre d'exemple, Valéry Giscard d'Estaing relate que le chancelier Helmut Schmidt trouvait sa charge trop lourde à assumer quand son état de santé devenait précaire– Valéry Giscard d'Estaing, *Le pouvoir et la vie* cité par Jean-Louis Quermonne, *La révision...*, op. cit., p. 29-31.–. Il en fut de même pour François Mitterrand.

¹⁵⁴¹ Marie-Claire Ponthoreau, op. cit., p. 316-317.

tant que tel.

Cela favoriserait la revalorisation des chambres, comme lieu de débat et organe de contrôle. Cela diminuerait la personnalisation du pouvoir dans une démocratie où les mass médias jouent un rôle trop important. Les Présidents les ont largement utilisés à leur profit : le Général de Gaulle intervenait 6 fois par an, plus particulièrement entre les sessions parlementaires. Jacques Chirac a l'habitude d'annoncer des projets avant même leur examen par le Parlement : il a annoncé, par exemple, des décisions relatives à la reprise des essais nucléaires le 13 juin 1995 alors qu'au Parlement, un débat sur la question était refusé à l'opposition et finalement organisé le 13 décembre 1995¹⁵⁴². Après les résultats des élections régionales et cantonales de mars 2004, le président est intervenu à la télévision pour présenter le programme d'action qu'il a établi pour son gouvernement.

Une autre technique mérite d'être étudiée.

b – De la motion de censure offensive à la destitution présidentielle

L'idée d'une destitution politique choque généralement car elle remet en question le principe constitutionnel d'irresponsabilité politique du président de la République devant le Parlement. Cependant, c'est une solution pour ceux qui dénoncent l'irresponsabilité présidentielle.

Cette procédure ne peut être confondue avec celle mise en œuvre pour engagée sa responsabilité pénale. Elle ne pourrait l'être en cas de corruption, d'entente avec l'ennemi, de trahison, de détournement de pouvoirs à des fins personnels et de toute faute prévue dans le code pénal¹⁵⁴³. Elle pourrait l'être en cas de violation de la Constitution, en cas de refus de nommer un gouvernement en accord avec la majorité politique à la chambre basse ou en cas d'un usage abusif de ses pouvoirs dispensés de contreseing comme le recours au droit de dissolution pour la convenance personnelle du président. Elle pourrait l'être aussi, comme le suggère Robert Badinter, en cas de refus de signer les ordonnances, de convoquer le Parlement en session extraordinaire, de réunir le Conseil des ministres¹⁵⁴⁴. Il en serait de même si le président ne remplit pas les attributions prévues aux articles 5 C. et 64 C Ses deux derniers motifs ont été proposés par Jean-Paul Payre pour le recours à l'article 68¹⁵⁴⁵. Préférant limiter le recours à l'article 68 pour des faits de nature strictement pénale, il convient d'inclure

¹⁵⁴² Marie-Claire Ponthoreau, op. cit., p. 306-309 ; 314-317 ; 319-321; Pierre Avril et Jean Gicquel en citent un certain nombre dans *la chronique constitutionnelle*, Pouvoirs, n°81, 1997, p. 200.

¹⁵⁴³ Nous n'envisageons pas la même procédure qu'Alban Saillard qui opte pour une procédure pénale : *L'empêchement du chef de l'Etat dans les Constitutions des Etats membres de l'Union européenne a-t-il un caractère politique ?*, LPA, 26 juin 2001, n°126, p. 20.

¹⁵⁴⁴ Robert Badinter, *La destitution du président de la République*, Le Monde du 12 juillet 2003.

¹⁵⁴⁵ Jean-Paul Payre, *Pouvoirs discrétionnaires et compétences liées du Président de la République*, RDP, novembre-décembre 1981, p. 1638-1640.

dans une procédure politique, toute faute de caractère politique. La clarification des deux responsabilités les revalorisera.

La responsabilité politique n'est pas une responsabilité pour faute mais une responsabilité fondée sur un différend entre les pouvoirs exécutif et législatif, le retrait d'un soutien accordé par les députés pour une politique ou un désaccord sur des choix politiques. L'intervention du Parlement est souhaitable et ceci d'autant plus que la France est une démocratie représentative.

Cette procédure se déroule, à titre principal, devant l'Assemblée nationale, seule chambre élue au suffrage universel direct, comme le président de la République. La proposition doit être signée par trois dixièmes des députés. Considérant l'enjeu d'une telle procédure, son lancement doit bénéficier d'un large soutien et ne pas être un gadget entre les mains de quelques députés. Il doit cependant être possible car « la crainte de la destitution est peut-être plus importante que la destitution elle-même »¹⁵⁴⁶. Après un délai de réflexion d'une semaine, des débats sont organisés pour que chaque groupe parlementaire puisse s'exprimer.

Même si les sénateurs ne peuvent proposer et voter la motion, la question pourrait être l'objet de débats en leur sein. Une réunion commune des parlementaires pour débattre de la question est envisageable.

La motion doit être adoptée à la majorité absolue des membres composant la chambre basse. Les abstentions seraient considérées comme défavorables à la motion. La logique de comptabilisation des votes de la motion de censure ministérielle doit être adoptée car il importe, pour la stabilité politique, que les opposants au président manifestent clairement leur désaveu.

Une seule motion par législature peut être proposée. En raison de la réduction de la durée du mandat à cinq ans, cela est suffisant. Selon Marie-Claire Ponthoreau cette mise en avant du Président pourrait remettre en question le dualisme de l'exécutif et faire porter sur la tête de l'exécutif toute la responsabilité gouvernementale¹⁵⁴⁷. Peut être pas en se limitant à une seule motion par législature. Par contre, la critique est recevable pour la proposition présentée par Jean Petot¹⁵⁴⁸.

Si la motion est adoptée, le président de la République est démis de ses fonctions, la vacance de la présidence prononcée et l'intérim assuré par le président du Sénat. Des élections présidentielles sont rapidement organisées. Le président peut se représenter¹⁵⁴⁹. Ainsi, les électeurs endossent le rôle

¹⁵⁴⁶ Jean-Michel Blanquer in Jean-Pierre Camby, Xavier Robert, *Questions sur le statut pénal du chef de l'Etat à six constitutionnalistes*, RDP, 2003, n°1, p. 63.

¹⁵⁴⁷ Marie-Claire Ponthoreau, op. cit., p. 318.

¹⁵⁴⁸ Cf le (C) suivant.

¹⁵⁴⁹ A titre de comparaison : Dans la Constitution de Weimar, existe « une responsabilité purement politique du président à travers un mécanisme de destitution « discrétionnaire » (c'est à dire indépendante de toute condition préalable, infraction ou faute politique fixée par le droit) par le corps électoral. Le référendum sur la destitution est organisé après un vote à la majorité des deux tiers des membres du Reichstag, c'est à dire de l'Assemblée élue au suffrage universel direct (art. 43-2

d'arbitre final.

N'oublions pas que sous la III^e République, même si la procédure de destitution n'existe pas, des députés obtiennent la démission de certains présidents. Citons les pressions exercées par les chambres sur Jules Grévy quand son gendre est mêlé à un scandale des décorations, en 1887, ou la grève des ministrables et les attaques des parlementaires à l'encontre de Casimir Perrier en 1894 et d'Alexandre Millerand en 1924.

Sous la IV^e République, l'Assemblée Nationale a le moyen de détourner ce principe d'irresponsabilité par deux techniques. Tout d'abord, elle peut déstabiliser le Président de la République en refusant d'investir tous les présidents du Conseil qu'il proposerait. La deuxième technique est offerte au Parlement par l'article 41 qui lui permet de constater l'empêchement du chef de l'exécutif. En raison de l'absence de définition de l'empêchement, il pourrait qualifier de tel un « manque d'autorité morale », ou une perte de confiance de la Nation en lui. Même si ce détournement de procédure est inconstitutionnel, aucune autorité ne pourrait le bloquer¹⁵⁵⁰.

La destitution doit être appréhendée comme une procédure contribuant à revaloriser la fonction présidentielle. Elle est une action en opportunité. La sanction politique n'est pas dévalorisante. Elle est la contrepartie du pouvoir politique. Mettre en place une sanction politique, c'est reconnaître et institutionnaliser le président de la République comme détenteur d'un pouvoir politique. Outre la pratique présidentialisée des institutions, l'article 5 C., l'existence de pouvoirs dispensés de contreseing ministériel et l'enchevêtrement existant dans la répartition de certaines compétences sont autant d'éléments qui font du président de la République le détenteur d'un pouvoir politique. Il s'agit de faire en sorte que la mise en œuvre de la procédure de destitution soit considérée comme s'intégrant logiquement dans le fonctionnement du régime politique. Elle doit être acceptable par le président, en premier lieu, mais aussi pour tous les gouvernants et pour tous les acteurs du système politique en second lieu. La destitution doit être conçue de telle façon qu'elle doit lui permettre de « se relever » au terme de la procédure, de ne pas se sentir déshonoré¹⁵⁵¹ : la sanction ne doit pas être considérée comme humiliante ou comme sonnante le glas de la carrière politique du président. C'est une étape dans le processus de responsabilité politique. L'organisation d'une élection présidentielle à l'issue de la procédure positionne le citoyen en arbitre. La logique de la V^e République est ainsi respectée.

C.W.). L'adoption de cette résolution se traduit par la suspension du président jusqu'à l'issue du référendum. Armel Le Divellec, *La responsabilité des présidents de la République dans les pays d'Europe du nord*, in *La responsabilité pénale du président de la République*, op. cit., p. 132.

¹⁵⁵⁰ Georges Vedel, *Manuel...*, op. cit., p. 432. Sous la V^e République, le Conseil constitutionnel intervient dans la constatation et la déclaration de l'empêchement définitif du président –art. 7 C.–.

¹⁵⁵¹ La chute lacanienne ou la destitution subjective : faire en sorte qu'en chutant le sujet ne se fasse pas mal. La chute permet à l'individu de se relever après celle-ci.

Dans ce cadre là, la destitution ne s'intègre pas dans une responsabilité pénale du chef de l'Etat mais dans une responsabilité politique. Elle s'apparente à la motion de censure ministérielle.

Outre cela, il est possible de lier la responsabilité politique devant le peuple et la responsabilité politique devant le Parlement en les associant.

C – Associer les citoyens et les parlementaires

Associer le peuple et le Parlement dans un mécanisme de mise en jeu de la responsabilité directe et indirecte est certainement la solution la plus équilibrée. Deux solutions sont envisageables.

Dans le premier cas, proposés par Jean Petot, les enjeux de l'élection législative seraient plus importants et dépasseraient le cadre de l'Assemblée nationale : l'électeur se prononcerait explicitement sur la politique présidentielle, et sur la continuation du mandat présidentiel. Une motion de censure, visant directement le Président de la République, permettrait de tirer les conséquences du jugement populaire. L'article «19 bis» serait ajouté à la Constitution :

«Pendant la première session de chaque législature, une motion de censure visant le Président de la République peut être déposée à l'Assemblée nationale par 1/5^e au moins des membres qui la composent. Le débat est inscrit en priorité à l'ordre du jour ; Le vote ne peut avoir lieu que 48 heures après le dépôt de cette motion. Au cas où celle-ci est adoptée par l'Assemblée à la majorité des membres qui la composent, le Président de la République est tenu de démissionner dans le délai d'un jour franc. Si cette motion est repoussée, ses signataires ne peuvent, au cours de la même session, déposer une autre motion visant le Président.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant la première session suivant son élection».

L'article 68 al. 1 préciserait :

«Hormis le cas visé à l'article 19 bis, le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis pendant l'exercice...»¹⁵⁵².

Dans cette proposition, la situation du président est assez inconfortable car au cours d'un même mandat, plusieurs motions de censure peuvent être déposées à son encontre. Cela risque de banaliser la procédure de destitution.

Une autre solution, dont la philosophie est proche, consisterait à donner l'initiative de l'action aux élus, le dernier mot étant laissé, par référendum, aux citoyens. La procédure de la destitution serait utilisée ... mais le président ne démissionnerait pas après le vote. Un référendum serait organisé dans un délai d'un mois après le vote de la motion, ce délai étant jugé suffisant pour que la population et les partis politiques débattent. Le président est suspendu en attendant les résultats du référendum. Le Conseil constitutionnel, après avoir proclamé les résultats, prononce la dissolution de l'Assemblée

¹⁵⁵² Jean Petot, *Faut-il réviser ...*, op. cit., p. 1509-1511.

nationale en cas de désaveu des députés. Si le chef de l'Etat est désavoué, la vacance de la présidence est prononcée et les élections présidentielles organisées.

Une troisième solution est présentée par Georges Vedel. Il l'a extraite des archives du club Jean Moulin. Si le président est autorisé à dissoudre le Parlement et à provoquer de nouvelles élections à tout moment, il doit aussi engager sa responsabilité politique en se soumettant lui-même à réélection. Si le Parlement renverse le président, l'Assemblée nationale doit se représenter automatiquement devant les électeurs. « *Ce système, à l'instar de l'équilibre de la terreur, aurait des résultats pacifiants. Je suis persuadé qu'ainsi cahin-caha, comme disait le général de Gaulle (mais dans les affaires politiques tout va cahin-caha) on obligerait le président et le Parlement à s'entendre* »¹⁵⁵³.

Dans les trois cas, la décision finale, l'arbitrage revient au peuple¹⁵⁵⁴.

Ces propositions sont envisageables pour renforcer le contrôle de l'action présidentielle et les techniques de sanction. Elles doivent être appréhendées comme des techniques pour prolonger l'apport du quinquennat.

Cela compenserait l'impossibilité constatée de mettre en jeu une responsabilité pénale souvent considérée comme un substitut de responsabilité politique.

Paragraphe 2 – Epurer sa responsabilité pénale¹⁵⁵⁵

Selon Julien Laferrière, l'irresponsabilité du chef de l'Etat n'a pas un caractère absolu : « le président de la République est un citoyen qui reste soumis à la loi pénale. Son irresponsabilité est limitée aux actes de sa fonction. Pour les infractions qu'il commettrait en dehors de l'exercice de ses fonctions, il pourrait être poursuivi pénalement, la question étant simplement de savoir si la poursuite pénale aurait lieu devant les tribunaux ordinaires ou devant une juridiction spéciale »¹⁵⁵⁶. La question qui s'est posée fin des années 90 et au début des années 2000 a été aussi de savoir à quel moment ses poursuites

¹⁵⁵³ Georges Vedel in *La réforme des institutions vues par Georges Vedel et Olivier Duhamel. Rendre un espace au Parlement, retrouver un rythme démocratique*. Le Monde du 5 décembre 1991.

¹⁵⁵⁴ En 1985 le député Charles Deprez propose une technique comparable : le Parlement, après une dissolution de l'Assemblée nationale, se réunirait de plein droit en congrès le troisième jeudi qui suit l'élection législative pour mettre en jeu la responsabilité politique du Président après que ce dernier ait dissout l'Assemblée nationale au cours d'un conflit. Il soumettrait à référendum une motion mettant en cause la responsabilité du Président de la République. En cas d'adoption de cette motion, il est mis fin au mandat présidentiel. Cette proposition n'aurait d'intérêt que dans le cas où le Peuple envoie une majorité opposée à la majorité présidentielle. En cas de scénario similaire à celui de 1962, c'est-à-dire avec une majorité écrasante, l'Assemblée nationale est muette. *Proposition de loi constitutionnelle*, Doc. n° 2911, 1984-1985.

¹⁵⁵⁵ Pour une étude approfondie de la responsabilité pénale du chef de l'Etat : Pierre-Olivier Caille, *L'inviolabilité pénale du chef de l'Etat sous la Ve République. Contribution à l'étude des immunités en droit constitutionnel*. Université de Lille II – Droit et santé – Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales –. Lille, 2002, 368 p

¹⁵⁵⁶ Julien Laferrière, *Manuel...*, op. cit., p. 772.

devant ces tribunaux ou cette juridiction seraient possibles. Sous la V^e République, la perception de la responsabilité pénale du président de la République et les conditions de sa mise en œuvre ont évolué.

Son recours semblant impossible (A), une redéfinition doit être envisagée (B).

A – Le délicat recours à la responsabilité pénale

Ce recours est devenu délicat pour deux raisons majeures. Tout d'abord, il semble que sa mise en œuvre soit impossible (1). Ensuite, des arrêts des juridictions civiles et une décision du Conseil constitutionnel en janvier 1999 ont précisé et délimité les contours de la responsabilité pénale du président de la République (2).

1 – Le non respect du principe de responsabilité pénale

Sa responsabilité pour haute trahison peut-être considérée comme «un équivalent français de l'impeachment anglais ou américain»¹⁵⁵⁷, et a le mérite théorique de tempérer l'irresponsabilité politique du Président¹⁵⁵⁸.

Cette irresponsabilité est « absolue et perpétuelle »¹⁵⁵⁹ s'appliquant pendant l'exercice de la fonction présidentielle et après la fin du mandat¹⁵⁶⁰. Il a été impossible d'auditionner Valéry Giscard d'Estaing sur l'affaire des avions renifleurs. Il a été préservé grâce à l'intervention de François Mitterrand¹⁵⁶¹. En 1998, il a refusé de répondre à une invitation de la commission d'enquête parlementaire sur le Rwanda pour évoquer le contenu d'un accord passé entre ce pays et la France en 1975. Il estime qu'il n'a pas « à rendre compte, devant une mission parlementaire » des actes et d'une politique conduite par son gouvernement, « ni même des analyses qui l'ont amené à orienter et susciter cette politique »¹⁵⁶². Le Président français est donc plus puissant que le Président des Etats-Unis pour une durée plus longue, tout en étant plus « irresponsable (qu') un quelconque Albert Lebrun » : en effet, ce dernier avait accepté d'être questionné sur la période allant de 1940 à 1945, alors que les présidents de la V^e République se protègent mutuellement en cas d'enquête¹⁵⁶³.

La question de l'immunité du chef de l'Etat pour les affaires antérieures à sa prise de fonction et

¹⁵⁵⁷ Olivier Beaud, op. cit., p. 1009.

¹⁵⁵⁸ Patrick Auvret, *La responsabilité du chef de l'Etat* ..., op. cit., p. 97.

¹⁵⁵⁹ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 65.

¹⁵⁶⁰ L'irresponsabilité présidentielle et ministérielle dans toutes les affaires politiques et pénales avec ou sans retombée judiciaire est fortement critiquée. Le lecteur pourra lire, après profit, l'article d'Olivier Beaud, *La contribution* ..., op. cit., p. 1551-1561, le livre de Jean-François Revel, *L'absolutisme*..., op. cit., et les articles sur l'affaire du sang contaminé, notamment dans la RDP n° 2-1999.

¹⁵⁶¹ La lecture des lettres échangées en 1984 à ce sujet est tout à fait intéressante, in Didier Maus, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République*. Op. cit., p. 381-382. Olivier Beaud, *Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution*, RFDA, Nov-Déc. 2001, p.1193.

¹⁵⁶² Cité par Michel Lascombe, *De l'obiter dictum au « communiqué de presse de règlement : l'irresponsabilité du président de la République sous la V^e République*, in www.Rajf.org

¹⁵⁶³ Jean Petot, *Faut-il réviser la Constitution de 1958 ?*, RDP, 1985, n°6, p. 1507-1508.

sans lien avec elle est soulevée, de nouveau, avec « l'affaire des emplois fictifs du RPR à la mairie de Paris »¹⁵⁶⁴. La décision que le Conseil constitutionnel rend en janvier 1999 n'est pas sans lien politique avec diverses affaires impliquant des gouvernants, d'anciens gouvernants et la classe politique.

En fait, sa responsabilité pénale n'est plus qu'une hypothèse d'école, sa mise en œuvre semblant être impossible, même si, le 14 juillet 1999, selon le président Jacques Chirac la Constitution prévoit une procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale du Président. Il explique qu'existe pour cela une cour, la Haute Cour de la République. Il rappelle en même temps qu'il n'est pas question de la mettre en jeu pendant le mandat, et que l'idée sous-entendue par Patrick Poivre d'Arvor de la faire jouer pour des actions antérieures à son élection est insolente. L'immunité dont bénéficie le chef de l'Etat et le Gouvernement est ébranlée par la multiplication des scandales. Le Président américain est, avec la procédure d'*impeachment* plus fragile que le Président français¹⁵⁶⁵.

Une décision du Conseil constitutionnel a permis, quelques mois avant, de conforter politiquement un président fragilisé.

2 – La décision du Conseil constitutionnel, une décision relançant le débat

Les contours de la responsabilité pénale du président de la République ont été redessinés par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 22 janvier 1999. Il lit distinctement les deux phrases de l'article 68, la question de la juridiction devant être analysée séparément du motif de haute trahison :

« Considérant qu'il résulte de l'article 68 de la Constitution que le président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité ;

Qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de justice, selon les modalités fixées par le même article »¹⁵⁶⁶.

Ainsi, le Conseil constitutionnel se prononce pour un privilège de juridiction du président pendant son mandat, quels que soient les faits en cause au nom du « principe de séparation des pouvoirs, (de) la continuité de l'Etat et (de) la place éminente assignée aux fonctions présidentielles par la

¹⁵⁶⁴ En 2001 et 2002, Didier Maus a listé les faits susceptibles d'être reprochés à Jacques Chirac. In *La pratique constitutionnelle française*, RFDC, n° 47, 2001, p.584-585 et n°49, 2002, p.110-114. Mais aussi, notamment, Le Monde du 8 juillet 2002.

On peut, à cet instant, évoquer la pensée d'Alexis de Tocqueville sur la corruption. Il la présente comme une spécificité des démocraties : « Parmi les hommes qui ont occupé le pouvoir en France depuis quarante ans, plusieurs ont été accusés d'avoir fait fortune aux dépens de l'Etat et de ses alliés ». In *De la démocratie en Amérique*, op. cit., p. 229. Le tome 1 a été publié en 1835.

¹⁵⁶⁵ Véronique Pujas, *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique : éléments de politiques comparées*, in *La responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, n°92, 2000, p. 169-171.

¹⁵⁶⁶ La ratification du statut de la Cour pénale et notamment de son article 27 sur la position officielle de l'accusé a conduit le Conseil constitutionnel à étudier le statut du chef de l'Etat. Décision n° 98-408 du Conseil Constitutionnel du 22 janvier 1999. *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1999, p.29-39.

Constitution »¹⁵⁶⁷.

Malheureusement, pour Christian Bidégaray, le recours à la Haute Cour de justice est peu efficace. Il en est de même du recours aux juridictions politiques ou d'exception qui se termine « soit par l'impunité par jeu de la prescription ou des lois d'amnisties soit par l'arbitraire ou la vindicte ». Il reste le juge pénal ordinaire, mais la Cour de cassation s'y oppose depuis 1963¹⁵⁶⁸. En 2001, après la décision du Conseil constitutionnel, elle s'est prononcée pour une « immunité juridictionnelle¹⁵⁶⁹ quasi-complète pendant la durée de son mandat », même si elle estime que « la Haute Cour de justice n'est compétente que pour connaître des actes de haute trahison du président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions ». Pour le reste les juridictions ordinaires sont compétentes. Elles devront seulement patienter jusqu'à la fin de son mandat¹⁵⁷⁰. La chambre d'accusation de la Cour d'appel de Versailles reste, *a priori*,

¹⁵⁶⁷ François Luchaire, *La Cour pénale internationale et la responsabilité du chef de l'Etat devant le Conseil Constitutionnel*, RDP, 1999, n°2, p. 471-480. Commission présidée par Pierre Avril, Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République, décembre 2002, p. 20 et s. Louis Favoreu, *De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du président de la République*, RFDC, n°49, 2002, p. 27. Bernard Bouloc, *Le point de vue du pénaliste*, RFDC, n°49, 2002, 46-47. Thierry Moulin, *Le statut pénal du chef de l'Etat*, RFDC, n°51, juillet-septembre 2002, p. 639. Jean-Eric Schoettl, *La responsabilité pénale du Chef de l'Etat*, RDP, juillet-août 1999, p. 1037-1046. Pierre Avril, *Le Conseil constitutionnel et le droit pénal international : A propos de l'interprétation littérale de l'article 68 de la Constitution*, RFD adm, 15(4) juill.-août 1999, p. 715-716. Bruno Genevois, *Le Conseil constitutionnel et le droit pénal international : A propos de la décision n°98-408 DC du 22 janvier 1999.*, RFD adm, 15(2), mars-avril 1999, p. 285-313. *Le Conseil constitutionnel et le droit pénal international : Observations complémentaires*, RFD adm, 15(4) juill.-août 1999, p. 717-721. Michel Troper, *Comment décident les juges constitutionnels*, Le Monde du 13 février 1999. Conseil constitutionnel, 22 janvier 1999 - 98-408 DC, *Observations de Stéphane Sciortino-Bayart*, Recueil Dalloz, Jurisprudence, 2000, n°19, p. 196-197. François Robbe, *L'incompétence du juge pénal pour statuer sur la responsabilité du Président de la République (à propos de la décision du Conseil Constitutionnel n°98-408 D.C. du 22 janvier 1999)*, Gazette du Palais, 12-16 novembre 1999, p. 4-7. Eric Sales, *La reconnaissance constitutionnelle de la responsabilité pénale du Président de la République : à propos de la décision du Conseil Constitutionnel, n°98-408 DC du 23 janvier 1999*, Revue Ad., n°312, 1999, p. 584-594.

¹⁵⁶⁸ Christian Bidégaray, *Le principe de responsabilité, fondement de la démocratie*, Pouvoirs, 2000, n°92, p. 12-13. Thierry Moulin, *Le statut pénal...*, op. cit., p. 640. Olivier Beaud, *La renaissance de la compétence concurrente pour juger pénalement des ministres (à propos de deux arrêts faussement connus de la Cour de Cassation)*, Recueil Dalloz, Chronique, 17^e cahier, 1998, p. 177. Maurice Kamto, *La responsabilité pénale des ministres sous la V^e République*, RDP, sept.-oct. 1991, p. 1271.

Nicolas Ligneul regrette la timidité du Conseil constitutionnel qui aurait du profiter de l'occasion pour définir la haute trahison. In *Le statut des personnes titulaires de qualités officielles en droit constitutionnelle français et l'article 27 de la Convention de Rome portant statut de la Cour pénale internationale*, Revue Ad., n°312, 1999, p. 597-601.

¹⁵⁶⁹ Olivier Beaud rejette le recours à cette terminologie car elle part du principe que le droit constitutionnel serait un droit dérogatoire du droit commun. C'est un autre droit commun, celui des gouvernants, qui fonctionne selon ses règles et sa logique.

¹⁵⁷⁰ Louis Favoreu, *De la responsabilité ...* op. cit., p. 27. Thierry Moulin, *Le statut pénal...*, op. cit., p. 639. Cependant, pour Bernard Bouloc, l'arrêt de la Cour de cassation « assure la permanence des fonctions présidentielles en instituant une inviolabilité et non une immunité ». *Le point ...*op. cit., p.44-45.

L'arrêt de la Cour de cassation : il revient « aux juridictions de l'ordre judiciaire de déterminer si le président de la République peut être entendu en qualité de témoin ou être poursuivi devant elles pour y répondre de toute autre infraction commise en dehors de ses fonctions ». Elle estime, sur la base de l'article 3 et du titre II de la Constitution que, selon l'article 68, le président de la République ne peut, pendant la durée de son mandat, être entendu comme témoin assisté ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun ». Il s'agit explicitement « d'une immunité temporaire limitée à la durée de son mandat », selon Didier Maus. Pour toute comparution en qualité de témoin, il revient au président d'estimer s'il souhaite s'y rendre. Cependant la Cour considère que la Haute Cour de justice n'est compétente que pour les actes commis par le président dans l'exercice de ses fonctions. *La pratique constitutionnelle française*, RFDC, n°51, juillet-septembre 2002, p. 574-575.

Pour une analyse approfondie : Régis de Gouttes, *Conclusions sur l'arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation du 10 octobre 2001*, RFDC, n°49, 2002, p.51-78. et sur le site www.courdecassation.fr. Dominique Chagnollaud, *La Cour de cassation et la responsabilité pénale du chef de l'Etat ou les dominos constitutionnels*, RDP, n°6, novembre-décembre 2001,

dans les traces du Conseil constitutionnel dans son arrêt rendu le 11 janvier 2000. Toute poursuite, pendant le mandat, est interdite. Par contre, et sur ce point, la Cour d'appel prend ses distances avec le Conseil et la Cour de cassation, l'instruction peut se poursuivre. Il suffit d'attendre la fin du mandat électif pour mettre en accusation l'ancien chef de l'Etat¹⁵⁷¹. En cela, cette protection est une « protection fonctionnelle et non personnelle ». Il importe de le soustraire « aux intimidations ou aux pressions » exercées par une personne pour l'empêcher d'exercer ses fonctions¹⁵⁷² « Tout mandat électif doit être protégé » et le président « ne peut être considéré comme un citoyen ordinaire »¹⁵⁷³.

Philippe Chrestia dénonce la décision du Conseil constitutionnel qui « accentue la confusion entre responsabilité politique et responsabilité pénale »¹⁵⁷⁴. Pierre-Henri Prélôt pense que le Conseil constitutionnel a apporté une réponse temporaire car il « a rendu très problématique le jugement pénal du président par les juridictions de droit commun, une fois ce mandat achevé »¹⁵⁷⁵. Robert Badinter conteste l'interdiction d'auditionner le président en qualité de témoin pendant son mandat, notamment en raison de sa qualité de premier magistrat de France et de premier des citoyens français¹⁵⁷⁶. Pour Jacques Vigiuer, le Conseil constitutionnel donne une lecture pour le moins étonnante, voire choquante de l'article 68 de la Constitution ». Il en a même substantiellement modifié le sens¹⁵⁷⁷. En effet, avant la décision du 22 janvier 1999, on supposait que la responsabilité du chef de l'Etat pouvait être engagée pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Ceux commis hors de ses fonctions relèvent du régime pénal de droit commun. Il n'en est plus ainsi. « Le Conseil constitutionnel a lu de manière séparée la première phrase et la seconde, comme si la première s'appliquait aux actes accomplis dans

p. 1613-1624. Xavier Prétot, *Quand la Cour de cassation donne une leçon de droit au Conseil constitutionnel ... A propos de la responsabilité pénale du président de la République (Cass., Plén., 10 octobre 2001, M. Michel Breisacher)*, RDP, n°6, novembre-décembre 2001, p. 1625-1644. Olivier Jouanjan, Patrick Wachsmann, *La cour de cassation, le Conseil constitutionnel et le statut pénal du chef de l'Etat. A propos de l'arrêt rendu par l'assemblée plénière de la Cour de cassation le 10 octobre 2001*, RFDA, Nov-Déc. 2001, p. 1169-1187. Olivier Beaud, *Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution*, RFDA, Nov-Déc. 2001, p.1187-1203.

¹⁵⁷¹ Le Monde 14 janvier 2000, Dalloz 2000, n°6, J, informations rapides. Jean Rossetto, op. cit., p. 413. Mais aussi : Pierre Rancé, *La responsabilité pénale du Président de la République : Le courrier du Procureur général près la Cour de cassation au Procureur général près la Cour d'appel de Versailles*, Recueil Dalloz, Le point sur ..., n°2 du 11 janvier 2001. Pierre-Henri Prélôt, *Le perdreau mort : L'irresponsabilité du Président de la République : inviolabilité personnelle, immunité fonctionnelle, privilège de juridiction*, Recueil Dalloz, Chroniques, n°12 du 22 mars 2001, p. 949-951.

¹⁵⁷² Commission présidée par Pierre Avril, *Rapport de la commission ...*, op. cit., p. 21.

¹⁵⁷³ Jean-Pierre Camby, *La responsabilité pénale du Chef de l'Etat : épilogue ou nouveau départ*, RDP 2003, n°1, p. 58. Marceau Long, *Le statut pénal du président de la République*, RFDC, n°56, octobre 2003, p. 882.

¹⁵⁷⁴ Philippe Chrestia, *La Constitution saisie par la politique*, Recueil Dalloz, Point de vue, n°40, 16 nov. 2000, p. IIe.

¹⁵⁷⁵ Pierre-Henri Prélôt., *Comment juger un président de la République*, Le Monde du 2 juin 2001.

¹⁵⁷⁶ Robert Badinter, *Président et témoin*, Le Monde du 17 décembre 2000

¹⁵⁷⁷ Olivier Camy s'est livré à une étude sur les types d'interprétations possibles de l'article 68. In *La controverse de l'article 68. Aspects théologiques*, RDP, n°3-2001, p. 811-829. Mais aussi, Dominique Chagnollaude, *Le Président et la doctrine : à propos de la responsabilité pénale du Chef de l'Etat*, RDP, novembre-décembre 1999, p. 1669-1680, Xavier Robert, *Dossier spécial : statut pénal du chef de l'Etat. Introduction*, RDP, 2003, n°1, p. 53-56, Jean-Pierre Camby, *La responsabilité ...*, op. cit., p. 57-59.

l'exercice des fonctions et la seconde à tout acte du président même en-dehors de ses fonctions »¹⁵⁷⁸. L'article 68 de la Constitution a été interprété de façon extensive par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 janvier 1999¹⁵⁷⁹. Il accorde une immunité de procédure au président : pendant la durée de son mandat, il ne peut être jugé que par la Haute Cour de justice même pour « des faits sans liens avec son mandat » et l'exercice de ses fonctions.

En résumé, la démarche du Conseil constitutionnel conduit à lire séparément les deux phrases de l'article 68 qui, dès lors, traite de deux éléments : tout d'abord le président est responsable uniquement en cas de haute trahison ; d'autre part pendant son mandat, seule la Haute Cour de justice peut être saisie après une mise en accusation résultant d'un vote concordant des deux Assemblées du Parlement. Cette décision a eu des conséquences sur les instructions en cours impliquant Jacques Chirac pour des actes commis avant 1995. Les juges d'instructions se sont déclarés incompétents¹⁵⁸⁰.

Les membres du Conseil constitutionnel ont oublié que si les auteurs de la Constitution positionnaient le chef de l'Etat en arbitre, ils considéraient aussi que le Premier ministre est le chef de l'exécutif. La situation politique et juridique a notablement évolué. L'implantation d'une responsabilité politique présidentielle s'impose d'autant plus.

Néanmoins, au nom de la continuité des fonctions présidentielles, cette décision du Conseil constitutionnel peut se justifier.

Indépendamment de ces éléments, la revendication, par les politiques d'une « ignorance »¹⁵⁸¹ des problèmes et des erreurs commises, traduit la volonté d'échapper à toute forme de sanction politique ou pénale. Une règle semble dominer, celle de « l'impunité/immunité » et « ni responsable, ni coupable »¹⁵⁸². Ceci a des conséquences préjudiciables sur la perception de la fonction politique. Cependant, on ne peut oublier que l'extension de l'intervention de l'Etat devenu Etat-Providence, comme le coût croissant du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales, sont autant d'occasions de multiplier les erreurs et les fraudes. De plus la médiatisation croissante de la vie politique et plus globalement la multiplication des moyens d'investigation permettent de les découvrir. Le citoyen est mieux informé. Ces éléments ne doivent pas être ignorés par ceux qui dénoncent l'irresponsabilité croissante des gouvernants sous la V^E République.

¹⁵⁷⁸ Jacques Viguier, *La criminalisation de la responsabilité politique*, in *Gouvernants...*, op. cit., p. 177.

¹⁵⁷⁹ Publication au JO, 23 janvier 1999, p. 1317. Denis de la Burgade, *La physionomie actuelle de la notion de diffamation politique*, LPA du 24/01/1997, n°11, p. 13-17.

¹⁵⁸⁰ Pour de plus amples détails : Christophe Guettier, *Rapport introductif*, in *La responsabilité pénale du président de la République ...*, op. cit., p. 23-30.

¹⁵⁸¹ Michel Degoffe, *La responsabilité pénale ...*, op. cit. p. 436-442.

¹⁵⁸² Christian Bidégaray, Claude Emeri, op. cit., p. 108-109.

Seule la mise en jeu de sa responsabilité politique est concevable pour des fautes très graves et/ou en cas de désaccord profond sur la mission du Président, si une action doit être lancée en cours de mandat. La procédure de destitution proposée sera utilisée dans ce cas. Après sa démission, sa destitution, ou au terme de son mandat, une procédure pénale ou civile pourra être lancée¹⁵⁸³ pour des actes détachables de sa fonction. Il sera possible de refuser sa candidature ou sa nomination à une fonction politique et à une élection si des enquêtes sont ouvertes.

Revaloriser le regard jeté sur la fonction présidentielle est partiellement conditionné par une redéfinition de la responsabilité pénale ou sa suppression.

B – L’avenir de la responsabilité pénale du président de la République

Deux thèses s’affrontent autour de l’avenir de la responsabilité pénale. Une « thèse libérale » est pour sa redéfinition, comme cela a été fait pour les ministres en 1993, car aucune impunité n’est acceptable. Cette thèse qui tend à considérer le président comme n’importe quel citoyen s’appuie sur une « idéologie du droit commun ». En cas de poursuites, il serait traité comme un citoyen ordinaire. Or, en 2001, la Cour de cassation s’oppose, apparemment, à une telle conception de la responsabilité présidentielle en raison de son mode de désignation et de la mission comme la nature des fonctions exercées¹⁵⁸⁴. Toutefois, l’objectif de Régis de Gouttes est risqué pour l’exercice et l’avenir de la fonction gouvernante. Il écrit : « (...) de manière générale, la responsabilité pénale des gouvernants apparaît d’autant plus nécessaire aujourd’hui qu’il n’existe plus de responsabilité politique ou de contrôle politique effectifs, y compris à l’égard de l’action du président de la République »¹⁵⁸⁵. Les défaillances de la responsabilité politique ne doivent pas conduire à un retour à des pratiques contestables et contestées. La fonction politique est spécifique.

Une « thèse étatiste » opte pour une suppression de la responsabilité pénale¹⁵⁸⁶. Olivier Beaud considère que le chef de l’Etat doit bénéficier d’une immunité politique car il est détenteur du statut de l’élu du peuple et doit être protégé « pendant la durée de son mandat, contre des actions qui viendraient à remettre en cause ce mandat » présidentiel. Il se base sur l’article 26 C. et sur deux principes non écrits qui « structurent la Constitution de 1958 » : le « principe démocratique » qui implique « la supériorité de légitimité d’une autorité élue sur une autorité non élue » ; « le principe de continuité de l’Etat » qui suppose que le chef de l’Etat « soit à l’abri de poursuites intempestives qui empêcheraient l’exercice normal de son mandat, et notamment des pouvoirs que lui confère l’article 5

¹⁵⁸³ Patrick Auvret, *La responsabilité du chef de l’Etat ...*, op. cit., p. 100-101.

¹⁵⁸⁴ Cour de Cassation, arrêt d’Assemblée plénière, *Breisacher*, 10 octobre 2001. Olivier Jouanjan, Patrick Wachsmann : *La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du président de la République*, RFDA, Nov-Déc. 2001, p. 1186.

¹⁵⁸⁵ Régis de Gouttes, *Conclusions sur l’arrêt de l’Assemblée plénière de la Cour de cassation du 10 octobre 2001*, op. cit., p. 59.

¹⁵⁸⁶ Christophe Guettier, *Rapport introductif*, ...op. cit., p. 31-41. Olivier Beaud, *Pour une autre...*, op. cit., p. 1203.

de la Constitution ». Ainsi existe « une forme d'immunité présidentielle : (l') inviolabilité » présidentielle. Cela n'implique pas une immunité pour les « actes commis en dehors de ses fonctions ». Le terme immunité est mal choisi car il suppose qu'il y a dérogation au droit commun. Or le droit de la responsabilité des gouvernants est différent du droit commun applicable aux citoyens. Il relève d'un autre champ du droit, le droit constitutionnel, et non d'une exception. Le droit constitutionnel est le droit commun des gouvernants et des rapports entre gouvernants et gouvernés¹⁵⁸⁷.

Entre ces deux approches, on peut tenter de rechercher une responsabilité pénale mise en œuvre pour des motifs pénaux et bien distincte du mécanisme de responsabilité politique (la destitution) proposé auparavant.

Revaloriser la responsabilité pénale suppose aussi que les motifs de mise en jeu de la responsabilité pénale soient précisés et sa procédure révisée. La mise en place d'une procédure spécifique de responsabilité pénale pour le chef de l'Etat est envisageable tout en se préservant de toute tentation de pénalisation excessive de la responsabilité des gouvernants qui ne tiendrait pas compte des spécificités de la fonction et de leurs responsabilités. Toutefois, les solutions proposées appellent à la prudence.

Il est important de soustraire le Président de la République à la Juridiction civile et pénale pendant son mandat, notamment pour des faits qui ne remettent pas en cause « ses qualités de gouvernant »¹⁵⁸⁸ et pour des raisons déjà évoquées. Si certains considèrent qu'il y a atteinte au principe d'égalité devant la loi, cette « atteinte est limitée dans le temps, à la période du mandat (...) et répond à une claire exigence d'intérêt général, celle qui s'attache à la dignité et à la continuité de la fonction présidentielle (...) ». De plus, le souci de « bonne administration de la justice » ne s'oppose pas à « la création de blocs de compétence » comme celle résultant de l'article 68 au profit de la Haute Cour de justice¹⁵⁸⁹. En vertu du principe de séparation des pouvoirs, il ne peut être poursuivi que par les Assemblées¹⁵⁹⁰. Il s'agit d'une protection fonctionnelle temporaire et non d'impunité. « L'immunité protège son bénéficiaire, non pas de toute responsabilité, mais de la mise en cause de celle-ci dans certaines circonstances »¹⁵⁹¹.

¹⁵⁸⁷ Olivier Beaud, *Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution*, RFDA, Nov-Déc. 2001, p. 1200-1203.

Cf 1^{ère} partie, titre 1, chapitre 2.

¹⁵⁸⁸ Il en est ainsi à l'article 133 de la Constitution portugaise de 1979 : « (...) le président de la République répond des crimes qu'il commettrait en dehors de l'exercice de ses fonctions devant les tribunaux ordinaires et une fois son mandat terminé ». L'article 49-1 de la Constitution grecque : « (...) Pour ce qui est des actes qui n'ont pas de rapport avec l'exercice de ses fonctions, la poursuite pénale est suspendue jusqu'à l'expiration du mandat présidentiel ».

¹⁵⁸⁹ Guy Carcassonne, *Le président de la République et le juge pénal*, in Mélanges Philippe Ardant, op. cit., p. 286.

Cette nécessité de protéger la fonction est soulignée dès le 23 mai 1998 par Guy Carcassonne dans *Le Point*, n° 1430 [(...) « L'individu est responsable mais la fonction est protégée »], et par le doyen Georges Vedel in *Le Monde* du 27 août 1998 [(...) « il faut « protéger la fonction » dans un système constitutionnel joue un rôle essentiel »], après que la garde des Sceaux, Elisabeth Guigou ait déclaré : « comme tous les Français, le président de la République peut être traduit devant les tribunaux s'il a commis des délits ». Cité par Louis Favoreu, *De la responsabilité ...* op. cit., p. 8.

¹⁵⁹⁰ Michel Troper, *Le monde du 13 février 1999*. Louis Favoreu, *De la responsabilité ...*, op. cit., p. 24-26. Commission présidée par Pierre Avril, *Rapport de la commission ...*, op. cit., p. 20 et s.

¹⁵⁹¹ Denis Baranger précise : « (...) l'immunité du chef de l'Etat n'existe que pour servir l'intérêt général dont il a la charge,

Le but est d'éviter de fragiliser la fonction présidentielle des abus d'acteurs politiques comme des faits nullement révélateurs d'une incapacité à exercer ses attributions et à remplir ses missions. C'est une des raisons pour lesquelles les responsabilités politiques et pénales doivent être additionnelles, si cela se justifie, et en aucun cas substitutives. La responsabilité politique est le principe, la responsabilité pénale l'exception. Il s'agit, selon la formule de la Commission Avril « de prévoir une procédure exceptionnelle qui permette, (...), de faire face à une situation elle-même exceptionnelle »¹⁵⁹²

Seront successivement présentés les motifs (1), la procédure (2) et les sanctions (3), ces éléments constituant un système potentiel de mise en jeu de la responsabilité pénale du président de la République.

1 – Les motifs

Différents motifs sont proposés.

La responsabilité pénale et civile du Président de la République peut être ainsi définie : il « est responsable de toute trahison des devoirs de sa charge dans les conditions déterminées par le pouvoir législatif dans l'acte d'accusation »¹⁵⁹³. Le sénateur Etienne Dailly a proposé en 1993, alors que s'engage une réforme de la responsabilité pénale des ministres, la définition suivante de la haute trahison : « Le Président de la République commet une haute trahison lorsqu'il trahit sciemment les intérêts de la France au profit d'une puissance étrangère, lorsqu'il s'abstient sciemment d'accomplir les actes auxquels il est tenu en vertu de la Constitution ou lorsqu'il fait un usage anticonstitutionnel des pouvoirs que la Constitution lui confère »¹⁵⁹⁴. D'autres motifs sont envisageables : intelligence avec l'ennemi, espionnage, et détournement de fonds.

Selon Marceau Long, la haute trahison n'est « ni la trahison, ni l'intelligence avec l'ennemi, ni un crime ou délit qualifié par le Code pénal, mais une incrimination politique, levant l'irresponsabilité du président »¹⁵⁹⁵. La Commission Avril a préféré supprimer ce motif car « il s'agit d'une notion politique, plus que d'une qualification juridique »¹⁵⁹⁶. Selon elle, les actes susceptibles de justifier le lancement de la procédure sont les « actes ou comportements (...) qui apparaissent à la représentation nationale comme manifestement incompatibles avec la dignité de sa fonction au point de rendre impossible la poursuite de son exercice ». La proposition de rédaction de l'article 68 al. 1 : « le président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible

dans le cadre de ses fonctions officielles, et non pour protéger sa personne individuelle ». In *Responsabilité politique* in Dictionnaire de culture juridique, op. cit., p. 1360.

¹⁵⁹² Commission présidée par Pierre Avril, *Rapport de la commission*, op. cit., p. 25.

¹⁵⁹³ Patrick Auvret, *La responsabilité du chef de l'Etat*, op. cit., p. 99.

¹⁵⁹⁴ J.O. Débats Sénat, séance du 27 mai 1993, p. 461. Cité in Code constitutionnel, op. cit., p. 622-623.

¹⁵⁹⁵ Marceau Long, *Le statut...*, op. cit., p. 883.

¹⁵⁹⁶ Commission présidée par Pierre Avril, *Rapport de la commission*, op. cit., p. 12.

avec l'exercice de son mandat »¹⁵⁹⁷. Le manquement peut être défini comme « un blocage des institutions (refus de signer les lois, de ratifier les traités) comme (...) un crime ((...) le meurtre du Premier ministre !), ou la découverte, des années après l'élection, de crimes de guerre (...)»¹⁵⁹⁸. Il revient au Parlement, seule « autre autorité constitutionnelle également issue du suffrage universel » d'apprécier et d'explicitier la nature des charges retenues¹⁵⁹⁹.

Cette définition par le blocage des institutions conforte la nature politique de la responsabilité pénale et peut difficilement être mis sur le même plan que l'assassinat de son Premier ministre ou les crimes de guerre. Le recours à l'article 68 pourrait être détourné à des fins politiques et, au nom d'une « pseudo-responsabilité politique », serait décidé par un Parlement désireux de se débarrasser d'un Président gênant. Toutefois, la Constitution dote ce dernier d'une arme lui permettant de bloquer la procédure, la dissolution d'une l'Assemblée nationale hostile. Il nous semble préférable de considérer l'engagement de la responsabilité du président au motif qu'il bloque les institutions comme relevant strictement de la responsabilité politique. Pour cette raison, une responsabilité politique distincte de la responsabilité pénale doit être prévue, comme cela a été suggéré précédemment. Cela suppose que le principe d'irresponsabilité politique du président de la République devant le Parlement soit supprimé¹⁶⁰⁰.

Ce caractère amphibologique de la définition des faits proposée par la Commission Avril est souligné par Jean-Michel Blanquer : « Si l'on a une approche maximaliste (de cette définition), on pourra affirmer que la Commission a ouvert une brèche pour l'émergence d'une véritable responsabilité politique du chef de l'Etat »¹⁶⁰¹. Selon Dominique Chagnollaud, « l'appréciation des faits sera de nature politique »¹⁶⁰². Jacques Robert affirme : « La vieille responsabilité pénale était morte. Vive la nouvelle responsabilité politique ! »¹⁶⁰³. Frédéric Rouvillois note que l'on tourne en rond et que l' « on n'échappe pas au mélange des genres, pénal et politique ». Il regrette que les devoirs ne soient pas définis¹⁶⁰⁴. Dominique Turpin relève que le président « est responsable (hors l'hypothèse de la Cour pénale internationale) *politiquement* devant une instance politique de tout manquement... »¹⁶⁰⁵.

¹⁵⁹⁷ Commission présidée par Pierre Avril, *Rapport de la Commission*, op. cit., p. 21 et 33.

Pierre Avril pense que « la mise en œuvre arbitraire des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 » pourrait constituer « un manquement manifestement incompatible. In *Destituer plutôt que juger*, Le Monde du 22 juillet 2003

¹⁵⁹⁸ Marceau Long, *Le statut..*, op. cit., p. 884.

¹⁵⁹⁹ Commission présidée par Pierre Avril, *Rapport de la Commission*, op. cit., p. 21.

¹⁶⁰⁰ 2^{ème} partie, titre 2, chap. 1, section 2, paragraphe 1, B, 1b.

¹⁶⁰¹ Jean-Pierre Camby, Xavier Robert, *Questions sur le statut pénal du chef de l'Etat à six constitutionnalistes*, RDP, 2003, n°1, p. 63.

¹⁶⁰² Ibid, p. 69.

¹⁶⁰³ Ibid, p. 85. Cependant, peu à près, il pense que la proposition de la Commission n'est qu' « sabre de bois » qui consacre l'irresponsabilité totale, judiciaire comme politique du président. Elle espère en fait qu'une telle procédure ne sera jamais lancée. P. 89.

¹⁶⁰⁴ Ibid, p. 99-100.

¹⁶⁰⁵ Il précise peu à près au sujet de la procédure de destitution proposée par la Commission Avril: « Il était nécessaire de suggérer, dans le cas où se pose le problème politique de l'incompatibilité manifeste des agissements du président avec les exigences de sa fonction, la porte de sortie politique qui nous manquait ». Ibid, p. 107-108.

Toute définition témoigne de la difficulté à distinguer responsabilité politique et pénale¹⁶⁰⁶ car «toute responsabilité pénale du fait de la fonction présidentielle a nécessairement un caractère politique» et, bien souvent, «la passion politique (est) la cause des errements présidentiels»¹⁶⁰⁷.

2 – La procédure

En 2000, la Commission Avril propose avec précision une procédure à suivre¹⁶⁰⁸. Elle suggère, notamment que la proposition de résolution soit motivée et signée par le dixième des membres de l'Assemblée qui l'initie. Les actions pénales seraient ensuite engagées par l'Assemblée nationale et le Sénat car il est normal que le président, élu au suffrage universel direct, soit mis en accusation par des organes politiques. Il leur reviendra de qualifier précisément les faits mais aussi d'apprécier si la fonction est en péril et doit être protégée de son titulaire actuel. Pour éviter tout comportement partisan, la majorité doit être obtenue dans chacune des chambres pour que le président soit renvoyé devant la Haute Cour. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de renvoi devant la Haute Cour. L'empêchement du président est constaté¹⁶⁰⁹.

Exclure des parlementaires du jury, comme le suggère Patrick Auvret¹⁶¹⁰, quelques années auparavant, n'est pas conseillé : le jury doit être composé de personnes connaissant les contraintes du monde politique et des gouvernants.

Une autre solution est la création d'un « système mixte avec une Juridiction politique spéciale (...) fonctionnant selon les seules règles du droit pénal », comme la Cour de justice de la République. Cette cour est critiquée par Olivier Beaud qui préfère un contrôle politique. La Commission Avril ne retient pas l'option de la Haute Cour de justice telle qu'elle est composée actuellement. Elle opte pour une cour composée du Parlement. C'est la meilleure solution. Elle devra prononcer la sanction à la majorité absolue des membres la composant. Seuls sont recensés les votes favorables à la sanction.

3 – Les sanctions

Des sanctions plus ou moins adaptées sont proposées.

La Commission Avril opte pour la destitution qui doit être appréhendée, non comme « une

¹⁶⁰⁶ Une juriste malgache, Rajaona Andrianaivo Ravelona, ne tergiverse pas. Elle présente l'article 50 de la Constitution malgache du 18 septembre 1992 comme une exception malgache au principe d'irresponsabilité politique du chef d'Etat en régime parlementaire : « L'empêchement définitif du président de la République peut être déclaré par la Cour constitutionnelle saisie par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale, pour violation de la Constitution, ou pour toute autre cause dûment constatée et prouvée entraînant son incapacité permanente d'exercer ses fonctions ». In *Un événement constitutionnel inédit à Madagascar : La destitution du chef de l'Etat à Madagascar par l'évocation de sa responsabilité politique*, RFDC, n°34, 1998, p. 366-367.

¹⁶⁰⁷ Patrick Auvret, *La responsabilité du chef de l'Etat*, Op. cit., p. 101.

¹⁶⁰⁸ Nous ne la reprendrons pas en détail.

¹⁶⁰⁹ Commission présidée par Pierre Avril, *Rapport de la Commission*, op. cit., p. 26-28 et 37-39.

¹⁶¹⁰ Patrick Auvret suggère que le jugement soit pris par « des hauts magistrats et des jurés pris en dehors du Parlement ». Ibid., p. 99-102.

condamnation de l'homme » mais comme « une mesure de protection de la fonction » fragilisée par les agissements du président. Il est mis fin à son mandat. Si cela s'avère nécessaire, par la suite, une procédure devant les autorités administratives, les juridictions de droit commun ou des instances internationales pourra être engagée. L'inviolabilité est limitée dans le temps. La Haute Cour n'aura pas à se prononcer sur sa « culpabilité » et à déterminer puis à appliquer une peine¹⁶¹¹. Cette sanction, la destitution, a un caractère politique¹⁶¹². Elle « concerne le mandat (...) ne juge pas la personne ». La commission, en suggérant cette sanction qui entraîne son retour devant le peuple, « n'a eu d'autre inspiration que la logique de la V^e République »¹⁶¹³. Cette destitution est une première étape avant l'intervention d'autres juridictions.

Plutôt que d'opter pour une mesure politique telle que la démission ou la destitution, Patrick Auvret suggérerait d'opter pour une suppression «des avantages pécuniaires, juridiques et honorifiques accordés aux anciens présidents de la République» et la mise en route d'une procédure d'indemnisation au bénéfice de tous ceux qui ont subi «un préjudice du fait des actes sanctionnés» y compris l'Etat¹⁶¹⁴. La mise en œuvre d'une telle procédure d'indemnisation risque d'être particulièrement complexe même si des assurances sont souscrites.

La Commission Avril envisage cette procédure d'indemnisation en cas de dommages civils comme un complément de la sanction, si cela s'avère nécessaire, et non comme une peine substitutive¹⁶¹⁵.

La difficulté à trouver une sanction autre que la destitution témoigne du caractère nécessairement politique de toute mise en jeu de la responsabilité d'un gouvernant, fût-elle qualifiée de pénale.

¹⁶¹¹ Commission présidée par Pierre Avril, *Rapport de la Commission*, op. cit., p. 26-28 et 33-37.

¹⁶¹² Notamment selon Jean Michel Blanquer, *Questions* ..., op. cit., p. 63, Frédéric Rouillois, op. cit., p. 102, Dominique Turpin, op. cit., p. 108.

¹⁶¹³ Pierre Avril, *Destituer plutôt que juger*, Le Monde du 22 juillet 2003

¹⁶¹⁴ Patrick Auvret, op. cit., p. 99-102.

¹⁶¹⁵ Commission présidée par Pierre Avril, *Rapport de la Commission*, op. cit., p. 33.

Conclusion du chapitre

Le discours sur l'irresponsabilité présidentielle ne tient pas compte de deux éléments. Outre la démission, la soumission est une concrétisation possible de la responsabilité politique du président. La soumission présidentielle se manifeste, en cas de perte de soutien à l'Assemblée nationale à l'issue d'une élection législative, par la formation d'un gouvernement en accord avec la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale. Ce n'était pas systématiquement le cas dans les régimes précédents. De plus, un gouvernement de cohabitation dispose d'une grande latitude pour appliquer sa politique, même si le président s'y oppose.

Ainsi, en période de présidentialisme majoritaire, tout changement de majorité à l'Assemblée nationale qui se traduit par une perte de soutien politique pour le président sonne comme une sanction politique. Certes, une démission est souhaitable. Le maintien en fonctions du président de la République est regrettable, comme sa tendance à se comporter en chef de l'opposition. Néanmoins il convient de ne pas oublier que de nombreux chefs de l'Etat sous les Chartes, comme sous les III^e et IV^e Républiques ont été très actifs. Si crise de la responsabilité politique il y a, ce n'est pas une exclusivité de la V^e République. Cela signifie que la mise en œuvre du principe ne pourra jamais être jugée satisfaite. Qu'importe ! Cela constitue une dynamique et un moteur pour ceux qui sont en quête de progrès.

Considérant l'évolution de la pratique institutionnelle, une réforme de son statut s'avère nécessaire. Certains proposent de renforcer son irresponsabilité politique devant le Parlement et de supprimer l'élection du président de la République au suffrage universel direct avant d'opter pour un régime moniste. Cela clarifiera la vie politique si le président s'efface réellement. Il est possible de renforcer sa responsabilité politique en constitutionnalisant, par exemple, une motion de censure offensive. La destitution, sanction juridique politique, peut revaloriser la responsabilité politique et la fonction présidentielle.

Il est alors possible de passer à une seconde étape. Réfléchir sur sa responsabilité pénale. Considérant la difficulté actuelle à la cerner et à la mettre en œuvre, il importe de prendre une décision : soit elle est supprimée, soit elle est épurée. Dans ce dernier cas, les motifs de mise en jeu doivent avoir réellement un caractère pénal et doit exister une responsabilité politique du président devant le Parlement.

Réhabiliter le regard jeté sur les gouvernants suppose une réflexion sur la responsabilité présidentielle mais aussi sur la responsabilité ministérielle. Les deux sont liés.

La revalorisation de la responsabilité du président de la République est aussi « à rechercher dans

une « réanimation des contrôles politiques »¹⁶¹⁶ qui implique une démarche proprement constitutionnelle.

En ce qui concerne les ministres, ce sont les défaillances des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique, et l'attitude fuyante de certains, qui ont conduit à pénaliser leur responsabilité. Cette voie est critiquable. Il convient de réanimer les contrôles et les sanctions politiques. L'esprit partisan des parlementaires parfois exacerbé pose problème. Il freine des procédures et celui des ministres qui font de même. Le droit parlementaire et les juridictions politiques ont montré leurs limites même si existe toujours une croyance dans les vertus du principe responsabilité¹⁶¹⁷.

¹⁶¹⁶ François Robbe, *L'incompétence du juge pénal pour statuer la responsabilité du président de la République (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n°98-408 DC du 22 janvier 1999, GP, 12-16 novembre 1999, p. 4.*

¹⁶¹⁷ Christian Bidégaray, *Le principe de responsabilité, fondement de la démocratie*, Pouvoirs, 2000, n°92, p 14-16.

CHAPITRE 2 – LA RESPONSABILITE MINISTERIELLE DEVANT LE PARLEMENT : UN PRINCIPE A LA FOIS MALMENE ET EN MOUVEMENT

Certains dénoncent l'absence de responsabilité ministérielle devant le Parlement. Si on réduit la responsabilité politique à la perte du pouvoir, il est certain, qu'en raison du fait majoritaire, le sentiment que « la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale n'est plus guère en mesure de se concrétiser »¹⁶¹⁸ semble réel. Or, la conception de la responsabilité politique ne se réduit pas à la démission du gouvernement. Ce départ doit constituer la solution ultime, la phase finale, la sanction, après l'échec de toutes procédures moins radicales pour obtenir une osmose entre les pouvoirs exécutif et législatif. N'oublions pas la finalité de la responsabilité politique : obtenir une harmonie politique et une cohésion entre les pouvoirs exécutif et législatif. Cet objectif a été atteint. La stabilité ministérielle tant désirée en 1958 s'est notablement accrue.

Toutefois, le principe de responsabilité politique est fragilisé par des choix politiques réalisés par les chefs d'Etat et les chefs de gouvernement. La non-mise en œuvre l'article 49 al.1, systématiquement après la formation du gouvernement, s'apparente à un refus de se positionner comme responsable devant les représentants de la Nation et à une volonté de montrer que le gouvernement est choisi principalement par le président de la République. Considérer comme acquis le soutien de sa majorité parlementaire est une erreur politique majeure même si c'est une réalité politique. Cela réduit l'impact du contrôle par l'information qui est réalisé par la suite. Ce contrôle est bancal car un contrat n'a pas été signé, au préalable, par un vote, entre le gouvernement et sa majorité. Quoi qu'il en soit, les moyens mis en œuvre pour contrôler l'action gouvernementale se sont notablement étendus au fil des régimes politiques.

Néanmoins, la responsabilité politique est encore malmenée en raison de deux phénomènes convergents qui prennent de l'ampleur depuis une vingtaine d'années. Cela affecte la phase de contrôle et la phase de sanction. D'une part, on assiste à un refus des ministres d'assumer la responsabilité de leurs hauts fonctionnaires et conseillers—refus d'une responsabilité pour fait d'autrui—. « Ceci (...) est contraire à la règle constitutionnelle de la responsabilité politique du ministre. C'est au ministre de faire écran entre le fonctionnaire et le Parlement et non le fonctionnaire ». D'autre part, une substitution de la responsabilité pénale à la responsabilité politique du ministre prend racine : c'est la criminalisation de la

¹⁶¹⁸ Jean Rossetto, *A propos de la responsabilité pénale des membres de l'exécutif sous la V^e République : l'indispensable responsabilité politique*, in *Mélanges Pierre Avril*, op. cit., p. 402.

responsabilité des gouvernants. Le procès pénal rendrait plus concret la responsabilité des gouvernants et donnerait l'impression aux victimes que leur souffrance est entendue : le procès pénal serait « une demande sociale et une revendication politique »¹⁶¹⁹. Au-delà est manifeste un phénomène global de criminalisation « de *la science du droit constitutionnel* ». La criminalisation de leur responsabilité politique a des conséquences juridiques profondes : tout d'abord, les erreurs ou fautes des ministres sont analysées sous le prisme des normes pénales qui deviennent le cadre de référence ; ensuite, la procédure juridictionnelle à suivre est calquée sur celle des procès pénaux ordinaires ; enfin, est appliqué « un raisonnement de type pénaliste à des situations jadis interprétées d'une manière constitutionnelle ». A titre d'exemple, le vocabulaire utilisé pour présenter la procédure relève du pénal : « mise en examen » au lieu de « mise en accusation ». Sont sous-jacentes une crise de la représentation de l'Etat¹⁶²⁰ et de la représentation politique.

Il est préférable d'enrichir le droit constitutionnel, qui est un droit politique, de nouvelles réformes. N'oublions pas que le droit constitutionnel est porteur d'un projet de société, et doit remplir une fonction pédagogique en direction des citoyens et non simplement panser leurs blessures. Il doit les aider à penser. Reconsidérer le rôle et les techniques mises à disposition de l'opposition sont un moyen de renforcer le contrôle politique et de dynamiser le principe de responsabilité politique.

Il y a eu tant de progrès réalisés depuis 1789, et il y a tant de voies d'action politiques à explorer, notamment à la lumière de la définition du contrôle parlementaire que nous propose Didier Maus : « la totalité de l'activité des Assemblées est à ranger sous ce vocable (contrôle parlementaire), y compris l'élaboration de la loi. Dans ce cas, il s'agit pour les représentants du peuple de vérifier que les normes préparées par le gouvernement concordent avec la volonté générale qu'ils ont la charge d'exprimer. Pour la majorité parlementaire, le contrôle porte sur le respect du contrat majoritaire ; pour l'opposition, il importe de faire respecter le contrat parlementaire, en particulier par la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel »¹⁶²¹. Cette définition a le mérite de mettre l'accent sur l'étendue des responsabilités et des missions des parlementaires et sur le vaste champ de compétences du gouvernement que les parlementaires ont à examiner. La responsabilité politique n'est pas morte. Elle est en perpétuel mouvement.

La responsabilité politique joue à trois moments différents. Elle est mise en œuvre en amont, dans une phase d'anticipation. Cette phase doit être redynamisée car elle est atrophiée sur les plans

¹⁶¹⁹ Olivier Beaud, *La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, n°92, 2000, p 18—20 ; 27-28.

¹⁶²⁰ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, PUF, coll. Béhémot, Paris, 1999, p. 103-104.

¹⁶²¹ Didier Maus, *Le Parlement et les cohabitations*, Pouvoirs, n°91, 1999, p. 79.

juridique et politique. Or elle est nécessaire car un contrat se lie à ce moment-là entre le gouvernement et sa majorité (section 1). La responsabilité politique prend son envol dans une phase intermédiaire au cours de laquelle un contrôle par l'information est réalisé par les parlementaires. De nombreuses mesures sont encore à adopter car c'est une phase essentielle pour la démocratie représentative (section 2). En aval, la phase de sanction doit être réformée en raison de la crise qui la secoue (section 3).

Section 1 – Une phase d'anticipation à redynamiser

Le recours à l'article 49 al1 avait, selon les auteurs de la Constitution, un caractère automatique et obligatoire. Il s'inscrivait dans la logique d'une des règles fixées en juin 1958, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Il n'en a rien été en raison de la montée en puissance de la fonction présidentielle, dès septembre 1959¹⁶²², de l'introduction d'une responsabilité politique du chef de l'Etat devant le peuple, et d'une responsabilité politique des ministres devant le chef de l'Etat. Son recours est de plus en plus rare sauf quand, dans un contexte politique particulier, il a une valeur symbolique, comme en période de cohabitation. La cohabitation a modifié et réhabilité cette phase d'anticipation en introduisant une responsabilité politique en aval des ministres devant le Premier ministre et l'Assemblée nationale. Si l'article 49 al.1 n'est pas en soi une procédure d'investiture, sa mise en œuvre après la formation du gouvernement a pour intérêt de réhabiliter le rôle de l'Assemblée nationale dans le processus de responsabilité politique (§1).

De plus, la cohabitation a donné une nouvelle dimension à la phase d'anticipation car, dans ce contexte politique, la latitude dont dispose le président de la République pour former son gouvernement est particulièrement restreinte. Il doit tenir compte de la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale pour choisir son Premier ministre et négocier avec lui le choix des ministres pour certains postes sensibles (§2).

Paragraphe 1 – Réhabiliter l'article 49 al1

Son recours anarchique répond à des logiques particulières, selon le contexte politique. Il est révélateur des relations que le Premier ministre entretient avec le président de la République et la majorité à l'Assemblée nationale, mais aussi de sa conception de sa fonction (A).

Revaloriser la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement et plus particulièrement

¹⁶²² Pierre Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, RDP, n°5/6, p. 1510.

devant l'Assemblée nationale exige que le Premier ministre et son gouvernement se prêtent à cet exercice, dès sa nomination (B).

A - Un recours symptomatique à l'article 49 al1

L'absence de recours systématique à l'article 49 al.1¹⁶²³ a anéanti ce qui aurait pu être un engagement de la responsabilité ministérielle devant l'Assemblée nationale dans une phase d'anticipation. Or, les propos de Michel Debré auraient pu le laisser espérer. Il conçoit le recours à l'article 49 al. 1 comme logique pour son gouvernement –« (...) *Lorsqu'un gouvernement est nommé, il vient devant les deux Assemblées et, devant celle qui est élue au suffrage universel direct, il expose son programme et en demande l'approbation. (...) Le gouvernement parlementaire est un gouvernement qui doit être soumis au contrôle des Assemblées* »¹⁶²⁴. Par deux fois, le 15 janvier 1959 et le 15 octobre 1959, il se présente devant l'Assemblée Nationale. Georges Pompidou fait de même le 28 avril 1962 sur une déclaration de politique générale¹⁶²⁵.

La procédure d'engagement de la responsabilité du gouvernement que le Premier ministre peut initier devant le Parlement après sa nomination est complètement abandonnée entre 1966 et 1972. Ensuite, cela dépend du contexte politique. Le recours à cet article est inégal en période de présidentialisme majoritaire. Il est systématique en période de cohabitation dès la nomination du gouvernement sur une déclaration de politique générale, signifiant ainsi que le gouvernement est politiquement responsable devant l'Assemblée nationale et non devant le président de la République. Une autre motivation, plus pratique guide un gouvernement de cohabitation : il a besoin du soutien politique de sa majorité à l'Assemblée nationale¹⁶²⁶.

¹⁶²³ C'est le cas au Danemark où le cabinet peut fonctionner en étant minoritaire. Au Royaume-Uni ou au Canada, le Premier ministre étant le leader du parti vainqueur aux élections législatives, le Parlement n'a pas un rôle explicite dans la mise en place du Gouvernement. Toutefois, les partis politiques désignant leur leader politique, la perte de ce statut entraîne la perte rapide de sa situation de Premier ministre comme Thatcher en 1990. En Norvège depuis 1908 ou en Finlande il n'y a pas de vote. C'est un usage en Norvège depuis 1908, une conséquence du texte en Finlande. En effet dans ce dernier cas il est prévu que le Président de la République choisisse les ministres et que ces derniers « doivent jouir de la confiance de la Chambre ». Aucun vote n'est prévu. En Suède, le choix du Premier ministre par le Président du Riksdag doit être approuvé par la Chambre. Pour que sa nomination soit refusée, plus de la moitié des membres de la chambre doit explicitement le refuser. Au Pays-bas, le Gouvernement est apte à fonctionner dès que la reine en a nommé les membres. Il en est de même au Luxembourg, en Islande et au Danemark. Christian Bidégaray, Claude. Emeri, *La responsabilité ...*, op. cit., p. 57-58.

¹⁶²⁴ Didier Maus, *Les grands textes...*, op. cit., p. 222.

¹⁶²⁵ L'engagement de la responsabilité ministérielle s'est réalisé trois fois sur un programme : le 16/01/1959 et le 27/04/62 (Michel Debré), le 28/04/77 (Raymond Barre II) ; Sur une politique générale : 20 fois après la nomination ou en cours de législature ; Six fois sur un programme particulier. In <http://www.assemblee-nationale.fr/> Mais aussi Alain Claisse, *Le Premier ministre de la V^e République*, Tome XLV, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1972, p. 272-277.

¹⁶²⁶ Didier Maus, *Le Parlement et les cohabitations*, Pouvoirs, n°91, 1999, p. 72-74.

Cette procédure est aisément « oubliée » en période de présidentialisme majoritaire, car elle ne conditionne pas, juridiquement, la mise en route du gouvernement comme la validité de sa nomination et les majorités parlementaires sont devenues plus étroites au fil des élections législatives¹⁶²⁷. Le troisième gouvernement de Pompidou, formé le 8 janvier 1966, ne s'est présenté devant l'Assemblée nationale que trois mois après sa formation. Il a été formé entre deux sessions ordinaires et le Premier ministre n'a pas jugé nécessaire de réunir le Parlement en session extraordinaire¹⁶²⁸, à moins que ce ne soit le président qui est refusé¹⁶²⁹. C'est aussi la volonté du général de Gaulle, devenu président de la République, qui souhaite faire comprendre aux acteurs politiques que, désormais, le gouvernement procède du président élu au suffrage universel direct et non de l'Assemblée¹⁶³⁰ ou d'un large collège électoral. Le 13 avril 1966, Georges Pompidou met l'accent sur la liberté du gouvernement de solliciter la confiance de l'Assemblée Nationale : « *La lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 veulent en effet que le gouvernement soit entièrement libre de demander ou non un vote de confiance (...)* »¹⁶³¹. Le 18 avril, il prononce une déclaration de politique générale mais ne sollicite pas un vote de confiance. Toutefois, le même jour, au cours du débat à l'Assemblée nationale, François Mitterrand souligne : « *Vous ne devez pas, en effet nous demander l'investiture mais vous avez le devoir d'obtenir notre confiance* »¹⁶³². N'oublions pas qu'en 1958, lors de la rédaction de la Constitution de 1958, Charles de Gaulle avait dit que la nomination du Premier ministre par le chef de l'Etat « *supprime l'investiture sans exclure la question de la confiance* ». Cela a manifestement été oublié, même par son auteur. Les premiers ministres suivants n'y recourent plus après la formation du gouvernement¹⁶³³ sauf quand un intérêt politique l'y pousse et sous réserve que le risque politique soit nul.

Le recours à l'article 49 al.1 demeure symbolique par la suite.

En raison d'un contexte politique délicat, sa majorité étant composite et difficilement malléable, Raymond Barre se présente à l'Assemblée nationale le 28 avril 1977. A la suite de l'alternance politique

¹⁶²⁷ Christian Bidégaray, Claude. Emeri, *La responsabilité...op. cit.*, p. 55 ".

¹⁶²⁸ Jean Gicquel, *Essai sur la pratique de la Ve République*, LGDJ, Paris, 1968, mise à jour en 1977, p. 113. Nak-in Sung: *Les ministres de la Ve République française*, Tome 70 , LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1988, p. 213-218.

¹⁶²⁹ Jean-François Couzinet, *L'investiture des Gouvernements sous la Ve République*, Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, anciennes annales de la Faculté de Droit de Toulouse, Tome XXIII, Fascicules 1 et 2, Université des sciences sociales, Toulouse, 1975, p. 499.

¹⁶³⁰ Jean-Claude Colliard, *Système de partis ou Constitution politique de la Ve République*, RDP, n°5/6, p. 1622-1623.

¹⁶³¹ J. O. Débats A. N. repris par Didier Maus, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, La documentation française, Paris, 1998 éd. Mise à jour, p. 222.

¹⁶³² Frédérique Elkaïm, op. cit., p. 534.

¹⁶³³. De même, Maurice Couve de Murville est nommé Premier ministre le 12 juillet 1968, fait une déclaration de politique générale le 17 juillet sans solliciter la confiance des députés. Jacques Chaban-Delmas fait de même le 26 juin 1972 et Pierre Messmer le 3 Octobre. A noter que le gouvernement de Pierre Messmer est nommé le 5 juillet 1972 mais ne se rend devant l'Assemblée nationale que le 3 octobre. Ce jour il rappelle à l'Assemblée nationale que « (...) le gouvernement procède du chef de l'Etat, ce qui n'enlève rien au pouvoir de l'Assemblée de le contrôler ni au devoir du gouvernement d'informer celle-ci ». Jean-François Couzinet, *L'investiture*, op. cit., p. 498-506.

de mai 1981, Pierre Mauroy sollicite la confiance des députés, les 7 octobre 1981 et 24 juin 1982. L'alternance politique mérite un retour au texte et une reconnaissance toute particulière de la représentation nationale. Le 3 juillet 2002, Jean-Pierre Raffarin engage la responsabilité du gouvernement. Les élections présidentielles ayant été déstabilisantes pour le système politique, cette question de confiance intervient alors qu'il importe de redonner confiance aux électeurs. C'est un message. Il en est de même le 5 avril 2004 après les résultats aux élections régionales et cantonales. Sa démission fin mars, comme ce discours, sont porteurs d'un message. Le Premier ministre veut se présenter comme responsable devant la représentation nationale.

A d'autres moments, existe un risque politique. En effet, un vote négatif aurait pour conséquence de paralyser les institutions ou tout au moins de dérouter les acteurs politiques. Par ailleurs, en cas de coalition de partis, il n'est pas exclu qu'un parti de la majorité se sente lésé par la composition du Gouvernement, et refuse *in fine* de voter la confiance. A l'inverse, un vote positif pourrait garantir une certaine stabilité politique. Cependant, la IV^e République a démontré que l'on ne peut fonder d'espoirs sur la question de confiance explicite comme gage de stabilité : on ne peut être certain des motifs des votants et de la finalité poursuivie¹⁶³⁴. C'est ce qui a conduit à la prudence certains Premiers ministres comme Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy au cours de la neuvième législature. Ces chefs de gouvernements ont simplement opté pour une déclaration de politique générale, car cela permet d'envoyer un signe positif au Parlement (vous existez) sans prendre de risque, puisqu'il n'y a aucune sanction. Ainsi, quand il y a un risque politique en 1991, le parti communiste ayant plus d'une fois refusé de voter la confiance au gouvernement de Michel Rocard, Edith Cresson nommée en remplacement de Michel Rocard évite de recourir au 49 al. 1. Elle ne souhaite pas mettre en exergue les divisions¹⁶³⁵. Le 8 mai 1992, une semaine après sa nomination, le Premier ministre, Pierre Bérégovoy, prononce devant l'Assemblée nationale une déclaration de politique générale sur la base de l'article 49 al.1. Cependant, dans la droite ligne de ses prédécesseurs depuis 1988, il ne sollicite pas un vote d'approbation¹⁶³⁶.

En cours de mandat, il arrive que les premiers ministres en fassent usage sur un texte bien précis et sur un programme sectoriel : c'est le cas de Pierre Mauroy –sur le programme énergétique du gouvernement–, le 6 octobre 1981, et –sur le programme économique– le 23 juin 1982, de Michel Rocard –sur une déclaration sur le Moyen-Orient– le 16 janvier 1991 et de Pierre Bérégovoy –sur les négociations du GATT– le 25 novembre 1992. C'est encore le cas d'Edouard Balladur –sur les négociations commerciales internationales– le 15 décembre 1993, d'Alain Juppé –sur la réforme de la

¹⁶³⁴ Christian Bidégaray, Claude. Emeri, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 56-57

¹⁶³⁵ Christian Bidégaray, Claude. Emeri, *Quatrième République ...*, op. cit., p. 291.

¹⁶³⁶ Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française*, RFDC, n°11, 1992, p. 524.

sécurité sociale– le 15 novembre 1995¹⁶³⁷.

Devant le Sénat, la prise de risque est particulièrement limitée après l'intervention du Conseil constitutionnel. Il a contribué à amoindrir la responsabilité politique des ministres devant le Sénat. En 1976, il précise que la lecture à la tribune du Sénat par un ministre d'une déclaration de politique générale ou d'un programme présenté précédemment à l'Assemblée Nationale par le premier ministre doit être considéré comme « un acte d'information ». Ce ne peut être un acte pouvant générer un contrôle car aucun sénateur ne peut y répondre¹⁶³⁸.

Il est regrettable que ce qui était originellement une obligation soit devenue « une simple faculté ». Cela change le sens du recours à l'article 49 al.3 : il ne devrait mis en oeuvre qu'après celui de l'article 49 al.1. Comment peut-on engager sa responsabilité politique sans avoir, au préalable, demander aux députés s'ils accordent leur confiance au gouvernement ?¹⁶³⁹ Un « contrat de majorité » ne peut pas se mettre en place¹⁶⁴⁰.

Il convient de noter que cette phase a toujours été délicate à mettre en oeuvre. Inexistante sous les Chartes et la II^e République, informelle et aléatoire selon les présidents et les chefs de gouvernement sous la III^e République, complexe pour des raisons juridiques et politiques sous la IV^e République, il semble qu'en engagement en amont a toujours posé problème aux différents acteurs politiques.

En 1958, selon René Pleven, qui se situait à droite de l'hémicycle, « le problème fondamental consiste à rétablir entre les pouvoirs un équilibre qui n'existe pas dans la Constitution de 1946 ». Robert Lecourt estimait que l'instabilité ministérielle n'était que le symptôme de l'impuissance ministérielle et que cela était du à l'effritement de la majorité une fois le vote d'investiture obtenu¹⁶⁴¹. La procédure d'investiture du président du Conseil et de constitution du cabinet n'a pas atteint l'objectif de stabilité en raison de l'instabilité partisane. Dès que le président du Conseil était choisi, un cabinet virtuel commençait à se former. Néanmoins au moment de l'investiture de ce président, ce cabinet virtuel s'était déjà décomposé, les alliances ne tenant qu'à un fil, bien vite brisé¹⁶⁴². De plus les débats d'investiture se multipliaient et rendaient difficile la formation du cabinet ministériel. La révision de 1954 qui supprima la double investiture a limité ces débordements. L'article 49 al. 1 s'inscrit dans la logique

¹⁶³⁷ <http://www.assemblee-nationale.fr/>.

¹⁶³⁸ Décision n°76-64 DC, 2 juin 1976 : *Rec. Cons. const.*, p. 21 ; RDP, 1977, p. 466. Commentaires de L. Favoreu et L. Philip.

¹⁶³⁹ Pierre Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, op. cit., p. 1514.

¹⁶⁴⁰ Xavier Vandendriessche, *Le Parlement entre Déclin et modernité*, Pouvoirs, n°99, 2001, p. 62.

¹⁶⁴¹ DPS..... tome 1, op. cit., p. 53.

¹⁶⁴² Georges Vedel, *Manuel ...*, op. cit., p. 436.

de cette révision constitutionnelle et la prolonge¹⁶⁴³.

Or, un engagement en amont du gouvernement devant le Parlement et notamment de l'Assemblée nationale est nécessaire.

B - Revaloriser cette procédure devant le Parlement

L'absence d'engagement politique et de sollicitation de confiance dans une phase d'anticipation est nuisible car elle supprime « un mécanisme de prévention politique »¹⁶⁴⁴.

René Capitant était partisan d'une telle procédure et plus précisément de l'obligation constitutionnelle pour le gouvernement de se présenter devant l'Assemblée, de provoquer un large débat et de se soumettre à un vote. Il l'expliquait en 1947 : « *Cette obligation (quelle soit ou non prévue par la Constitution) découle de la responsabilité même du gouvernement. On ne saurait concevoir qu'un gouvernement républicain pût s'y soustraire. Un gouvernement responsable est celui qui recherche une majorité, qui admet une opposition, qui reconnaît que majorité et opposition se forment et se définissent librement et, par voie de conséquence, à la suite d'un débat public et libre. Un tel gouvernement ne peut donc se former sans que, immédiatement, majorité et minorité soient appelées à se définir et à s'affirmer* »¹⁶⁴⁵.

En raison de l'existence d'une discipline partisane forte, une réflexion sur la révision de la phase d'anticipation devrait être engagée. La restauration de « la fonction élective » de la Chambre élue au suffrage universel direct, à savoir, dans quelle mesure les députés pourraient intervenir dans la formation et la nomination du gouvernement » doit être envisagée. L'article 63 de la Loi Fondamentale allemande, qui peut être citée en exemple, prévoit l'élection du Chancelier fédéral par le Bundestag. Le chef de l'Etat dispose du droit de proposer un premier candidat. S'il n'est pas élu, les députés proposent des candidats. L'élection se déroule en assemblée plénière. Le chef de l'Etat, qui doit nommer le candidat élu, peut être amené à intervenir en cas de majorité relative. Une alternative s'offre à lui : la nomination du Chancelier minoritaire ou la dissolution du Bundestag. Cette situation ne s'est jamais présentée jusqu'à présent, car la négociation entre coalitions pour former un gouvernement bénéficiant d'une majorité absolue a été préférée à une solution minoritaire. En raison de ce type de comportements politiques, le Chef de l'Etat a toujours proposé comme candidat celui de la coalition majoritaire¹⁶⁴⁶. Cela se produit en France en période de cohabitation.

Outre l'article 49 alinéa 1, la phase d'anticipation s'est enrichie d'une nouvelle procédure informelle.

¹⁶⁴³ Jean-François Couzinet, *L'investiture* ..., op. cit., p. 503.

¹⁶⁴⁴ Jean-Michel Blanquer, *Un enjeu central, la responsabilité des ministres*..., op. cit., p. 264.

¹⁶⁴⁵ René Capitant, Assemblée Nationale, 28 janvier 1947, in M. Mopin, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, La documentation Française, Paris, 1988, p. 110.

¹⁶⁴⁶ Armel Le Divellec, *Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne*, RDP, Janvier-Février 2004, n°1, p. 253-254.

Paragraphe 2 – L'émergence d'une nouvelle forme d'investiture

Sous la V^e République, une nouvelle forme de responsabilité politique apparaît par le biais d'une investiture qui est conditionné aux résultats des élections législatives. Avec la cohabitation, le chef de l'Etat désigne le Premier ministre considéré comme le chef du parti majoritaire au sein de la coalition vainqueur à l'issue des élections législatives. Ceci tend à renforcer la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale.

Certes, cette investiture n'est nullement formalisée dans le texte constitutionnel. Il n'en reste pas moins que la discordance entre la majorité présidentielle et la majorité à l'Assemblée nationale s'est traduit par une influence majeure de la composition de cette chambre dans la formation du gouvernement. Le refus présidentiel d'en tenir compte se traduirait par la mise en œuvre d'une technique constitutionnelle, la motion de censure, signe d'un rejet de toute légitimité du gouvernement choisi par le président.

La phase d'anticipation de la responsabilité politique du gouvernement, atrophiée dès son origine, est malmenée par nombre de Premiers ministres. Redynamiser par la cohabitation, il est nécessaire de la revaloriser pour donner un nouvel élan au principe de responsabilité politique sous la V^E République. C'est sur la base de cet engagement politique que la phase intermédiaire, de contrôle par l'information peut être mise en œuvre. Toutefois, ses défaillances sont dénoncées même si les techniques de contrôle se sont largement développées en comparaison avec les régimes précédents.

Section 2 – Une faiblesse endémique de la phase de contrôle par l'information

Les intentions affichées par les différents présidents sont fortes : le président Mitterrand déclare en 1981 dans un message au Parlement à l'occasion de la session parlementaire :

« Le rôle du Parlement, voter la loi et contrôler l'exécutif est appelé à s'élargir non seulement parce que le fait doit rejoindre le droit, mais aussi parce que j'attends des institutions, de toutes les institutions qu'elles participent à l'œuvre du redressement national »¹⁶⁴⁷.

¹⁶⁴⁷ Site Internet de l'Elysée www.elysee.fr

De même le président Chirac annonce en juillet 2002 :

« Chaque année, avant la fin de la session ordinaire, le Gouvernement rendra compte de la mise en oeuvre des engagements pris devant le pays, annoncera les étapes suivantes de son action, engagera sa responsabilité devant l'Assemblée nationale et sollicitera l'approbation par le Sénat d'une déclaration de politique générale. (...) L'exigence de la responsabilité doit se traduire par le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement. Dans le prolongement direct des principes consacrés par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, je souhaite que le Parlement se donne désormais réellement les moyens d'évaluer l'action publique. Ceux qui votent la loi doivent pouvoir s'assurer de sa bonne application par le Gouvernement et l'administration. La représentation nationale n'épuise pas sa mission au service de la volonté générale quand elle a énoncé le droit ».

Néanmoins, ces intentions sont affichées par des présidents dont la pratique présidentiale des institutions n'a pas contribué, à l'image de leurs prédécesseurs à renforcer la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement et le rôle de contre-pouvoir de ce dernier. Il ne faut pas oublier que des réformes intéressantes ont été adoptées sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing et de François Mitterrand. De plus, les moyens dont disposent les parlementaires sont plus étendus et plus efficaces qu'auparavant.

En dépit de cela, la faiblesse du contrôle est encore et toujours dénoncée. Deux obstacles, comparables à des icebergs, altèrent durablement la fonction parlementaire. Il y a, tout d'abord, la crainte épidermique de la responsabilité politique conduisant des ministres à adopter des comportements de fuite en avant, voire, de négation de toute responsabilité pour fait d'autrui. Les ministres n'ont pas une perception valorisante de la responsabilité politique (§1). Ensuite, doit être mise en exergue une tendance des parlementaires à sous-exploiter les moyens de contrôle mis à leur disposition. Les manifestations de faiblesse de ce contrôle sont différentes en raison de l'apparition et de l'évolution d'un système partisan source de discipline partisane au sein des chambres. Cette discipline érode, voire annihile le contrôle parlementaire (§2). Ces éléments ne sont que la partie émergée et visible d'insuffisances découlant de la perception que les gouvernants (membres du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif) ont de l'exercice de la fonction politique et de la sanction. L'absence de protection juridique de ce métier (le statut de l'élu) contribue à limiter ce contrôle.

Paragraphe 1 – Une difficulté : de la crainte à la négation de la responsabilité pour fait d'autrui¹⁶⁴⁸

Ce désir d'échapper à sa responsabilité politique découle de différents éléments. Tout d'abord,

¹⁶⁴⁸ A ce sujet : Michel Degoffe in *La responsabilité pénale du ministre du fait de son administration*, RDP, 1998, n°2, p. 433-466

l'absence d'investiture constitutionnelle par l'Assemblée nationale comme le non respect de l'article 49 al. 1 y contribue. Ce dernier aurait constitué un mécanisme d'engagement politique devant les représentants de la nation. Ensuite, la nomination, dès le début de la V^e République de ministres techniciens sans légitimité parlementaire¹⁶⁴⁹ n'a pas favorisé le développement d'un sentiment de responsabilité politique chez les ministres. A avoir trop voulu les préserver des pressions parlementaires, ils s'en sont moralement détachés, même si, à présent, un certain nombre a, a eu et aura des mandats politiques nationaux et locaux. Une distance entre le gouvernement et sa majorité parlementaire s'est mise en place. Le gouvernement pense détenir le monopole de l'intérêt général et, au nom de l'efficacité, doit seule définir la politique de la nation. Cette faiblesse des relations n'existe pas en Grande-Bretagne ou en Allemagne¹⁶⁵⁰. De plus, l'extension de la demande publique et de l'intervention de l'Etat s'est naturellement traduite par une augmentation du nombre d'erreurs d'appréciation et de défaillances : il est impossible d'anticiper et de contrôler tous les effets des choix politiques comme de l'absence de décisions politiques. La professionnalisation de l'activité politique et le besoin de s'y pérenniser y participent aussi. Outre cela, le chef de l'Etat, dont le rôle est prééminent voire prééminent, est loin d'être un modèle pour son gouvernement. Enfin, la non-valorisation de la sanction politique, vécue comme un échec personnel, conduit des hommes politiques à tout faire pour lui échapper, quitte à ne pas assumer sa responsabilité politique de ministre. N'oublions pas qu'elle est aussi une responsabilité pour fait d'autrui.

En France, il semble que le principe d'une responsabilité du ministre pour fait d'autrui est bien souvent étranger aux ministres. Cette responsabilité pour fait d'autrui renvoie à l'imputation « fictive », ou indirecte¹⁶⁵¹. Elle élargit le champ de la responsabilité politique du ministre car, « (...) Dans ce cas la règle de responsabilité joue le rôle d'une présomption d'imputation ; il faut imputer à celui qui est responsable tous les actes de l'exécutif, quelle que soit leur origine réelle. C'est l'imputation au ministre des actes des officiers subalternes qui est ici la plus significative »¹⁶⁵². Cela se justifie car ce sont les seuls à être soumis « au droit politique ». Pour cette raison, « le ministre doit endosser le risque politique d'une affaire » et être responsable des erreurs de ses conseillers. Il les a choisis¹⁶⁵³. Il doit

¹⁶⁴⁹ Jean-Michel Blanquer, *Un enjeu central, la responsabilité des ministres...*, op. cit., p. 264.

¹⁶⁵⁰ Arnel Le Divellec, *La Chauve souris*, ..., op. cit., p. 357-358..

¹⁶⁵¹ « L'imputation est fictive quand la personne mise en cause n'est pas directement l'auteur de la décision. Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, p. 114.

¹⁶⁵² Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, op. cit., p. 151-152.

¹⁶⁵³ Olivier Beaud, *Le transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés*, in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p 215.

aussi répondre du fonctionnement de son administration et de ses fautes éventuelles¹⁶⁵⁴. La finalité poursuivie est « de garantir la cohésion de l'action de l'Etat et de protéger l'impartialité politique de la fonction publique »¹⁶⁵⁵. Selon la formule de Georges Vedel, « en régime parlementaire, le ministre fait écran entre le Parlement et les fonctionnaires. Il ne faut pas renverser les rôles en faisant des fonctionnaires l'écran qui protège le ministre du Parlement - et des citoyens »¹⁶⁵⁶. Or ...

Un phénomène de transfert en cascade des responsabilités depuis la présidence de la République¹⁶⁵⁷ est largement dénoncé. Le président de la République ne démissionne pas en cas d'échec à certaines consultations électorales, même s'il se soumet largement par la suite. Ceci est regretté par nombre d'acteurs politiques. C'est le Premier ministre, qui joue le rôle de fusible. A l'occasion, il agit à l'identique sur ses ministres comme dans l'affaire du Rainbow Warrior. Malheureusement, la cascade ne s'arrête pas au niveau d'un poste politique. Parfois, le ministre se décharge aussi sur ses subordonnés, fonctionnaires ou non, des faits commis par l'administration comme dans l'affaire Habache en 1992¹⁶⁵⁸, l'affaire Schuller Maréchal¹⁶⁵⁹, l'affaire du sang contaminé ou l'affaire des paillotes pour ne citer qu'elles.

Ainsi, dans l'Affaire Habache, se sont développées deux thèses. Selon la thèse gouvernementale, Edith Cresson a inventé la responsabilité politique des collaborateurs et à nier celle des ministres et du Gouvernement. Elle a sanctionné les hauts fonctionnaires. Roland Dumas a invoqué l'irresponsabilité ministérielle devant le Parlement au bénéfice d'une responsabilité devant le Président de la République (responsabilité parlementaire dualiste) et en conscience (responsabilité morale). La thèse parlementaire s'appuie sur l'ancienne tradition constitutionnelle de la responsabilité individuelle du ministre du fait de l'administration. Certains ont alors regretté que des ministres n'aient pas démissionné. Il semble que le Président de la République voulait protéger son Premier ministre.

Dans l'affaire du sang contaminé, le ministre est politiquement responsable de son ignorance¹⁶⁶⁰ et

¹⁶⁵⁴ Comme le souligne Guy Carcassonne, « La responsabilité d'un ministre, c'est de donner des instructions claires. L'honneur d'un fonctionnaire, c'est de les mettre en œuvre au mieux de ses capacités »

¹⁶⁵⁵ Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer, *Le principe d'irresponsabilité ; la crise de la responsabilité politique sous la Ve République*, Le débat, n°108, janv-février 2000, p. 37.

¹⁶⁵⁶ Georges Vedel, *Haute cour et déficit juridique*, Le Monde, 30 octobre 1992. Op. cit.

¹⁶⁵⁷ Selon Philippe Lauvaux : « L'irresponsabilité présidentielle s'est transmise par une sorte d'effet de capillarité à tous les nouveaux de pouvoir, à commencer par celui qui encourt normalement le plus haut degré de responsabilité politique en régime parlementaire : le gouvernement ». *Le destin du présidentielisme*, op. cit., p. 135.

Jean-François Revel exprime cela sans diplomatie : « Le souci de soustraire le Président aux oscillations quotidiennes de la politique politicienne a conduit à lui conférer l'irresponsabilité en même temps que l'absolutisme. Et l'irresponsabilité présidentielle s'est répandue d'en haut sur tout le reste de l'appareil d'Etat. L'habitude croissante d'en réserver les fonctions aux amis, parents, serviteurs, complices et bouffons du Président a encore aggravé cette déresponsabilisation des pouvoirs publics ». Jean-François Revel, op. cit., p. 65-83.

¹⁶⁵⁸ Christian Bidégaray et Claude Emeri, *Quatrième République : le retour ...*, op. cit., p. 288-289.

¹⁶⁵⁹ Olivier Beaud, *Le transfert de la responsabilité ...* op. cit., p 203 et s.

¹⁶⁶⁰ Le ministre est politiquement responsable d'avoir été laissé dans l'ignorance par ses conseillers. En même temps « cette

de ses conseillers, car il les a choisis. Il s'agit d'une responsabilité politique et non d'une responsabilité pénale.

Dans l'Affaire des paillotes, la responsabilité des gouvernants a été soulevée. En effet, dans un premier temps, une procédure parlementaire avec questions au gouvernement et commission d'enquête est mise en place puis une motion de censure est proposée aux députés. Toutefois, les débats parlementaires sont évacués. Dans un second temps, Lionel Jospin propose une nouvelle forme de responsabilité politique : « assumer ses responsabilités, c'est faire pleinement confiance à la justice pour l'établissement de la vérité. Le gouvernement attribue à la justice le soin de rechercher les responsables ». Certes, ce propos se justifierait au nom de la séparation des pouvoirs. Néanmoins, il a pour conséquence de traduire une « disparition de la responsabilité politique des gouvernants » et permet au gouvernement « d'éluder » sa responsabilité devant le Parlement. Or, esquiver sa responsabilité est contestable car c'est le gouvernement qui est chargé de définir la politique de l'Etat en Corse. Il y a donc dévalorisation du Parlement et déplacement de cette responsabilité devant l'autorité judiciaire. Il est tout aussi regrettable que Lionel Jospin ait dit explicitement à l'Assemblée nationale que la responsabilité politique se joue devant l'opinion¹⁶⁶¹.

Ces comportements traduisent une évolution majeure : une tentative ministérielle d'échapper à une mise en œuvre de leur responsabilité politique devant le Parlement tout d'abord dans une phase d'anticipation par l'absence d'investiture, même informelle, puis dans une phase de contrôle et, enfin, dans une phase de sanction. D'autres évolutions et conclusions dessinent alors une conception du principe de responsabilité politique qu'ils souhaitent imposer : la responsabilité est appréhendée de façon primaire, c'est-à-dire sous sa forme causale (c'est la question de l'imputabilité). Ensuite, la règle constitutionnelle traditionnelle selon laquelle un ministre endosse politiquement la responsabilité des erreurs ou fautes de son administration (la responsabilité pour fait d'autrui) n'est pas respectée¹⁶⁶². Il s'ensuit un « glissement de la responsabilité politique vers la responsabilité politico-administrative des cabinets, c'est à dire des « exécutants des décisions politiques »¹⁶⁶³ et un glissement de la responsabilité politique devant le Parlement vers une responsabilité devant la justice et l'opinion.

Ainsi, la responsabilité sort du cadre parlementaire pour se développer selon une autre logique, une conception démagogique de la démocratie qui valorise le peuple de façon démesurée et inappropriée. A l'heure actuelle, deux acteurs contribuent de façon majeure à fabriquer l'opinion : la justice et les

ignorance le met corrélativement à l'abri de toute responsabilité pénale ». André Demichel, cité par Olivier Beaud, PUF, coll. Béhémoth, Paris, 1999, p. 150 et s.

¹⁶⁶¹ Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer, *Le principe ...*, op. cit., p.34-35.

¹⁶⁶² Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer, *ibid*, p.36-37.

¹⁶⁶³ Véronique Pujas, *Carences et*, op. cit., p. 168.

médias. Il serait préférable d'institutionnaliser l'intervention du peuple via des élections ou un référendum pour éviter de mettre en exergue une démocratie d'opinion qui constitue « une forme moderne de l'acclamation ». Elle ne peut avoir les qualités et la rigueur d'une démocratie constitutionnelle et les vertus d'un régime parlementaire et plus largement du droit. C'est un leitmotiv pour échapper au Parlement, et plus précisément à la logique du système représentatif. De toutes les manières, « l'innocence pénale n'est pas incompatible avec une responsabilité politique »¹⁶⁶⁴.

Néanmoins, si ces comportements sont contestables, ils ne sont pas récents. Le comportement des acteurs politiques impliqués dans le Scandale de Panamá ou dans l'affaire Raoul Péret sous la III^e République est loin d'être exemplaire. Par contre, l'information de l'opinion étant moindre avant 1958, leur fuite faisait moins scandale et les ministres ne pouvaient utiliser d'une quelconque manière les mass médias. De plus, la multiplication des démissions n'était pas le signe d'un sens accru de leur responsabilité politique mais d'un mode de gestion des conflits et de fonctionnement des régimes.

Quoi qu'il en soit la fuite devant la responsabilité politique sous la V^e République est, en partie, due à deux éléments : d'une part, la sanction n'est pas perçue comme valorisante ; d'autre part, il n'y a pas suffisamment de sorties de secours, comme celles qu'offrirait un statut de l'élu. Or, l'institutionnalisation de la responsabilité exige, que, parallèlement, soit mis en place un statut¹⁶⁶⁵ de « l'entreprise politique ». Cela signifie que, si des sanctions sont prévues, des protections doivent l'être pour éviter des comportements abusifs de juges et de journalistes qui parfois poussent au suicide des hommes politiques¹⁶⁶⁶. Il est difficilement contestable que la crédibilité et l'exercice de la fonction politique seraient améliorés par un statut.

Outre cette question de statut et quelles que soient les tentatives de fuite en avant des ministres, il importe de renforcer un contrôle parlementaire qui l'a déjà été notablement sous la V^e République. Toutefois, ce contrôle perd en intensité.

Paragraphe 2 – Une insuffisance : une sous-exploitation des moyens croissants mis à disposition des parlementaires

En raison de la discipline partisane, les parlementaires sont devenus timorés alors même que les techniques de contrôle se sont développées. Le déséquilibre est d'une nature différente de celui existant avant 1958. Il n'en demeure pas moins réel. Le champ du contrôle est vaste : il couvre l'étude

¹⁶⁶⁴ Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer, *ibid*, p. 39.

¹⁶⁶⁵ Cela a été formulé par les parlementaires. JO, Débats AN, 1^{er} séance du 15 juin 2000, p. 5382.

¹⁶⁶⁶ Roger Salengro, Robert Boulin, Pierre Bérégovoy sont nommés, *op. cit.*, p. 125.

des projets de lois gouvernementaux permettant de vérifier si le programme est en accord avec les attentes des électeurs et les besoins de la nation, mais aussi l'évaluation de sa mise en œuvre et de ses effets.

Il semble que persiste un déséquilibre dans les relations entre le Parlement et le gouvernement dès la procédure législative. Il transcende les régimes. Il est accentué en matière de finances publiques (A). Par ailleurs si la pratique des questions s'est étendue, son impact demeure limité (B), comme pour les commissions (C).

A – Pour un rééquilibrage des relations entre le Parlement et le gouvernement

Les rapports Parlement-gouvernement ont été fortement rationalisés par les auteurs de la Constitution de 1958. Ce n'est pas cette rationalisation, nécessaire au nom de la stabilité et de l'efficacité politiques, qui est contesté mais l'usage qui en est fait. Il s'agit plus particulièrement de la procédure législative (1) des lois de finances publiques (2).

1 – La procédure législative

En 1958, il s'avérait nécessaire d'octroyer au gouvernement le moyen d'obtenir le vote des lois dont il avait besoin. Pour qu'il soit responsable devant le Parlement, il devait avoir des projets, une action et un bilan à présenter puis à défendre. Le parlementarisme rationalisé a permis au pouvoir exécutif d'exercer la fonction gouvernementale, ce qui ne pouvait l'être aussi pleinement dans les deux Républiques précédentes. La discipline partisane sert le gouvernement. De plus, les électeurs attendent du gouvernement que le projet, sur lequel le président de la République a été élu, soit mis en forme par le gouvernement, en période de présidentialisme majoritaire. En cas de cohabitation, il revient au Premier ministre d'agir à l'identique sur la base du programme présenté pendant la campagne pour les élections législatives. Il n'est pas étonnant que l'initiative législative soit essentiellement d'origine gouvernementale.

Cependant, à présent, selon Pierre Avril, « le Parlement (est) instrumentalisé », « (...) la priorité dans la fixation de l'ordre du jour s'était transformée en monopole, le vote bloqué en substitut banalisé de la question de confiance, les amendements au texte d'une commission mixte paritaire en exclusivité gouvernementale »¹⁶⁶⁷. On peut regretter que la loi recouvre essentiellement une dimension partisane et ne soit pas au « service de l'intérêt général »¹⁶⁶⁸. Dans un souci d'équilibre, il est dommage que la

¹⁶⁶⁷ Pierre Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, RDP, n°5/6, 1998, p. 1511-1512.

¹⁶⁶⁸ Ceci se traduit par une inflation législative visant à casser ce que les prédécesseurs ont bâti. Pierre Avril, *Quel équilibre entre exécutif et législatif*, RDP, n°1/2, 2002, p. 274. Certes. Cependant, ces ruptures sont les conséquences de l'exercice de la fonction politique qui, naturellement, est teintée d'idéologie. C'est pour cela que l'action politique doit être jugée en opportunité et que la faute politique est avant tout une erreur d'appréciation.

participation de l'opposition à l'initiative législative soit aussi microscopique¹⁶⁶⁹. Les règles du parlementarisme rationalisé demeure malgré tout nécessaire car elles sont utiles pour un gouvernement dont la majorité de soutien à la chambre est formée d'une coalition de partis¹⁶⁷⁰. N'est-il pas souhaitable qu'il ait été mis un terme, à la pratique des « votes calibrés » (repousser les lois à la majorité relative), qui, sous la IV^e République, permettait de contourner la Constitution et de forcer le Gouvernement à démissionner. Les gouvernements ont plus d'une fois démissionné quand le vote conjoint sur une question de confiance et un projet de loi leur semblait insuffisant alors même que le texte était adopté.

La révision constitutionnelle de 1974 qui accorde à soixante députés ou soixante sénateurs le droit de saisir le Conseil constitutionnel a fourni « une arme » à l'opposition. Elle en use notablement¹⁶⁷¹. Des solutions, pour limiter la mainmise du gouvernement sur le Parlement, sont proposées par les parlementaires. Citons à titre d'exemple les propositions formulées lors des débats sur le quinquennat : l'examen des textes en priorité par l'Assemblée nationale, la suppression de la deuxième lecture, la suppression du vote bloqué (art. 44 al3)¹⁶⁷², la suppression de l'article 49 al. 3 relatif à l'engagement de la responsabilité du gouvernement par un vote sur un texte de loi¹⁶⁷³, la limitation de son recours à «trois fois par session»¹⁶⁷⁴, la fin du «rôle prééminent du Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées» qui ne pourra faire prévaloir ses priorités qu'une fois par mois, l'obligation de respecter un délai minimum de 15 jours entre le dépôt du projet ou de la proposition de loi et son examen en commission¹⁶⁷⁵. Le 29 juin 2000, le sénateur Jacques Pelletier a demandé, plus globalement, «la suppression d'une partie de l'arsenal de la rationalisation parlementaire, comme les articles 40 et 44-3»¹⁶⁷⁶. François Mitterrand avait suggéré avant 1981, quand il était dans l'opposition, puis dans ses *101 propositions pour la France*, de limiter le recours à l'article 44-1 de la façon suivante : « lors de la

¹⁶⁶⁹ En 1979, sur 3912 amendements enregistrés à l'Assemblée nationale, 1123 émanaient de l'opposition. 1176 furent adoptés dont 62 venaient de l'opposition. Entre octobre 1995 et le 21 avril 1997, 449 propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale, essentiellement par les groupes de la majorité. 32 propositions se conclurent par l'adoption d'un texte. Un seul émanait de l'opposition. Jean-Pierre Camby, *Le droit parlementaire, droit de la minorité*, in *Mélanges*, op. cit., p. 420.

¹⁶⁷⁰ Pierre Avril, *Le parlementarisme* ...ibid. p. 1512. Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme rationalisé et système majoritaire*, in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, op. cit., p. 467-468.

¹⁶⁷¹ Xavier Vandendriessche, *Le Parlement entre déclin et modernité*, *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 66.

¹⁶⁷² Amendement à l'Assemblée nationale de Noël Mamère, in compte rendu n° 56 et de Michel Charasse (amendement n° 2), ou de Nicole Borvo (amendement n° 28) op. cit.

¹⁶⁷³ Amendement n° 18 de Jean-Pierre Brard. Même demande de Nicole Borvo au Sénat (amendement n° 31), op. cit.

¹⁶⁷⁴ Amendement de Noël Mamère. Michel Charasse souhaite aussi une limitation de son usage, op. cit.

¹⁶⁷⁵ Amendements de Noël Mamère, in compte rendu n° 56, op. cit. Jacques Brunhes a aussi proposé un amendement, n° 48, tendant à compléter l'article 48 de la Constitution pour qu'une séance par semaine soit consacrée en priorité à l'examen des «propositions de loi, de résolution ou de débats présentées par les différents groupes à la représentation proportionnelle» in compte rendu n° 57, op. cit. Michel Charasse (amendement n° 2) demande la même chose, ainsi que Nicole Borvo (amendement n° 29) op. cit..

¹⁶⁷⁶ JO, Débats Sénat, séance du 29 juin 2000.

première lecture devant les Assemblées, le vote des articles, des amendements et le vote final seront libres. Si les dispositions adoptées ne lui conviennent pas, le gouvernement pourra demander dans un délai de 48 heures pendant lequel il fera connaître ce qu'il accepte et ce qu'il refuse. Ce délai écarté, s'il n'y a pas d'accord, le vote bloqué pourra avoir lieu »¹⁶⁷⁷. Malheureusement, l'exercice du président exécutif et la quête de l'efficacité politique l'ont écarté de cette proposition, même si en 1988, après sa réélection, il déclare que « la fonction du contrôle du Parlement s'étiole »¹⁶⁷⁸. Il serait utile que la majorité parlementaire puisse participer davantage, en amont, à l'initiative législative. Cela suppose qu'une « concertation intra majoritaire » existe¹⁶⁷⁹.

Pour valoriser le rôle de l'opposition, qui se camperait peut-être alors moins dans une attitude de refus systématique, il serait opportun qu'elle soit appréhendée comme « un élément constructif de la fonction législative »¹⁶⁸⁰. Une majorité qualifiée pourrait aussi être définie pour le vote de certaines lois ce qui obligerait le gouvernement et sa majorité à impliquer l'opposition et à négocier avec elle¹⁶⁸¹.

Toutefois, toute mesure en faveur du Parlement se heurte à deux éléments : leur absentéisme et la conception que les parlementaires ont de leur rôle. Ainsi, la révision constitutionnelle de 1995 qui réservait une séance mensuelle à l'examen d'un ordre du jour parlementaire n'a pas été optimisée : entre 1995 et 1999, sur « quarante séances, (...) quatre seulement ont été consacrées à des ordres du jour non législatifs » dont une seule à la demande de l'opposition¹⁶⁸². La question de la responsabilité politique est indubitablement liée à la responsabilité politique des parlementaires et à la conception qu'ils ont de leur mission et de la façon d'exercer leurs attributions.

Outre la question de la procédure législative, la marge de manœuvre des parlementaires pour l'examen, le vote et le bilan des lois de finances est limité.

2 – Les finances publiques

La discussion sur le projet de loi de finances demeure « une des traditions les plus sûres de contrôle parlementaire »¹⁶⁸³ : elle conduit les ministres à s'exprimer sur les insuffisances de leur administration et à proposer des réformes. Cependant, comme le souligne Pierre Joxe, commentant, en sa qualité de Premier président de la Cour des comptes, le contrôle financier lors de son audition par le Groupe de

¹⁶⁷⁷ Frédérique Elkaïm, en examinant les écrits de François Mitterrand souligne à quel point il était attaché à la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement et la fonction législative et de contrôle de ce dernier. *Le Parlement dans la pensée de François Mitterrand*, RDP, mars-avril 2003, n°2, p. 531 et s.

¹⁶⁷⁸ Cité par Frédérique Elkaïm, op. cit., p. 533.

¹⁶⁷⁹ Arnel Le Divellec, *La Chauve souris*, ..., op. cit., p. 358.

¹⁶⁸⁰ Jean-Pierre Camby, *Le droit parlementaire*, ...op. cit., p. 420

¹⁶⁸¹ Comité pour révision de la Constitution, op. cit., p. 66.

¹⁶⁸² Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme rationalisé* ..., op. cit., p. 477.

¹⁶⁸³ Pascal Arrighi, J.O. Déb. Parl. A.N., 12 novembre 1961, p. 4476, in Michel Ameller, op. cit., p. 191.

travail sur l'efficacité de la dépense publique: « l'opposition ne peut pas et la majorité n'ose pas contrôler »¹⁶⁸⁴.

Les débats budgétaires sont canalisés par la Constitution. La mise en place d'un gouvernement de législature après la dissolution de 1962 atténue ce contrôle. De plus le décret du 19 juin 1956 repris à l'article 31 de la Constitution de 1959 introduit la notion de « services votés » dans les finances publiques. Comme les services votés représentent 80 à 90% des services votés, la liberté des parlementaires est limitée, indépendamment de l'article 40 de la Constitution de 1958 et des budgets affectés aux lois de programmes sur plusieurs années¹⁶⁸⁵. L'existence d'une majorité fidèle au gouvernement limite encore ce contrôle. La facilité avec laquelle le Parlement accepte les différentes augmentations d'impôt au nom des « nécessités des finances publiques » est regrettable. Le gouvernement bénéficie d'une indulgence des parlementaires et d'une présomption de bonnes intentions quand il recourt aux articles 40 et 49 al.3. N'oublions pas : « tout aliéné est toujours complice de son aliénation »¹⁶⁸⁶

En matière financière, l'article 40 constitue un blocage. Le vote bloqué est utilisé « quasi systématiquement ces dernières années lors du vote sur l'ensemble du projet de lois de finances annuelle »¹⁶⁸⁷. Parfois, notamment sous la neuvième législature, le Premier ministre engageait la responsabilité politique de son gouvernement en utilisant l'article 49-3 pour obtenir l'adoption d'une loi de finances. Toutefois, la suppression de l'article 40, comme cela a été suggéré est risqué. C'est la question de son usage par le gouvernement qui est en jeu, plus que son existence. La modularité de la position du pouvoir exécutif et la nécessité de négocier avec sa majorité et l'opposition sont les meilleures solutions.

L'exercice des pouvoirs financiers par le Parlement évolue nécessairement et le contrôle des finances publiques est rendu plus délicat par deux raisons majeurs : l'élargissement de l'intervention de l'Etat et la diversification des circuits financiers comme celui des finances locales qui échappent largement au contrôle parlementaire. De plus le budget n'est plus le fait du Parlement, dont le rôle est de le voter mais du gouvernement¹⁶⁸⁸. Des phénomènes de débudgétisation sont aussi relevés¹⁶⁸⁹.

¹⁶⁸⁴ Rapport Assemblée nationale, 21 janvier 1999, p. 148. Pierre Avril, *Quel équilibre entre exécutif et législatif*, op. cit., p. 276.

¹⁶⁸⁵ Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 315.

¹⁶⁸⁶ Guy Carcassonne, La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur (la technicité fiscale, les groupes de pression et la rétroactivité fiscale) in L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution, Loïc Philip (dir.) Journée d'études du 22 mars 1996. Association française des constitutionnalistes. Société française de finances publiques. Puf d'Aix-Marseille, *Economica*, coll. Droit public positif, 1996, p. 45-47.

¹⁶⁸⁷ Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme rationalisé ...*, op. cit., p. 475.

¹⁶⁸⁸ Robert Hertzog, *Pouvoirs financiers du Parlement*, RDP, n°1/2, 2002, p. 303-304.

¹⁶⁸⁹ Rémi Pellet, *Réformer la Constitution financière : pour de nouveaux principes budgétaires*, RDP, n°1/2, 2002, p. 315 et s.

Si ce type de phénomènes est récent, il apparaît qu'historiquement, le pouvoir financier du Parlement a toujours été limité. Le vote du budget était essentiellement un moyen de débattre de la politique du gouvernement et de manifester sa confiance ou sa défiance¹⁶⁹⁰. Toutefois, les règles des finances publiques se sont affinées au fil des régimes encadrant ainsi la façon selon laquelle le gouvernement pouvait disposer des fonds publics¹⁶⁹¹. Sous la V^e République, le contrôle est plus important qu'avant. Outre l'intervention des commissions permanentes, de la Cour des comptes et, à

¹⁶⁹⁰ Sous la Restauration : Chaque discussion du budget est l'occasion de multiplier les interpellations et, à travers elles, de mesurer le degré de confiance accordé à chaque ministre. Des discours prononcés à l'occasion du budget comme celui de Sébastiani le 2 juin 1821 sont un prétexte pour examiner et critiquer les ministères – A. P., 2^e série, t. XXI, p. 725 et s-. La même année Bignon profite de la discussion sur le budget des Affaires étrangères pour critiquer la politique étrangère de la France – A. P., 2^e série, t. LII, p. 445 et s-. En 1824, la discussion sur le projet de budget de la guerre et des aumôneries militaires permet aux députés de contester le gouvernement. Les propos du ministre des Affaires ecclésiastiques, pendant la discussion du budget des cultes, ont un fort retentissement dans l'opinion et au sein du parti royaliste – Paul Bastid, *Les institutions politiques...*, op.cit., p. 102-107.

Sous la III^e République, le 16 novembre 1882, Jules Roches propose le vote d'un ordre du jour motivé au terme de la discussion sur le budget des cultes. Toutefois, Brisson, président de la chambre propose que soit, ultérieurement et explicitement, interpellé le gouvernement selon les règles en vigueur. Le 22 novembre 1890, l'adoption d'un ordre du jour motivé est repoussée à l'occasion du vote du budget de l'instruction. Le 4 février 1901, les sénateurs adoptent un ordre du jour motivé pour approuver les déclarations du ministre de la guerre lors du vote de son budget. Eugène Pierre, op. cit., tome 2, p. 768.

¹⁶⁹¹ De 1789 à 1817 le budget est voté et mis à disposition des ministres en bloc. Il faut attendre 1817 pour que soit adoptée la règle de la spécialité des crédits. En 1817 est introduite la règle de l'autorisation des dépenses par ministère – Claude Debbasch, J.-M. Pontier, *Les Constitutions...* op. cit., p. 115-, puis par section de ministères à partir de 1827 Ordonnance prise sur la proposition de M. de Villèle, ministre des finances le 1^{er} septembre 1827. L'article 2 prévoit un vote du budget par sections. La spécialité des crédits s'appliquerait au niveau de la section et tout amendement n'aurait d'effet qu'au niveau de la section. Eugène Pierre, op. cit, tome 1, p. 582. Les articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817 disposent que les ministres répartiraient entre les différents chapitres de leurs budgets particuliers les sommes allouées par le budget général pour chaque département ministériel. La chambre ne vote pas les dépenses mais alloue les crédits particuliers pour chaque chapitre puis un crédit général pour chaque ministère. Eugène Pierre, op. cit., tome 1, p. 582. Le contrôle est plus précis, quand, entre 1827 et 1829, le nombre de sections passe de 52 à 86. Les partisans de la prérogative royale contestent cette évolution contraire, selon eux, au texte constitutionnel : en agissant ainsi, les Chambres tentent d'administrer l'administration..

Sous la Monarchie de Juillet, le développement du pouvoir budgétaire est favorisé en 1831 par la division des dépenses de chaque ministère en chapitres. Les articles 11 et 12 de la loi du 24 janvier 1831 prévoient que le budget des dépenses de chaque ministère sera divisé en chapitres spéciaux ; de plus les sommes affectées à chacun de ses chapitres ne pourront être virées pour être utilisées dans des chapitres différents. Cette loi permet aux chambres de pénétrer et de contrôler plus étroitement le fonctionnement de l'administration Eugène Pierre, op. cit., tome 1, p. 582. Julien Laferrière, op. cit., p. 192.. La marge de manœuvre des ministres est de plus en plus restreinte, à mesure que les règles budgétaires se précisent. A partir de la loi du 21 avril 1832 le rapport annuel de la Cour des comptes est communiqué aux Chambres, ce qui alimente les débats et les critiques.

Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 renforce les attributions législatives de l'Empereur au détriment du Corps législatif. La régression en matière budgétaire est manifeste, le budget ne pouvant plus être voté par chapitres mais par ministère. Par décret rendu en Conseil d'Etat, l'Empereur répartit les crédits au sein de chaque ministère et vire éventuellement les crédits d'un chapitre à un autre Ceci restreint l'amplitude du contrôle parlementaire. Toutefois, même si la marge de manœuvre est limitée, cela demeure une occasion de questionner les ministres Joseph Dubuc : La question et l'interpellation, op. cit., p. 59.. Quand Napoléon III décide de libéraliser le fonctionnement des institutions dans les années 1860, le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 augmente les pouvoirs financiers du corps législatif en adoptant le vote du budget par section puis à partir du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 par chapitre. C'est une manière de revaloriser la fonction parlementaire en tant que contre-pouvoir politique.

La loi de finances du 16 septembre 1871 prévoyant à l'article 30 que « Le budget est voté par chapitres ; (et qu') aucun virement de crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre » est maintenue. Il en est de même de celle fixée par la loi du 29 janvier 1831 et reproduite à l'article 56 du décret de 1862 sur la comptabilité publique. Cette dernière règle limite la marge de manœuvre des ministres en précisant que « Chaque chapitre du budget ne contient que des services corrélatifs ou de même nature ». Les commissions du budget et les chambres se sont efforcées de multiplier au sein de chaque ministère des subdivisions suffisamment nombreuses et précises pour garantir l'affectation des fonds publics aux dépenses pour lesquelles ils sont votés. En vingt ans, de 1872 à 1892, le nombre de chapitres spéciaux a augmenté, passant de 338 à 829.

l'occasion, de commissions ad hoc, le contrôle financier a évolué et s'est diversifié, compensant ainsi la marge de manœuvre limitée dont ils disposent lors du vote des lois de finances. Le rapport annuel de la Cour des comptes est toujours très attendu. Les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, constituée en 1999 à la suite du rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, satisfait les observateurs et les parlementaires, même si des progrès sont encore à réaliser. Elle contrôle et évalue les résultats de différentes politiques publiques tout en associant l'opposition « au choix et à la conduite des investigations »¹⁶⁹². En 1993, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Georges Vedel s'est penché sur la façon de revaloriser l'action de contrôle du Parlement. Il lui a semblé plus opportun de favoriser les débats parlementaires annuels sur les finances sociales plutôt que de lui permettre de voter une loi de finances sociales, de fixer les taux de cotisations et les montants des prestations de sécurité sociale en raison de l'importance des masses financières en jeu¹⁶⁹³. Pour des raisons techniques et d'équilibre budgétaire, le débat est présenté comme la meilleure solution.

L'adoption, sans amendements gouvernementaux, de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹⁶⁹⁴ est considérée comme une évolution importante et comme salubre pour deux raisons : les parlementaires ont initié cette réforme et ont su élargir leurs attributions avec mesure. Ainsi, l'article 47 de la loi organique desserre légèrement l'étau de l'article 40 en permettant aux parlementaires de réaliser des redéploiements, voire des suppressions nettes de crédits¹⁶⁹⁵.

Outre la procédure législative et les finances publiques, l'activité parlementaire se manifeste par un contrôle par la voie de questions. Leur impact est jugé insuffisant, même s'il s'est accru.

B – Les questions : une information offensive

Outre les communications du gouvernement¹⁶⁹⁶ pour informer les parlementaires et constituer une base à un contrôle parlementaire, le contrôle par voie orale est plus aisé que dans les régimes précédents car les ministres sont plus présents dans les chambres qu'autrefois. Si le contrôle par cette voie s'est amplifié (1), les questions écrites demeurent d'une portée restreinte (2).

¹⁶⁹² Bernard Rullier, *Droit parlementaire*,op. cit., p. 597-2598.

¹⁶⁹³ Propositions pour une révision de la Constitution, op. cit., p. 57-59.

¹⁶⁹⁴ JO, 2 août 2001, p. 12480.

¹⁶⁹⁵ Fabrice Robert, *La rénovation des pouvoirs du Parlement*, RP

P, n°76, p. 77. Robert Hertzog, *Pouvoirs financiers du Parlement* ..., op. cit., p. 299 et s. Bernard Rullier, *Droit parlementaire*,op. cit., p. 596-599.

¹⁶⁹⁶ Art. 132 RAM : « le gouvernement peut demander à faire devant l'Assemblée des déclarations ».

1 – Les questions par voie orale

Tout au long de la Ve République, des mesures ont été adoptées pour dynamiser ce mode de contrôle du pouvoir exécutif par voie orale.

Les séances consacrées à l'examen des questions orales n'attirent ni la majorité, ni l'opposition. Les ministres sont en partie responsables car ils ne se déplacent pas, se faisant remplacer par un collègue¹⁶⁹⁷. Le système des questions est « profondément ennuyeux pour les auditeurs et (...) la séance hebdomadaire de réponses aux questions orales se déroule habituellement devant un auditoire strictement limité aux députés qui ont une question orale à l'ordre du jour »¹⁶⁹⁸. En 1959, est introduit la question orale avec débat, ce qui renforce le contrôle. De 1958 à novembre 1969, deux types de questions orales sont pratiquées : celles avec débat¹⁶⁹⁹ et celles sans débat¹⁷⁰⁰. Les questions d'actualité sont instituées par une résolution du 23 octobre 1969¹⁷⁰¹ et constitutionnalisées par la révision constitutionnelle de 1995¹⁷⁰². Par la suite apparaissent les questions d'actualité puis les questions au gouvernement et les questions budgétaires, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing.

Il faut attendre 1974 pour que l'article 48 al.2 soit appliqué. Edgar Faure, alors président de l'Assemblée nationale, institue la pratique des « questions au gouvernement » sur l'invitation du président Giscard d'Estaing. Il l'avait suggéré dans un message à l'Assemblée nationale, le 29 mai 1974. Il demande qu'on consacre « chaque mercredi en début d'après-midi une heure pour des questions d'actualité qui seraient posées à égalité de temps, et suivant une procédure à définir, par la majorité et l'opposition »¹⁷⁰³. Cette réforme lui a peut être été inspirée par un article de Maurice Duverger dans le quotidien *Le Monde* : « Il semble que l'opposition et la majorité devraient être mises sur le même pied à cet égard, chacune disposant de la moitié du temps réservé aux questions. Le tri pourrait se faire dans chaque moitié par une sorte de conférence des présidents de groupes intéressés,

¹⁶⁹⁷ Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 341.

¹⁶⁹⁸ François Goguel dans son cours à l'IEP en 1961-1962, p. 672, cité par Pierre Avril, *Le régime politique...*, op. cit., p. 109.

¹⁶⁹⁹ Un débat sur un sujet unique est organisé à l'initiative des députés sur la base de questions posées par un membre de chaque groupe. Ce sujet est retenu par la conférence des présidents. Le gouvernement dispose d'un droit de réponse pour chacune des questions et les députés inscrits pour débattre interviennent ensuite. Le temps accordé à chacun des députés est déterminé par l'importance numérique de son groupe d'appartenance. C'est le gouvernement qui clôture le débat. Ces débats ne sont pas organisés régulièrement.

¹⁷⁰⁰ Une matinée par semaine est consacrée aux questions orales sans débat. C'est un dialogue entre un député qui a, au préalable, remis le texte de sa question et un ministre qui lui répond. Le député peut répliquer puis éventuellement le ministre. C'est un échange. Le temps de la séance est réparti entre les groupes selon leur importance numérique.

¹⁷⁰¹ Art. 138 RAN. Elles sont posées, en priorité, lors de la même séance que celles des questions orales. Les questions d'actualité n'existent pas au Sénat. ibidem. Il en est de même en RFA, en 1965, quand « les questions dites d'actualité » sont mises en place. Hélène Bilger Street, *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne. Etude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 8.

¹⁷⁰² La révision constitutionnelle du 4 août 1995 modifie l'article 48 en introduisant l'expression « au moins ». Philippe Chrestia : *La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée*, RFDC, n°30, 1997, p. 303 et s.

¹⁷⁰³ Cité par H. Caillavet, D. Pouillard, op. cit., p.628. La procédure adoptée est la suivante : chaque mercredi après-midi, une heure équitablement partagée entre la majorité et l'opposition est réservée aux questions posées au gouvernement. Il est fait en sorte que l'article 48 al 2 soit réellement appliqué. Le fondement de cette procédure est « purement conventionnel » – Code constitutionnel, op. cit., p. 451.–.

ceux de l'opposition d'une part, ceux de la majorité de l'autre, suivant une procédure un peu analogue à celle employée pour la répartition du temps de propagande électorale à la radiotélévision »¹⁷⁰⁴. Les députés sont présents car la séance est retransmise à la télévision.

Le questionnement par voie orale s'est encore enrichi. Ont été créés « les questions cribles »¹⁷⁰⁵. Ensuite, depuis le 22 novembre 1994, les questions européennes sont inscrites à l'ordre du jour à l'Assemblée nationale, en application de l'article 134 du règlement. Elles sont examinées une fois par mois, le mardi à la place de la communication du gouvernement. La pratique s'apparente à celle des questions orales avec débat¹⁷⁰⁶. Depuis le 3 octobre 1995, deux séances hebdomadaires consacrées aux questions au gouvernement ont été retransmises en direct sur FR3¹⁷⁰⁷. Cette diffusion en direct incite les députés à être présents. Avec l'instauration de la session unique par cette révision constitutionnelle de 1995, les questions au gouvernement ont augmenté de 38% sous la onzième législature¹⁷⁰⁸, par rapport à la dixième législature et les questions orales sans débat de 22%¹⁷⁰⁹. Les questions orales avec débat, qui n'étaient plus inscrites à l'ordre du jour depuis le printemps 1978, le sont de nouveau à l'automne 2000 à l'Assemblée nationale et au Sénat¹⁷¹⁰.

Les ministres et les secrétaires d'Etat sont présents pour répondre aux questions des députés. Cette réforme est importante sous l'angle de la responsabilité politique car, pour la première fois, l'action de contrôle de l'opposition est reconnue. Malheureusement, le règlement de l'Assemblée Nationale n'a pas été modifié en ce sens et le sénat n'est pas impliqué. De plus, les ministres concernés ne répondent pas toujours aux questions. A l'usage, il semble que les partis de la majorité y ont recours au même titre voire plus que les partis de l'opposition.

Pour éviter que les questions ne se transforment en contrôle de la gestion administrative et non de l'activité gouvernementale comme sous la IIIe et la IVe Républiques, il est précisé dans les règlements des Assemblées que « les questions orales qui portent sur la politique générale du gouvernement sont posées au Premier ministre ». Répondent aux questions le premier ministre et le ministre compétent qu'il aura désigné. Cette dernière condition¹⁷¹¹ renforce la responsabilité politique des ministres car le ministre questionné ne peut tenter de fuir les députés. S'il est absent, la question sera posée la

¹⁷⁰⁴ Le Monde, 3 avril 1973, « Le rôle de l'opposition dans le Parlement actif ».

¹⁷⁰⁵ Cette procédure permet de questionner un ministère le jeudi de 15 h à 16 h. Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°3, 1990, p. 483. La révision constitutionnelle du août 1995 remet en question la distinction formelle entre les différents types de questions orales. Hélène Bigler Street, op. cit., p. 133.

¹⁷⁰⁶ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°21, 1995, p. 145.

¹⁷⁰⁷ Il s'agit du mardi et du mercredi de 15 heures à 16 heures. Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°25, 1996, p. 109-110.

¹⁷⁰⁸ Elles ont lieu toutes les semaines depuis cette réforme pendant la session unique dont la durée est supérieure aux deux sessions de trois mois avant la réforme.

¹⁷⁰⁹ Bernard Rullier, *Droit parlementaire. Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002*, RFDC, n°55, 2003, p. 591.

¹⁷¹⁰ Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française*, RFDC, n°46, 2001, p. 341.

¹⁷¹¹ art. 137 RAN. Ibidem.

semaine suivante. Cette condition, introduite dans le RAN « après que le Conseil constitutionnel eut estimé qu'une réponse personnelle du ministre concerné allait à l'encontre de l'indivisibilité du gouvernement », consolide la solidarité du gouvernement, élément constitutif du concept de responsabilité politique. C'est le premier ministre qui détermine le ministre compétent. Ceci est étendu par la suite aux questions écrites.

Toutefois, en dépit de ces réformes et ces améliorations, il semble que des habitudes se pérennisent au fil des régimes. Le 24 novembre 1994, lors de la séance des questions orales sans débat, Pascal Clément, ministre délégué aux Relations avec l'Assemblée nationale, a répondu à quinze des dix-sept questions posées. Ceci conduit Didier Maus à conclure que « le transfert de la séance des questions du vendredi au jeudi matin n'a rien changé quant à l'absence des ministres compétents »¹⁷¹². De même, au cours de la séance du 14 décembre 2000 consacrée aux questions au gouvernement, le président du Sénat a noté, alors même que le Premier ministre est présent, que le ministre chargé des relations avec le Parlement est le seul à répondre à des questions concernant cinq ministères différents¹⁷¹³. Un autre élément doit être souligné. La mise en œuvre du contrôle parlementaire par la voie des questions est le fait des groupes parlementaires et non des parlementaires pris dans leur individualité. Si la discipline parlementaire a des vertus en terme de stabilité politique, elle freine le contrôle politique. Les parlementaires perdent en liberté politique. L'application du principe de responsabilité demeure difficile¹⁷¹⁴.

Toutefois, la situation était encore moins satisfaisante avant 1958. Le questionnement des ministres était délicat à réaliser dans certains régimes car les ministres hésitaient à se rendre dans les Assemblées. Ils n'ont perçu que progressivement l'intérêt qu'ils avaient à dialoguer avec les représentants de la nation¹⁷¹⁵. Les auteurs de la Constitution de 1946 avaient prévu un palliatif mais ...

¹⁷¹² Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°21, 1995, p. 145.

¹⁷¹³ Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française*, RFDC, n°46, p. 340.

¹⁷¹⁴ Hélène Bilger Street note que le Premier ministre britannique est plus assidu que le Premier ministre française à l'Assemblée nationale. Il est tenu d'être présent et répond à plus de questions que son homologue français.

¹⁷¹⁵ Pendant la première Restauration comme au cours de l'intermède de l'acte additionnel, les relations entre les ministres et les Chambres sont mal organisées. Les ministres ne sont guère présents dans les assemblées sauf quand ils en sont membres. De plus, seul le ministre membre de la Chambre haute peut s'exprimer devant elle et il en est de même pour la Chambre basse. Comme ils appartiennent à l'autre Chambre, ils ne peuvent se présenter devant ceux qui veulent les questionner. Deux paravents constitutionnels sont aussi utilisables. Selon l'article 41, les ministres doivent fournir des explications compatibles avec l'intérêt de la nation et, selon l'article 46, les ministres n'ont à rendre des comptes que dans le cas d'une procédure pénale de mise en jeu de la responsabilité et ceci après un rapport d'une commission – Paul Bastid, *Les institutions...*, op. cit., p. 81-94.–. Au début de la seconde Restauration, les ministres usent peu de leur droit de participer aux séances et aux débats des chambres. Pasquier, de Villèle et Martignac en perçoivent tout de même l'intérêt. Ils viennent présenter leur projet de loi et repartent le temps des délibérations pour revenir au moment du vote final. Les parlementaires regrettent qu'ils ne restent pas pour prendre part aux délibérations –A. P. 2^e série, t. XII, p. 72.–. Avec le temps, l'idée de défendre un projet et d'être présent est perçue comme un devoir constitutionnel. A titre d'exemple, le 14 janvier 1820, un débat est interrompu pour que le ministre puisse s'exprimer –A. P. 2^e série, t. XXVI, p. 32, in Paul Bastid, op. cit., p. 311-312.–. Sous la Monarchie de Juillet, les ministres s'exposent davantage aux critiques car ils sont à la recherche d'un soutien.

En cas d'absence répétée du ministre pour éviter de répondre à une question, celle-ci pouvait être transformée immédiatement en interpellation à la demande du député¹⁷¹⁶. L'article 96 conditionnait son usage à l'absence successive et répétée du ministre sollicité¹⁷¹⁷. En réalité, ce type de sanction n'a été mis en œuvre qu'une seule fois sous la IV^e République, le 13 décembre 1957, principalement en raison de l'inefficacité de la procédure et non de la promptitude des ministres à répondre aux questions posées. L'efficacité du contrôle aurait été tout à fait contestable. Il a été décidé par la suite de traiter différemment les questions relatives à l'actualité¹⁷¹⁸. La contribution de la question orale au contrôle parlementaire a été d'autant plus limitée qu'elle n'était qu'un simple échange de propos entre un ministre et un député et n'était l'objet d'aucun débat à la Chambre¹⁷¹⁹.

La Constitution de 1852 n'ayant pas accordé de droit d'entrée des ministres à la chambre et d'en être membre, la question n'est pas prévue sauf à l'occasion du budget Eugène Pierre, op. Cit., tome 2, p. 783.

Sous la III^e République, le fait que les ministres ne soient pas des « chefs attirés de la majorité » les fragilisent car leur influence sur la Chambre est restreinte et précaire – Raymond Carré de Malberg, *Contribution générale ...*, op. cit., p. 96.–. Le recours aux questions est difficile car l'accord du ministre de lui poser une question est conditionné à l'inscription à l'ordre du jour des questions – Eugène Pierre, op. cit., tome 2, p.787.–. Cela réduit à néant la question comme mode de contrôle de l'activité gouvernementale. L'obligation d'obtenir cet accord a pour deuxième conséquence le recours abusif à l'interpellation. C'est ce qu'explique Eugène Pierre : « D'ailleurs, quand un membre est certain de ne pas obtenir de réponse du gouvernement, il a souvent plus d'intérêt à provoquer des interpellations qu'à poser une question platonique dans laquelle ses amis ne pourraient le soutenir. Et, d'autre part, ce serait détruire les garanties données aux ministres par la procédure qui entoure l'exercice du droit d'interpellation que d'admettre la possibilité de développer à la tribune une accusation politique avant que la Chambre ait fixé le jour où elle veut l'entendre : autoriser un membre à interroger le ministre qui ne croit pas devoir répondre et le dispenser des formalités prévues pour les interpellations, ce serait s'exposer à avoir chaque semaine, sous le titre trop pratique de questions, des interpellations arrêtant l'ordre du jour sans l'assentiment préalable de la Chambre ». C'est le cas même pour des questions mineures. Ainsi que l'explique le président Gambetta le 5 juin 1879 : « (...) Les précédents et le texte du Règlement établissent que les questions peuvent toujours être posées, mais qu'elles ne peuvent être développées que si le ministre compétent, auquel on s'adresse, consent à y répondre.... C'est en prévision du refus du ministre que le droit d'interpellation est assuré ». Op. cit., p. 785 et s. Ce que confirme M. Graux en 1898 : « l'article 48, qui est interprété en ce sens que les ministres peuvent refuser de répondre à une question enlève aux députés un moyen de contrôle et les oblige à recourir aux formes solennelles de l'interpellation quand une question serait suffisante », in Doc. Parl. Ch. Dép. 7^e Lég. N° 103. in Michel Ameller, op. cit., p. 26.. Son fonctionnement est largement critiqué et le recours à la question est de plus en plus rare, contrairement à l'interpellation.. Sur proposition de résolution de Joseph-Barthélemy, déposée le 3 juin 1926, la transformation de la question en interpellation est interdite ce qui a pour vertu de rationaliser les procédures de contrôle.

¹⁷¹⁶ Règlement de l'Assemblée Nationale, art. 96.

¹⁷¹⁷ Si le ministre est absent à la première séance, la question est reportée d'office à la semaine suivante. Après trois absences du ministre, la question peut être transformée en interpellation immédiatement et le vote d'un ordre du jour par la Chambre peut être demandé immédiatement.. Cette sanction du ministre intervient à un double titre : d'une part pour les questions orales, d'autres pour les questions écrites qui, déjà à titre de sanction, ont été transformée en question orale.

¹⁷¹⁸ En ce qui concerne le Conseil de la République, ce dernier a le droit d'interroger les ministres et non de sanctionner les ministres : le gouvernement n'étant pas responsable devant lui, il ne saurait être question de transformer en interpellation des questions orales. Comme à l'Assemblée nationale, les ministres ne sont guère pressés de venir répondre aux questions orales. Le président du Conseil prend l'habitude d'envoyer un ministre technicien pour répondre aux questions qui lui étaient personnellement posées. Les membres du Conseil de la République regrettent les refus du président du Conseil de justifier ses prises de décision et donc la difficulté à mettre en jeu sa responsabilité politique. Michel Ameller, op. cit., p. 129-139.

¹⁷¹⁹ Les intervenants ne disposaient que de cinq minutes pour s'exprimer. Les questions ne sont suivies d'aucun vote. Le recours à l'interpellation était toujours important. C'est toujours un moyen pour un parlementaire de demander, par des écrits, des explications soit sur un acte relevant d'un département ministériel – interpellation un ministre –, soit sur la politique générale du cabinet – interpellation le président du Conseil -. Le débat à l'Assemblée sur la fixation de la date de l'interpellation peut prendre des airs de « pré-interpellation » : La demande est transmise par écrit au président de l'Assemblée. Ce dernier le notifie au gouvernement et informe l'Assemblée à la séance suivant cette notification. La date de débat est fixée au cours de la séance du mardi après-midi. Les propositions de date sont formulées par la Conférence des présidents, le gouvernement et l'interpellateur. Il revient à l'Assemblée d'arrêter la date. Cependant à la demande écrite de l'interpellateur et de cinquante membres au moins présents effectivement ce jour à l'Assemblée, celle-ci « peut décider par assis et levé et

Sous la V^e République, la retransmission à la télévision des questions au gouvernement a dynamisé ce mode de contrôle. Il n'est pas exclu que c'est le sentiment de responsabilité devant l'opinion qui conduit les élus nationaux à questionner et à être présents lors de ces séances. Des réformes sont envisageables pour aller plus loin. Pour une amélioration quantitative, en s'inspirant du modèle britannique, il peut être décidé que chaque séance débutera par une heure de questions. Pour un progrès qualitatif, les ministres pourraient être contraints d'être présents physiquement et de répondre à l'Assemblée nationale directement, et non par la voie d'un autre ministre, aux questions qui leur sont posées¹⁷²⁰.

Les questions écrites étant uniquement publiées au Journal Officiel, leur contribution au contrôle ne s'est pas renforcée.

2 – Les questions écrites

Son recours est important et croissant de 43% sous la onzième législature, par rapport à la dixième. Toutefois, le taux de réponse ministérielle n'a augmenté que de 29%¹⁷²¹. Sous la V^e République, comme sous la IV^e République, son usage est détourné : il s'agit davantage de satisfaire une demande d'un électeur de sa circonscription que de contrôler l'action gouvernementale¹⁷²². Il en était de même sous la III^e République¹⁷²³. A titre d'exemple, le 14 novembre 1994, Le député UDF Gilbert Gantier pose une question écrite « d'intérêt général » « relative à la disparition de la boîte aux lettres située devant l'immeuble qui constitue l'angle de la rue des Belles Feuilles et de la rue Mérimée dans le XVI^e arrondissement de Paris »¹⁷²⁴. Sur ce point, la situation n'est pas plus positive. Par ailleurs, au nom de l'intérêt public, les ministres ne sont pas obligés de répondre aux questions posées et peuvent augmenter le délai de réponse¹⁷²⁵.

sans débat de fixer la date de débat » dès la notification de l'interpellation au gouvernement. Règlement intérieur. de l'Assemblée nationale, art. 90. Georges Vedel, *Manuel ...*, op. cit., p. 456-457. L'interpellateur s'évertue à démontrer pour quels motifs politiques l'interpellation doit avoir lieu rapidement. Les interventions sur cette question ne doivent pas dépasser cinq minutes et ne doivent pas porter sur le fond. La fixation de la date de l'interpellation constitue déjà un enjeu politique, le gouvernement désirent repousser la date et l'interpellateur agir immédiatement. Normalement, il n'y a pas de discussion après l'explication du ministre, le débat devant avoir lieu à une date ultérieure. Repousser la discussion est aussi une stratégie pour l'éviter. Hormis ce risque, Le débat est clos par un ordre du jour. S'il est motivé, la Chambre manifeste sa confiance ou sa défiance, approuve ou désapprouve le ministre et/ou le gouvernement. Sous la IV^e République, seule l'Assemblée nationale bénéficie de ce droit. Julien Laferrière, op. cit., p. 1097.

¹⁷²⁰ Xavier Vandendriessche, *Le Parlement entre Déclin et modernité*, Pouvoirs, n°99, 2001, p. 63-64.

¹⁷²¹ Entre juin 1997 et février 2002, les députés ont déposé 73256 questions écrites.

¹⁷²² Georges Vedel, *Manuel ...*, op. cit., p. 455.

¹⁷²³ Michel Ameller, *Les questions*, , op. cit., p. 99-103.

¹⁷²⁴ Assemblée nationale, *Questions 14 novembre 1994*, p. 5655. In, Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française*, RFDC, n°21, 1995, p. 146.

¹⁷²⁵ Michel Ameller, Op. cit., p. 71-73, Nak-in Sung: *Les ministres de la V^e République française*, Tome 70 , LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1988, p. 102-121.

Outre ce « contrôle-information »¹⁷²⁶ exercé par la voie des questions par les parlementaires, les commissions interviennent dans ce processus. Toutefois, les conditions de fonctionnement des commissions ont évolué.

C – Les commissions : des craintes à présent injustifiées

Pour la première fois dans l'histoire des régimes politiques français, les commissions permanentes sont constitutionnalisées. Ce n'est pas le cas des commissions d'enquête dont le statut est modifié en 1991 à leur avantage. Cependant leur marge de manœuvre est encore trop limitée et le nombre de commission permanentes trop faibles. Si l'intérêt du travail des commissions parlementaires est croissant, leurs moyens et leur nombre sont encore jugés insuffisants tant pour les commissions permanentes (1) que pour les commissions de contrôle et d'enquête (2). Il est important, pour renforcer le contrôle parlementaire d'agir en aval et de mettre en relation Parlement et ministère¹⁷²⁷.

1 – Les commissions permanentes

Selon les termes d'un rapport, les parlementaires de la majorité n'essayent pas réellement de contrôler le gouvernement et ceux de l'opposition ne le peuvent pas¹⁷²⁸. L'opposition ne peut qu'exceptionnellement présider des commissions¹⁷²⁹, et exiger la présence d'un ministre au sein de l'une d'elle¹⁷³⁰.

Néanmoins, certaines mesures en faveur du renforcement du contrôle parlementaire ont été obtenues. Les commissions peuvent auditionner assez facilement les ministres et les fonctionnaires mais aussi des personnalités étrangères comme la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale le 6 octobre 1994¹⁷³¹.

Pour que le Parlement puisse contrôler le gouvernement effectivement, deux mécanismes de contrôle doivent être perfectionnés : les commissions d'enquête et les commissions permanentes. Les commissions permanentes ne peuvent être efficaces tant que leur domaine de compétences sera aussi étendu.

Il est aussi nécessaire d'augmenter leur nombre. En 1993, il a été proposé de porter de six à huit le nombre de commissions par Assemblée. Cela renforce la capacité de contrôle du Parlement sans

¹⁷²⁶ Pascal Jan, *Le Parlement de la V^e République*, Ellipses, Paris, 1999, p. 108.

¹⁷²⁷ Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer, *Le principe d'irresponsabilité ; la crise de la responsabilité politique sous la V^e République*, Le débat, n°108, janv-février 2000, p.43.

¹⁷²⁸ Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la défense publique et le contrôle parlementaire, Assemblée nationale, 1999, tome 2, p. 148.

¹⁷²⁹ Entre 1988 et 1993 au bénéfice de Valéry Giscard d'Estaing et 1986 à 1987 au bénéfice de Roland Dumas pour la présidence de la commission des affaires étrangères.

¹⁷³⁰ Arnel Le Divellec, *La Chauve souris, quelques aspects du parlementarisme...*, op. cit., p. 356.

¹⁷³¹ Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française*, RFDC, n°21, 1995, p. 143.

tomber dans les excès de la spécialisation comme sous la IV^e République¹⁷³². La crainte que les commissions soient aussi déstabilisatrices que sous les régimes précédents est exagérée car le contexte politique est différent. Plus rien ne justifie cette limitation¹⁷³³. En juin 2000, les parlementaires ont proposé des amendements tendant vers cela : le député Noël Mamère (Verts) propose de passer de six à douze commissions¹⁷³⁴ et le sénateur socialiste Michel Charasse de passer à dix dans chaque assemblée. Il souhaite aussi que les commissions permanentes et spéciales disposent d'un pouvoir législatif propre et que soit examiné par les assemblées le texte qui résulte des travaux des dites commissions¹⁷³⁵.

Outre une augmentation de leur nombre, il est nécessaire de les spécialiser selon la structuration gouvernementale¹⁷³⁶. Certes, les auteurs de la Constitution de la V^e République voulaient éviter cela en 1958 en raison des abus des commissions sous la IV^e République. Cependant, à présent, cela permettrait de faire face à la technicité croissante des problèmes et des mesures à définir. L'audition régulière des ministres compléterait la procédure des questions hebdomadaires et pourrait s'étendre « aux nominations effectuées par le pouvoir exécutif aux postes les plus importants de l'Etat »¹⁷³⁷.

Il est envisageable d'évoluer à la façon de la Chambre des communes. Après réflexion, elle a décidé de ne plus être un « Parlement de la parole », mais un « Parlement de travail ». Concrètement, cela signifie que le travail des commissions est mis en exergue, notamment lors de séance publique¹⁷³⁸. En France, l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 doit être modifiée pour permettre « une gestion moderne de l'Etat, (...) (renforcer) l'information du Parlement, (...) et (...) créer les conditions d'une gestion publique à la fois plus souple et mieux contrôlable »¹⁷³⁹.

Outre les commissions permanentes, la situation des commissions d'enquête et de contrôle peut être encore améliorée.

¹⁷³² *Proposition...*, Comité pour la révision de la Constitution, op. cit., p. 66.

¹⁷³³ Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme rationalisé...*, op. cit., p. 478-479.

¹⁷³⁴ JO, Débats AN, compte rendu n° 56 de la commission des lois constitutionnelles.

¹⁷³⁵ Amendement n° 2, JO, Débats, Sénat, séance du 29 juin 2000.

¹⁷³⁶ Ainsi, en Grande-Bretagne, à partir de 1979, ont été mises en place six commissions permanentes spécialisées, des *Departmental Select Committees*. Ce nombre correspond à l'organisation gouvernementale et plus explicitement à la répartition des ministères. Leur compétence n'est pas législative et le nombre de ses membres est limité à une vingtaine. Les présidences des commissions sont partagées entre la majorité et l'opposition par convention. Les groupes parlementaires ne peuvent contrôler la nomination des membres des commissions. Ces deux derniers éléments tendent à dépolitiser le travail des commissions. Ainsi, traditionnellement, un député de l'opposition préside la commission chargée du contrôle des dépenses publiques, le *Public National Committee*. Pierre Avril *Quel équilibre...*, op. cit., p. 277-278. En Allemagne, il y a « autant de commissions qu'il y a de départements ministériels ». Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme...*, op. cit., p. 478.

¹⁷³⁷ Jean-Michel Blanquer, *Un enjeu central, la responsabilité des ministres...*, op. cit., p. 265-267.

¹⁷³⁸ Hélène Bilger Street, *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne. Etudes comparatives des procédures de contrôle de la Chambre des communes et de l'Assemblée nationale*. Op. cit.. Pierre Avril, *Quel équilibre...*, op. cit., p. 277.

¹⁷³⁹ Didier Migaud, *Rapport de la mission d'évaluation et de contrôle*. Documents d'information. Assemblée nationale, n°1781, 1999.

2 - Les commissions d'enquête et de contrôle

L'octroi de moyens aux commissions d'enquête a été lent sous les régimes précédents, même si à partir de la III^e République, cela s'accélère¹⁷⁴⁰. Elles disposent de moyens inégalés en comparaison avec les régimes précédents et la publicité dont elles bénéficient sert leur cause. Cependant l'impact des progrès réalisés est inégal.

Sous la V^e République, leur marge de manœuvre est encore limitée car leur action doit s'interrompre dès que la justice est saisie et elle se heurte à des refus de venir témoigner, comme celle du président Valéry Giscard d'Estaing sur l'affaire des avions renifleurs. Le soutien du président en exercice a mis l'accent sur les insuffisances du contrôle parlementaire.

Le 23 mai 1990, une nouvelle « convention » est, pour la première fois, mise en œuvre : chaque groupe parlementaire peut demander une fois par an l'organisation d'un débat en séance publique sur l'opportunité de créer une commission d'enquête et de contrôle. Deux commissions sont créées ce jour là à la demande de deux présidents de groupe parlementaire¹⁷⁴¹. Toutefois, ce « droit de tirage » institué sous la neuvième législature, en 1990, est un leurre. Il est nécessairement défavorable à l'opposition puisque qu'elle est minoritaire¹⁷⁴². L'influence de l'opposition est faible.

En 1991, les commissions d'enquête et les commissions de contrôle sont regroupées. Le principe de publicité mise en œuvre aux Etats-Unis d'Amérique, en Allemagne et au Royaume-Uni est appliqué en France à partir de 1991. Les auditions deviennent publiques et la presse et la télévision peuvent y assister. Sous la onzième législature, les commissions d'enquête des deux Assemblées ont su généralement trouver des « réponses non partisans aux problèmes qu'elles identifiaient ». Toutefois, les investigations d'une commission peuvent, parfois, se heurter à une opposition du gouvernement quand il estime qu'elle empiète sur ses prérogatives et ne respectent pas l'article 20 de la Constitution.

¹⁷⁴⁰ Sous la Charte, former une commission d'enquête n'est pas chose aisée et les menaces du Roi en 1815 de dissoudre la chambre si celle-ci suit les propositions de la commission d'enquête musèlent députés et commission. Rien ne peut non plus obliger la chambre à suivre la commission, indépendamment des volontés royales clairement exprimées – Pour de plus amples informations : Dimitri Dombrowsky, op. cit., p. 92 et s. et Alain Laquièze, op. cit., p. 573 et s.-. La question de la comparution des fonctionnaires se pose plus particulièrement en 1842 au cours de l'enquête de la commission électorale. Le ministre de tutelle s'oppose à l'interrogation de ses hauts-fonctionnaires en dehors de sa présence : « (...) Ma présence servira à marquer la limite des deux pouvoirs et à garantir la responsabilité des ministres. (...) ». Sous la III^e République, l'ampleur de leur enquête peut être limitée quand les témoins, se retranchent derrière le secret professionnel pour ne pas répondre aux questions de la commission, même si les difficultés à les auditionner sont bien moindres que sous les régimes précédents. L'idée d'un contrôle est mieux acceptée. Les commissions disposent du droit de se déplacer pour enquêter sur place depuis la Seconde République, de demander la communication de pièces administratives au gouvernement puis des pièces judiciaires sous la III^e République en 1892 et de travailler en dehors des sessions parlementaires. Eugène Pierre, op. cit., t. 1, p. 694-714

¹⁷⁴¹ Groupe communiste : Commission d'enquête sur la pollution de l'eau et la politique nationale d'aménagement des ressources hydrauliques. Groupe UDF : Commission d'enquête sur la gestion du Fonds d'action sociale. Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°3, 1990, p. 481. Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme rationalisé*..., op. cit., p. 477.

¹⁷⁴² Arnel Le Divellec, *La Chauve souris, quelques aspects du parlementarisme*..., op. cit., p. 357.

Tel a été le problème de la commission d'enquête du Sénat sur la préparation du projet de réforme des 35 heures¹⁷⁴³. Les reproches formulés à leur rencontre sous les régimes précédents ne se justifient plus¹⁷⁴⁴

Sous la neuvième législature, un « droit de tirage » a été reconnu à l'Assemblée nationale à chacun des groupes de l'opposition. Il accorde à ces groupes « la possibilité d'obtenir que soit délibérée chaque année par l'Assemblée une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête »¹⁷⁴⁵.

En 1993, le président de la République et le Comité pour la révision de la Constitution propose que ces commissions soient constitutionnalisées et que leurs conditions de création soient améliorées, et leur champ d'investigation étendu. L'interdiction faite aux commissions d'enquête « d'interférer dans le déroulement des procédures judiciaires (pourrait) être tempérée avec prudence », même si le procédure menée par l'autorité judiciaire doit être protégée. Il serait précisé dans le texte constitutionnel qu' « elles ne peuvent se prononcer sur les responsabilités personnelles encourues à l'occasion de faits donnant lieu à des poursuites judiciaires ». Une loi organique fixerait les conditions de fonctionnement des commissions. Elargir le champ d'action de ces commissions devrait réduire celui des médias. Les parlementaires seraient impliqués car « les conclusions des commissions d'enquête (feraient) l'objet d'un débat de séance publique, en présence du gouvernement, deux mois au plus tard après le dépôt de leur rapport »¹⁷⁴⁶. Olivier Beaud s'inscrit dans cette logique quand il propose de les autoriser à continuer leurs investigations, même si une enquête judiciaire débute, la seule contrainte étant qu'elle laisse la priorité à la justice¹⁷⁴⁷.

Plus globalement, il serait positif que soit introduit un alinéa à l'article 24 de la Constitution précisant que le Parlement vote la loi, en «évalue les résultats», et «contrôle l'action du gouvernement»¹⁷⁴⁸.

Enfin, il importe de mettre en exergue les écrits d'Hélène Bilger Street, qui, par son approche comparatiste, nuance le pessimisme des analyses tenues sur les institutions françaises. Après avoir

¹⁷⁴³ Il semble que sa création ne respectait pas les conditions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 à savoir, une commission ne peut être formée que pour recueillir les éléments d'information sur des faits précis, ou sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales. Bernard Rullier, *Droit parlementaire...*, op. cit., p. 592-593.

¹⁷⁴⁴ Le travail des commissions, notamment sous les III^e et IV^e Républiques, a jeté sur ces commissions une suspicion qui se pérennise, même si cela ne se justifie plus. L'action des commissions est critiquée car elles permettent non pas de révéler les noms des responsables et les scandales mais de les étouffer. Quand un ministre est renversé, il l'est en raison d'une compétition entre homme politique pour obtenir le poste et non pour des fautes politiques. Il n'y a pas d'avantage de responsabilité individuelle car le ministre se retrouve très souvent dans le gouvernement suivant. Cette immaturité du système partisan nuit au fonctionnement harmonieux du régime. Philippe Ségur, *La responsabilité...* op. cit., p. 36-37.

¹⁷⁴⁵ Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme rationalisé ...*, op. cit., p. 477-478.

¹⁷⁴⁶ Comité pour la révision de la Constitution, *Rapport...*, op. cit., p. 63-64.

¹⁷⁴⁷ Olivier Beaud, *Le traitement ...*, op. cit., p. 1015.

¹⁷⁴⁸ Amendement n° 21, déposé notamment par Mme Borvo, Débats Sénat, op. cit.

souligné qu'il a fallu attendre 1979 pour que soient instaurées en Grande-Bretagne des commissions permanentes chargée de suivre l'activité des ministres (*Departmental Select Committees*), elle note que l'existence de ces commissions françaises et britanniques révèlent « une volonté nouvelle des parlementaires de se spécialiser pour pouvoir suivre de manière plus efficace les activités du gouvernement »¹⁷⁴⁹. Cela conduit à jeter un regard plus encourageant et moins négatif sur la mise en œuvre du principe de responsabilité politique en France.

D – Une diversification des moyens de contrôle

De nouveaux moyens de contrôle sont apparus sous la V^e République : outre les questions et les commissions permanentes et d'enquête, sont créés, des missions d'informations¹⁷⁵⁰, des commissions ad hoc chargées d'évaluer l'impact de mesures ou d'impacts économiques, mais aussi des offices et des délégations parlementaires¹⁷⁵¹ qui mènent des études et réalisent des rapports d'activité sur des points précis.

Des créations sont à mettre en exergue. Sous la dixième législature ont été institués un Office d'évaluation des politiques publiques et un Office d'évaluation de la législation. Sous la onzième législature, sur la base des propositions du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire a été créée, au sein de la commission des finances, une mission permanente d'évaluation et de contrôle. Elle est coprésidée par un membre de la majorité et un membre de l'opposition¹⁷⁵². De plus, la révision constitutionnelle de 1995, qui réorganise le travail parlementaire en instaurant une session unique, favorise le contrôle parlementaire. Les craintes d'une longue session risquant de déstabiliser le pouvoir exécutif, comme cela a été formulé en 1958, ne se justifient plus pour des raisons juridiques –les techniques du parlementarisme rationalisé– et pour des raisons politiques – le fait majoritaire.

Si le contrôle s'étend sur une plus longue durée, il n'est pas certain que son intensité s'accroisse en raison de l'absentéisme parlementaire. Quelles que soient les solutions envisagées, elles se heurtent à la responsabilité des parlementaires. Selon Jean Gicquel, les parlementaires manifestent un certain désœuvrement, s'intéressent peu aux déclarations du gouvernement et en débattent peu. Ceci conduit

¹⁷⁴⁹ Hélène Bilger Street, op. cit., p. 225.

¹⁷⁵⁰ « Le rôle des missions d'information s'est considérablement développé, en particulier pour échapper aux contraintes juridiques et temporelles des commissions d'enquête ». Didier Maus, *Le Parlement et les cohabitations*, op. cit., p. 80.

¹⁷⁵¹ Citons aussi, à titre d'exemple, le rapport d'activité pour l'année 2000 publié par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale. Didier Maus, *La pratique constitutionnelle française*, RFDC, n°46, p. 341. Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme...*, op. cit., p. 477. Toutefois, Alain Pariente dénonce les carences de l'évaluation. In *Évaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement*, LPA, 20 janvier 2000, n°14, p. 12-18.

¹⁷⁵² Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme...*, op. cit., p. 478. Lire aussi Philippe Chrestia : *La rénovation* ...op. cit., p. 307-311.

le député Pierre Moulin à dire : « *On a pu reprocher aux Assemblées anciennes de s'occuper de trop de choses et de tenir parfois des séances d'allure désordonnées. Mais maintenant, il faut bien dire que l'on a l'impression d'être le palais de la Belle au Bois Dormant* »¹⁷⁵³. L'autre problème est celui de l'excessive discipline partisane qui, autrefois, était essentiellement le fait des groupes de gauche. Certes, elle est nécessaire au gouvernement car elle lui garantit le soutien de sa majorité à la chambre. Elle est aussi positive pour l'opposition car elle forme un bloc politique *a priori* prêt à exercer la fonction gouvernementale si cela s'avère nécessaire. Toutefois cette discipline entre « en conflit avec certains principes fondamentaux de la démocratie représentative », comme l'indépendance politique de l'élu détenteur d'un mandat représentatif et exerçant une mission politique au nom de la nation¹⁷⁵⁴. Malheureusement, le statut des groupes parlementaires échappe à tout contrôle et il est difficile d'agir sur les comportements politiques excessifs des groupes. Quoi qu'il en soit, il importe de ne pas remettre en question la rationalisation des rapports gouvernement, Parlement organisés au titre V de la Constitution¹⁷⁵⁵. L'aménager, peut-être

Outre le contrôle parlementaire, la phase de sanction est aussi l'objet de multiples critiques. Néanmoins, elles sont de nature différente de celles qui pouvaient être formulées sous les régimes précédents.

Section 3 – Pour un autre regard sur la phase de sanction parlementaire : l'exigence de repolitisation d'une phase déconsidérée

La finalité de la responsabilité politique est l'accord politique et non la démission. Les moyens de l'atteindre sont le recours à des contrôles, puis éventuellement à une sanction qui conduit à la démission. Cette démission, si elle s'avère nécessaire, doit découler, entre autres, d'attaques successives, de la perte officielle de la confiance, et d'une impossibilité à rester au pouvoir – en raison d'un discrédit, d'une difficulté morale et politique, et d'une mise en accusation politique–.

Cette finalité semble atteinte, la majorité à l'Assemblée nationale et le gouvernement travaillant de concert et dans le sens voulu par électeurs désireux de former cette nouvelle majorité. Cette osmose est le fruit de la discipline partisane qui faisait tant défaut dans les régimes précédents. Elle est à présent jugée excessive et nuisible dans les phases de contrôle et de sanction. Toutefois, il convient de ne pas oublier qu'il est logique que l'opposition ne puisse renverser le gouvernement : elle est

¹⁷⁵³ Cité par Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 339.

¹⁷⁵⁴ Olivier Beaud, *Ordre constitutionnel et ordre parlementaire*, Droits, n° 33, p. 93.

¹⁷⁵⁵ Pierre Avril, *Quel équilibre...*, op. cit., p. 279.

minoritaire. De plus, le besoin de sanction est croissant et peut-être excessif, notamment quand il rime avec la personnalisation. Par contre, il est regrettable que la difficulté à contrôler, comme l'absence constitutionnelle et conventionnelle de mise en jeu d'une responsabilité politique individuelle¹⁷⁵⁶, se traduisent par une criminalisation de la responsabilité politique des gouvernants.

Cette pénalisation ne constitue pas un progrès du droit mais une rétrogradation. Le recours à une procédure pénale à des fins politiques a débuté après la révolution française pour s'atténuer sous la IV^e République. L'apothéose a été atteinte sous la III^e République. Sur les douze propositions de mise en jeu de la responsabilité pénale des membres de l'exécutif recensées sous la III^e République, la moitié visait le ministère dans son intégralité¹⁷⁵⁷. Les mises en accusation intervenaient parfois quand les procédures de votes de défiance, n'avaient pas atteint cet objectif¹⁷⁵⁸. A la même époque, la société française connaissait une juridicisation de ses relations et de ses activités. Le droit privé était un élément moteur de cet essor¹⁷⁵⁹. La place et l'intérêt croissants accordés au droit privé, et au principe de précaution, la croyance erronée dans la capacité du procès pénal à sanctionner sévèrement, et à atténuer les douleurs comme son caractère d'exutoire contribuent à son regain sous la V^e République¹⁷⁶⁰, au même titre que la fuite des ministres devant leur responsabilité politique ... fusse-t-elle une responsabilité pour fait d'autrui.

Après avoir constaté que la mise en œuvre des mécanismes de sanction est jugée exagérément carencée (§1), le phénomène de criminalisation de la responsabilité des gouvernants est dénoncé car il est une mauvaise réponse à un problème délicat (§2). Il importe de repolitiser la sanction.

¹⁷⁵⁶ Selon Michel Degoffe, la responsabilité politique du ministre est introuvable, la révocation du ministre relève d'une stratégie politique et non d'une sanction. *La responsabilité du ministre*, in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p 245 et s.

¹⁷⁵⁷ Christelle Devosq-Nicq, *La responsabilité individuelle des ministres*, op. cit., p. 57.

¹⁷⁵⁸ Des propositions de mise en accusation pour corruption sont lancées par stratégie politique par des députés d'extrême gauche en novembre 1880 et en janvier 1895 Robert Charvin, op. cit., p. 311-312. Certains griefs semblent se rattacher à des fautes à caractère pénal comme la trahison et la corruption. Deux procès ont été menés à leur terme, le procès de Baïhaut au début des années 1890 et le procès de Raoul Péret à partir de 1930. Joseph Caillaux pour trahison en 1917, aussi. D'autres propositions, par contre, témoignent, sans le moindre doute, d'un détournement de procédure, d'un dévoiement de la responsabilité pénale à des fins politiques : le but est de critiquer des choix politiques, de discréditer politiquement un homme politique voire un ministère dans son ensemble et d'obtenir le départ des ministres comme dans le cas de Jules Ferry en 1985 ou de Jean-Louis Malvy en 1917.

¹⁷⁵⁹ Fernand Arles, *La responsabilité pénale des ministres dans le droit public moderne*, thèse pour le doctorat, Roumégous et Déhan, Montpellier, 1920, p. 12 à18. Cette remarque est tout aussi valable sous la Ve République, notamment depuis les années 80.

¹⁷⁶⁰ Hugues Mouthouh, *Libres propos sur la responsabilité pénale des élus : la logique sacrificielle du bouc émissaire*, Recueil Dalloz, Point de vue, n°6 du 10 février 2000, p. V-VI.

Paragraphe 1 – Une mise en œuvre des mécanismes de sanction jugée exagérément carencée

Le parlementarisme rationalisé est souvent critiqué car il est perçu comme bloquant pour l'opposition. C'est oublié qu'être dans l'opposition c'est être en minorité, comme le rappelle Pierre Avril : « On ne soulignera jamais assez que le parlementarisme rationalisé vise la majorité et non l'opposition, laquelle est par définition minoritaire et ne peut ouvrir des crises. Dès lors ce sont les velléités des composantes de la majorité qu'il importe de prévenir, leur rivalité et leur indocilité qu'il faut contenir. Dans les jours ordinaires, le droit commun (priorité et maîtrise du bicamérisme) y pourvoit, mais est des périodes de tension où se déclenche une escalade dont le vote bloqué représente le premier échelon et l'article 49-3 le point culminant »¹⁷⁶¹. La quête de stabilité constitue l'ambition première des rédacteurs de la Constitution en 1958. Pour cette raison la motion de censure est fortement encadrée. Toutefois, l'existence du fait majoritaire n'était pas prévue en 1958. Sinon de telles précautions n'auraient pas été nécessaires. Les gouvernements sous la V^e République ont une durée de vie supérieure à celle existante avant 1958, même si elle est inférieure à celle de nos voisins européens. Les démissions ne sont pas le fait de motion de censure mais résultent d'élections nationales et locales. En cela, elles témoignent de la déparlementarisation de la V^e République.

En réponse au recours à l'article 49 al.3, de manière défensive ou à un autre moment, de manière offensive, les députés peuvent tenter de censurer le gouvernement en proposant et en votant une motion de censure suivant les règles prévues à l'article 49 al. 2. L'article 49 al.3 est largement utilisé et avec succès par le gouvernement (A), comme l'article 49 al.2 par les députés (B). Au final, c'est un des objectifs poursuivis par les auteurs de la Constitution qui a été atteint, à savoir une stabilité ministérielle, même en l'absence de majorité absolue, permettant au gouvernement d'agir (C).

A – La recherche offensive et controversée d'une sanction positive : l'article 49 al.3

L'article 49 al. 3 est fréquemment utilisé sous la V^e République. Entre 1959 et le 23 juillet 2004, le Premier ministre a engagé quatre-vingt-une fois la responsabilité du gouvernement¹⁷⁶². Elle l'est généralement pour exercer une pression sur sa majorité, parfois pour pallier l'absence de majorité ou pour contrecarrer une opposition qui pratique l'obstruction parlementaire.

C'est un moyen d'exercer une pression sur sa majorité, comme au cours de la première législature de 1958 à 1962. Dès le début de la V^e République, Michel Debré a rapidement été confronté à des critiques, comme celle de Paul Reynaud. Il considérait que les modalités de la motion de censure

¹⁷⁶¹ Pierre Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, RDP, 1998, n°5-6, p. 1513.

¹⁷⁶² 47 textes sont concernés. Site Internet : www.assemblee-nationale.fr

conduisent à déposséder l'Assemblée nationale de sa fonction législative. Le 20 janvier 1961, Michel Debré écrivit en réponse : « (...) il est de l'essence même du régime parlementaire que le gouvernement puisse poser la question de confiance chaque fois qu'il l'estime nécessaire, car le régime parlementaire exige qu'une Assemblée qui est d'accord sur les objectifs poursuivis par le gouvernement donne au gouvernement les moyens législatifs et financiers pour les atteindre. (...) Sans doute les choses paraissent-elles plus anormales du fait du mécanisme de vote institué par le 3^{ème} alinéa de l'article 49. Il n'en reste pas moins que chaque député est bien appelé à exercer son choix ». C'est la possibilité de ne pas s'abstenir qui agasse le plus les parlementaires nostalgiques de la IV^e République¹⁷⁶³. Il y recourt quatre fois entre 1959 et 1962. Par contre, en 1963, il en a besoin pour maîtriser les giscardiens. Entre 1963 et 1967, l'usage répété du vote bloqué suffit à Georges Pompidou pour discipliner sa majorité. Raymond Barre doit composer avec une coalition formée de partis qui entretiennent des relations conflictuelles entre eux, avec lui et avec le président de la République. Il y recourt 8 fois entre 1976 et 1981¹⁷⁶⁴.

Par ailleurs, l'article 49 al. 3 permet de pallier l'absence de majorité absolue. En effet, en dépit de l'apparition du fait majoritaire, les majorités sont souvent relatives et plurielles, c'est à dire composées de plusieurs partis qu'il convient de canaliser, à l'occasion. Ceci est particulièrement exacerbé sous la neuvième législature. Dans ce cas là, l'article 49 al. 3 remplit la fonction de « substitut à l'absence de majorité ». Le Parti socialiste ne bénéficie que d'une majorité relative. Le 49-3 a été utilisé trente-neuf fois par les gouvernements Rocard (28 fois sur 12 lois entre 1988 et 1991), Cresson (huit fois entre 1991 et 1992) et Bérégovoy (trois fois entre 1992 et 1993), pour suppléer, à certains moments, à l'absence de majorité sur des projets de loi¹⁷⁶⁵. Au regard du principe de responsabilité politique, c'est d'autant plus regrettable dans le cas de Michel Rocard et d'Edith Cresson car ils n'ont même pas sollicité la confiance initiale des députés. Le parti socialiste devait composer avec les autres partis de gauche. Ce gouvernement ne disposait pas d'une majorité absolue. Cela s'est reproduit en 1997.

Au bilan, le 49-3 a « (...) permis de lier majorité et responsabilité gouvernementale en écartant le spectre de ces renversements de majorité qui ont caractérisé » les Troisième et Quatrième Républiques¹⁷⁶⁶. Néanmoins, il y a des abus qui sont certes, cette fois, le fait du gouvernement, quand il

¹⁷⁶³ Cité par Jean-Luc Parodi, *Les rapports entre le Législatif et l'Exécutif sous la Ve République*, FNSP, Armand Colin, Paris, 1972, p. 40.

¹⁷⁶⁴ Pierre Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, op. cit., p. 1512-1513.

¹⁷⁶⁵ C'est un record. Il n'est plus étonnant que L'article 44.3 a été utilisé 82 fois, dépassant ainsi le score de la 2^{ème} législature où le Premier ministre y a eu recours 68 fois. Pierre Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, op. cit., p. 1512-1513. Mais aussi site Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/>

¹⁷⁶⁶ Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme rationalisé ...*, op. cit., p. 475-476..

désire contrecarrer l'obstruction parlementaire.

C'est un moyen d'accélérer la procédure législative et de débloquer des comportements d'obstruction (exception d'irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi en commission, rappels au règlement, suspension de séance, scrutins publics, vérification du quorum, multiplication des amendements). Ce comportement peut être celui de l'opposition mais aussi de partis de la coalition majoritaire, de gauche ou de droite selon les circonstances. Dans ce dernier cas, son recours, même au nom de l'efficacité, est plus contestable que dans le premier cas car elle ne permet pas à l'Assemblée nationale de collaborer à la création législative, d'être le lieu de discussions et de jouer un rôle essentiel de contre-pouvoir et de contre-proposition. C'est parfois le cas sous la septième législature mais aussi sous la dixième et la douzième législature¹⁷⁶⁷. Telle est la motivation d'Edouard Balladur pour obtenir le vote de la loi de privatisation en juillet 1993. En réponse, outre le dépôt d'une motion de censure des députés socialistes, les sénateurs socialistes ont ralenti l'examen du projet de loi sur « la convention Etat-Banque de France », repoussant d'autant l'examen du projet de loi de privatisation. De surcroît, pour le projet de loi de privatisation, ils ont déposé 3500 amendements¹⁷⁶⁸. Telle est aussi la motivation d'Alain Juppé, le 26 juin 1996 pour son projet de loi sur le nouveau statut de France Télécom. Il indique que « le gouvernement souhaite que cette réforme soit mise en oeuvre avant l'été ». « C'est l'intérêt de l'entreprise, c'est l'intérêt de ses fonctionnaires »¹⁷⁶⁹. Telle est aussi la motivation de Jean-Pierre Raffarin en février 2003 quand 12 000 amendements sont déposés par l'opposition. Le débat a été escamoté, même après qu'une nouvelle délibération ait été demandée par le président¹⁷⁷⁰. Telle est encore sa motivation en juillet 2004. Ses mots synthétisent les conditions politiques du recours à l'article 49-3. Venu dans l'hémicycle pour annoncer sa décision, il se tourne vers le groupe socialiste pour être face à eux car « car la force s'exprime toujours de face »¹⁷⁷¹. En février 2003, des députés de droite comme de gauche sont opposés à la réforme du gouvernement Raffarin sur le mode de scrutin aux élections régionales et européennes et multiplient les amendements : l'UDF, le PS, et le PCF ont rédigé, au total, près de 12 500 amendements. Le 11 février 2003, le gouvernement engage sa responsabilité¹⁷⁷².

Ces abus peuvent être évités. Cet article n'est pas indispensable quand une majorité, même plurielle permet au gouvernement d'obtenir le vote de ces projets de loi. Entre 1997 et 2002, Lionel Jospin

¹⁷⁶⁷ De 1981 à 1986 : 11 fois, de 86 à 88 : sept fois (le 44-3 : 36 fois), de 93 à 97 : trois fois (le 44-3 : 24 fois Pierre Avril, *Le parlementarisme rationalisé*, op. cit., p. 1512-1514.

¹⁷⁶⁸ Le Monde du 1^{er} juillet 1993.

¹⁷⁶⁹ M. Juppé ajoute. « En trois jours de débat sur un texte court 12 articles, 568 amendements et sous-amendements ont été déposés. L'Assemblée n'a pu discuter que de 53 amendements, malgré dix-sept heures de débat, dont près de dix heures consacrées aux amendements, soit six amendements à l'heure ». Le Monde du 28 juin 1996.

¹⁷⁷⁰ Il a été limité à l'article sur lequel le Conseil constitutionnel a formulé des réserves d'interprétation. C'est un peu comme si le Conseil constitutionnel orientait le débat ce qui est contestable dans une démocratie représentative. Selon Jean Rossetto, *L'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution par le gouvernement Raffarin : la confirmation du destin contrasté des normes constitutionnelles*, RDP, 2003, n°4, p. 946.

¹⁷⁷¹ Le Monde du 24 juillet 2004.

¹⁷⁷² Le Monde du 13 février 2003.

respecte une promesse électorale de ne pas utiliser cet article en dépit des obstructions parlementaires pratiquées par l'opposition, comme pour la loi sur les trente-cinq heures. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que seulement deux motions de censure aient été déposées au cours de la douzième législature¹⁷⁷³.

Il est symbolique que le gouvernement ait, bien souvent, recours à l'article 49 al.3 pour le vote de la loi de finances ou de loi de programmation et plus généralement pour ce qui relève des finances publiques. Il agit contre sa majorité, comme pour le recours au vote bloqué¹⁷⁷⁴. Or la représentation nationale n'a obtenu que lentement la possibilité de contrôler le contenu et l'exécution des lois de finances. Ceci est regrettable même si, en matière de finances publiques, les contraintes sont grandes sur le plan temporel et sur le plan de l'équilibre budgétaire.

Ainsi, à titre d'exemple le 49-3 a été utilisé en 1960 par Michel Debré pour obtenir le vote de « la loi de programme relative à certains équipements militaires », en 1976 par le gouvernement Barre pour le vote de « la loi de finances rectificative pour 1976 », en 1982 par Pierre Mauroy pour le vote de « la loi sur les prix et revenus et la loi sur le règlement de certaines situations résultant des événements d'Afrique du Nord ». La session d'automne 1989 est marquée par un usage accru du 49 al.3. Entre le 4 octobre, pour la loi concernant la programmation militaire, et le 21 décembre, pour la loi de finances rectificatives pour 1989, il a été engagé treize fois. A quatre reprises, une motion de censure a été déposée en réplique et rejetée, parfois avec une faible majorité de « non »¹⁷⁷⁵. En 1990 il y a recours pour le vote des articles de la loi de finances pour 1991 relatifs à la GSG...

Dans ces conditions, l'usage du 49-3 dévalorise le rôle du Parlement. Selon la formule de Guy Carcassonne : « indispensable et légitime en l'absence de majorité, il devient infernal et oppressif lorsqu'une majorité existe »¹⁷⁷⁶. Cet article a été conçu pour garantir une certaine stabilité ministérielle et non pour la convenance d'un Premier ministre ou d'un président de la République. L'engagement de la responsabilité du gouvernement sous la V^e République, est devenue une technique, notamment entre les mains des chefs de gouvernement pour se maintenir au pouvoir. Ils agissent comme leurs prédécesseurs sous la IV^e République, mais cette fois avec succès.

Certes, sous la V^e République, l'usage réalisé de la question de confiance n'est pas glorieux : des

¹⁷⁷³ Motion de censure déposée le 24 avril 1998 par MM. François Bayrou, Jean-Louis Debré et 140 membres de l'Assemblée. Motion de censure déposée le 18 mai 1999 par MM. Philippe Douste-Blazy, Jean-Louis Debré, José Rossi et 83 membres de l'Assemblée.

¹⁷⁷⁴ Jean-Louis Pezant, *Parlementarisme rationalisé ...*, op. cit., p. 474.

¹⁷⁷⁵ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°1, 1990, p. 113.

¹⁷⁷⁶ Guy Carcassonne. *La réforme des institutions. La règle du jeu*. Le Monde du 27 Février 1992

pressions sont exercées réciproquement entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, comme entre 1988 et 1990.

Si excès il y a, cela n'était pas comparable avec la IV^e République. La situation peut être jugée plus négative encore car l'instabilité ministérielle était forte. Sous la IV^e République, la question de confiance était, selon Georges Vedel, une anti-question de confiance car elle était « un marché entre le gouvernement et l'Assemblée ». Le cabinet conditionnait son maintien au pouvoir à l'obtention du vote d'un projet, projet sans lequel il estimait ne plus pouvoir agir. Il y avait marchandage plus que recherche d'une confiance des élus. Cette question de confiance semblait revêtir davantage les formes d'un moyen de pression que celles d'une technique de contrôle parlementaire¹⁷⁷⁷. Entre 1946 et 1955, la question de confiance a été posée 109 fois. Ce chiffre important conduisait à s'interroger sur les causes d'une telle multiplication. Soixante-dix de ces questions portaient sur des matières budgétaires, ce qui a eu des conséquences sur l'organisation des travaux parlementaires¹⁷⁷⁸. En raison de l'apparition du « phénomène de coalition négative », la disposition constitutionnelle qui conditionnait le départ d'un ministère à un vote à la majorité absolue était devenue caduque¹⁷⁷⁹. Même si la majorité constitutionnelle n'était pas atteinte, le maintien du gouvernement après le rejet du texte était moralement discutable à partir du moment où il présentait l'adoption de ce texte comme une condition *sine qua non*. « Dans 99 cas sur 100 », le cabinet démissionnait sur un refus de vote à la majorité simple¹⁷⁸⁰. Au cours de la deuxième législature, cinq crises ont été ouvertes à la suite d'une question de confiance dans des conditions différentes. A chaque fois, cela était du au même noyau de députés associés à la majorité lors du vote de l'investiture et passant à l'opposition le jour du vote qui renversa le gouvernement. A chacun de ses scrutins trente à quarante députés passaient de la majorité à l'opposition. Il n'y avait pas de vraie responsabilité politique car étaient renversés des gens populaires et non ceux qui commettaient des erreurs comme Paul Painlevé, Suez et Guy Mollet¹⁷⁸¹. De plus, sur six questions de confiance qui avaient donné lieu à un vote négatif, deux d'entre elles avaient été ouvertes par une crise ministérielle, sans que pour autant le président du Conseil ne démissionne¹⁷⁸². Le départ n'avait rien d'automatique. Ainsi, le processus de responsabilité ministérielle présentait aussi des défaillances sous la IV^e République. Ces défaillances nuisaient à la stabilité ministérielle comme au principe de responsabilité politique.

¹⁷⁷⁷ Georges Vedel, *Manuel...*, op. cit., p. 463.

¹⁷⁷⁸ DPS.... tome 1, op. cit., p. 53.

¹⁷⁷⁹ Citons à titre d'exemple ce qui s'est passé en 1954. Le projet de la CED (Communauté européenne de défense) est repoussé en raison de la formation d'une majorité constituée en cette occasion. Le mouvement gaulliste le Parti communiste manifestent tous deux leur refus de ce projet. Cependant les motifs, les objectifs et les idées politiques n'étant pas les mêmes, il n'est pas question de former un Gouvernement de coalition. Ils ont donc constitué une majorité négative ou une coalition négative qui n'est pas source de stabilité politique. Philippe Ségur, *La responsabilité ...*op. cit., p. 39.

¹⁷⁸⁰ Georges Vedel, *Manuel...*, op. cit., p. 463.

¹⁷⁸¹ Philippe Ségur, *La responsabilité....* op. cit., p. 36-37.

¹⁷⁸² DPS..... tome 1, op. cit., p. 53.

Toutefois, on ne peut se contenter de cette comparaison et en rester là. La question de confiance est une technique nécessaire pour le gouvernement. L'histoire est là pour nous le rappeler. Sans confiance, le principe de responsabilité politique perd de sa substance. Il importe de trouver une solution.

Restreindre le recours à l'article 49-3 est envisageable. Il est plus aisé de limiter le nombre de recours à trois ou quatre par année que de l'autoriser pour des textes jugés importants. Quels critères doivent être mis en exergue ? Ce qui importe à une époque l'est moins à une autre. Par contre, une limitation quantitative conduira le gouvernement à négocier avec les députés et à « hiérarchiser ses priorités »¹⁷⁸³. Les opinions divergent. Olivier Duhamel est favorable à une restriction du recours à cet article pour les textes jugés importants par le gouvernement. Le contrôle du juge constitutionnel serait exigé. Ce à quoi s'oppose Georges Vedel. Le Conseil constitutionnel n'a pas à « arbitrer politiquement les rapports entre le gouvernement et le Parlement. C'est, si vous voulez, la chambre à coucher des époux, elle n'est pas ouverte à un regard extérieur. Le Conseil constitutionnel risquerait de perdre une bonne partie de son autorité si on l'invite à résoudre des questions qui sont des questions fondamentalement politiques telles que l'importance d'un texte ». Une limitation quantitative à un engagement de la responsabilité par session est aussi risquée à ses yeux car rien ne permet de prévoir qu'il n'y aura qu'un seul texte important par session. La solution la plus appropriée est alors la suppression de l'élection du président de la République au suffrage universel direct et de restaurer un régime parlementaire¹⁷⁸⁴.

Outre le désir du gouvernement de solliciter une sanction négative, les députés tentent régulièrement de le déstabiliser en engageant la procédure de la motion de censure.

B – L'engagement d'une procédure de sanction négative : Un échec relatif de la motion de censure

L'absence d'adoption de la motion de censure depuis 1962 est souvent dénoncée et présentée comme la preuve de l'absence de responsabilité politique. C'est oublié que la motion de censure n'est qu'un moyen parmi d'autres d'atteindre la finalité de la responsabilité politique, à savoir une

¹⁷⁸³ Guy Carcassonne. *La réforme des institutions La règle du jeu*. Le Monde du 27 Février 1992

¹⁷⁸⁴ Georges Vedel : « En réalité dans cette optique la seule vraie réforme, et je souhaite bien du plaisir à ceux qui voudraient l'entreprendre, ce serait de supprimer l'élection du président de la République au suffrage universel. Alors là, vous pourriez raisonner de nouveau sur un régime parlementaire. Mais vous ne pouvez pas faire cohabiter un président investi de cette super-légitimité qu'est l'élection au suffrage universel direct et en même temps un système dans lequel son rôle serait de gérer une crise ministérielle tous les six mois comme Vincent Auriol ». In *La réforme des institutions vue par Georges Vedel et Olivier Duhamel - Rendre un espace au Parlement, retrouver un rythme démocratique*. Le Monde du 5 décembre 1991.

concordance de vue entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En octobre 1964, Georges Pompidou rappelle à l'Assemblée nationale : « Elle doit être la condamnation globale de la politique générale du gouvernement, la sanction qui marque la volonté d'une opposition homogène et structurée de se substituer à la majorité gouvernementale »¹⁷⁸⁵. En Allemagne, une seule motion de censure a été adoptée depuis 1946. En Grande-Bretagne, seulement deux gouvernements ont été renversés au XX^e siècle --en 1924 et en 1976--¹⁷⁸⁶. Comptabiliser le nombre de motion de censure adoptée ne suffit pas pour affirmer qu'un gouvernement est responsable ou non devant l'Assemblée nationale. L'intérêt de la motion dépasse celui de son adoption.

Cette procédure a pour intérêt principal d'ouvrir le débat, d'interpeller le gouvernement et d'alerter l'opinion dans la perspective des élections suivantes, même si son recours a été limité depuis la révision constitutionnelle de 1995¹⁷⁸⁷. En cela, l'échec de cette technique est relatif, même s'il demeure toujours possible de la réviser.

Le dépôt de motion de censure défensive déposée à la suite du recours à l'article 49-3 est très fréquent mais pas systématique. Entre 1959 et juillet 2004, alors que le Premier ministre a engagé quatre-vingt-une fois la responsabilité du gouvernement, « seulement » quarante-huit motions de censure ont été déposées en réaction. De plus, quarante-huit motions de censure spontanées autre que les motions défensives ont été proposées aux députés¹⁷⁸⁸. L'échec est relatif car l'opposition étant nécessairement minoritaire, il est logique qu'elle ne puisse renverser seule le gouvernement. De plus, il ne faut pas oublier que la démission systématique du gouvernement au lendemain d'une élection législative, comme en 1986 et 1997, ou après une élection présidentielle jumelée à des élections législatives anticipées dans un contexte d'alternance politique, comme en 1981, 1988 et 2002, anticipe simplement le vote d'une motion de censure.

¹⁷⁸⁵ Cité par Alain Claisse, *Le Premier ministre de la V^e République*, Tome XLV, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1972, p. 279.

¹⁷⁸⁶ Jean-Claude Colliard, *Sur le qualificatif de « semi-présidentiel »*, in Mélanges Patrice Gélard, op. cit., p. 233. Hélène Belger Street recense, entre 1919 et 1926, le vote d'une motion par an, entre 1928 et 1935 deux, et entre 1976 et 1997, 7. En 1976, la réponse à l'adoption est la dissolution de la chambre des communes pour éviter le risque d'une recomposition des forces politiques au sein de la chambre. In *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne* ..., op. cit., p. 89.

¹⁷⁸⁷ La révision constitutionnelle du 4 août 1995 qui a pour ambition de protéger le Gouvernement des harcèlements de l'opposition sans pour autant la museler, rationalise un peu plus la procédure : un député ne peut signer plus de trois motions au cours d'une même session ordinaire et plus d'une au cours d'une session extraordinaire.

¹⁷⁸⁸ Ces propositions sont formulées en réponse à une déclaration de politique générale (16 fois) ou de politique économique, monétaire et sociale (14 fois) ou des politiques précises : politique agricole : 3 fois ; politique algérienne : 1 fois ; politique européenne : 1 fois ; Corse : une fois ; politique universitaire : une fois), ou sur des projets de loi (9 fois). Une fois, un projet de loi finance est l'objet d'une motion offensive. Une seule fois, une motion, relative à une révision de la Constitution aboutie en octobre 1962.. Site Internet : www.assemblee-nationale.fr

Toutefois, quelques critiques sont à formuler.

Tout d'abord, la Constitution n'a pas fixé de délai pour la démission du gouvernement, ce qui réduit l'impact de la sanction. Prenons l'unique cas d'adoption d'une motion. Le 5 octobre 1962, les députés ont décidé de censurer le gouvernement Pompidou¹⁷⁸⁹. Bien que Georges Pompidou ait immédiatement présenté la démission de son gouvernement, le général de Gaulle ne l'a acceptée que le 28 novembre. On peut juger curieux et contraire à « l'esprit des articles 49 et 50 » qu'un temps aussi long s'écoule entre la censure et le départ¹⁷⁹⁰. Cela s'explique par l'existence d'une réplique présidentielle, la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 octobre, le désir du chef de l'Etat d'attendre le résultat du référendum du 28 octobre puis ceux des élections législatives des 18 et 25 novembre avant de former un nouveau Gouvernement. Le maintien du gouvernement permet d'expédier les affaires courantes, c'est à dire de traiter les affaires ordinaires et urgentes sans qu'il y ait définition et mise en œuvre d'une nouvelle politique¹⁷⁹¹.

Ensuite, l'échec des motions est moins dû à la rédaction de l'article 49 al.3 qu'à des stratégies partisans. La stabilité ministérielle découle de l'existence d'un droit de dissolution aisé à mettre en œuvre. C'est la crainte de revenir devant les électeurs qui a conduit les députés chiraquiens à ne pas renverser le gouvernement Barre entre 1976 et 1981, et les députés communistes à ne pas renverser le gouvernement Rocard entre 1988 et 1990¹⁷⁹². Des partis contestent la politique gouvernementale, pratiquent l'obstruction parlementaire, se fâchent quand le Premier ministre engage sa responsabilité ... mais ne vont pas jusqu'au bout de la démarche. Ainsi en février 2003, l'UDF s'oppose à la réforme des modes de scrutin et multiplie les amendements, comme le Parti socialiste et le Parti communiste. Or il ne vote pas la censure. En juillet 2004, une large opposition dépassant les clivages politiques dénonce le recours au 49-3 pour la loi de décentralisation. Mais l'UDF ne se joint pas aux partis de gauche pour voter la censure. Autant le recul du Parti communiste au cours des années 89-90 sur le vote des motions de censure se comprend en raison de sa faiblesse politique, autant la timidité de l'UDF se justifie moins. La popularité de François Bayrou et le manque de popularité de Jean-Pierre Raffarin jouent en la faveur du premier et devrait l'inciter à plus d'audace.

Par ailleurs, considérant la grande difficulté à renverser un gouvernement, il est tentant de reprocher

¹⁷⁸⁹ La motion de censure adoptée en 1962 est la neuvième motion de censure de la première législature. Pour la première fois depuis le 16 mai 1877 un conflit entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ou, plus précisément, le chef de l'Etat et l'Assemblée nationale est tranché par le suffrage universel, c'est à dire par les électeurs. Jean-Luc Parodi, *Les rapports entre le Législatif et l'Exécutif sous la Ve République*, op. cit. p. 39.

¹⁷⁹⁰ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 1998, p. 56.

¹⁷⁹¹ Le Conseil d'Etat a rappelé cela dans un arrêt du 19 octobre 1962 : « selon un principe traditionnel du droit public, le Gouvernement démissionnaire garde compétence, jusqu'à ce que le Président de la République ait pourvu par une décision officielle à son remplacement, pour procéder à l'expédition des affaires courantes ». CE Ass., *Brocas, Rec.*, p. 553. Cf également CE Ass., 4 avril 1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, Rec.*, p. 210.

¹⁷⁹² Philippe Lauvaux, *Destins...*, op. cit., p. 70.

à l'opposition de perdre beaucoup de temps et d'énergie à déposer des motions qui ne peuvent aboutir au détriment de leur rôle de contrôleur. André Chandernagor sermonne le Parlement en 1990 peu avant de quitter la présidence de la Cour des comptes : « Le Parlement garde la nostalgie du temps où il gouvernait et perd trop de temps à déposer mille motions de censure qui ne servent à rien. Il gagnerait du temps en exerçant les pouvoirs qu'il a ... Nous envoyons aux commissions de nombreux documents qui, apparemment, restent dans la lièbre »¹⁷⁹³.

L'opposition a conscience de cette difficulté, même si la relativité de certaines majorités lui a permis d'espérer. La non adoption des motions ne peut être qualifiée d'échec des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique. Certes, la difficulté à renverser découle de la rédaction de l'article 49 et de l'apparition du fait majoritaire. Malgré cela, il n'y a pas échec car, à quelques exceptions près, il était évident que le renversement du gouvernement ne serait pas obtenu¹⁷⁹⁴. Les élections nationales suivantes sont un plus sûr moyen de réussir. L'opposition poursuit, en réalité, une autre ambition : obtenir un vaste débat qui permettra d'alerter l'opinion par le biais des médias. Ainsi le journal Le Monde, entre autres, s'est fait l'écho des débats parlementaires, et des critiques formulées à l'encontre du gouvernement¹⁷⁹⁵.

Le recours à l'article 49 al 2 a été utilisé le 4 mai 1990 pour mentionner au gouvernement que « la représentation nationale a été trompée par le gouvernement ». L'opposition a constaté que certains de leurs membres inscrits et non inscrits n'ont pas voté cette motion¹⁷⁹⁶. Ainsi, cette motion a, en priorité, une valeur de message. De plus, son échec n'est pas seulement la conséquence du mode de scrutin mais de l'indépendance politique de certains députés. Une motion de censure sur la nouvelle politique agricole commune a été repoussée à une faible majorité de « non », le 1^{er} juin 1992. Les votes favorables à la motion sont au nombre 286 alors que la majorité requise est de 289. Pour la deuxième fois, les communistes ont voté une motion de censure contre un gouvernement de gauche¹⁷⁹⁷. Le rejet

¹⁷⁹³ Cité par Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°3, 1990, p. 483.

¹⁷⁹⁴ Selon Georges Pompidou : « la lettre et l'esprit de la Constitution veulent que le gouvernement reste en place tant qu'il n'est pas renversé et qu'il appartienne à l'opposition de faire la preuve qu'elle est capable de réunir une majorité ». J. O. Débats A. N., 21 avril 1966, p. 808. Jean-François Couzinet, *L'investiture* ..., op. cit., p. 502.

¹⁷⁹⁵ Motion de censure de mars 2004 : " (...) Le PS avait annoncé vouloir faire de cette motion de censure "un exercice de vérité". Dressant un réquisitoire sans nuances de la politique du gouvernement,

Le président de l'UDF est parti. Il "flingue" tous azimuts, instruisant le procès de la "connivence" entre les deux forces qui "occupent le pouvoir depuis vingt-cinq ans". "Les erreurs du gouvernement -approbations sur les bancs socialistes- ne sont pas graves pour le PS : elles font basculer, pense-t-il, les bataillons qui lui permettront de revenir au pouvoir dans trois ans - interruptions sur les bancs socialistes-." Il n'est pas plus complaisant avec les "fautes" du gouvernement, accusé d'avoir renoncé à l'"esprit de justice", s'attirant les protestations de l'UMP. "Nous ne voulons pas la chute du gouvernement, ajoute-t-il sous les exclamations de l'UMP, nous voulons que le gouvernement soit juste", déclenchant alors celles du PS. "C'est pourquoi nous ne voterons pas la censure", conclut M. Bayrou, avant de regagner son siège sous les quolibets - "faux cul !" - des députés socialistes ». Patrick Roger • Le Monde du 4 mars 2004.

¹⁷⁹⁶ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°3, 1990, p. 479.

¹⁷⁹⁷ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°11, 1992, p. 531.

de la motion n'est pas le signe d'une crise de la responsabilité politique ministérielle. Bien au contraire. Les communistes ne cherchaient pas à renverser le gouvernement, mais à lui adresser un message de mise en garde pour qu'il rectifie sa politique. Début décembre 1995, les socialistes déposent une proposition de motion de censure dans un contexte de « très forts mouvements sociaux » en réaction à la réforme de la sécurité sociale, et aux débats sur les problèmes de l'université et l'avenir des entreprises publiques. Les députés auteurs de la motion considèrent que « le gouvernement, par ses actions et son inaction, porte une très grande part de responsabilité dans cette situation ». La motion est rejetée le 5 décembre¹⁷⁹⁸, naturellement, les groupes socialiste et communiste étant numériquement faibles. Le message politique de l'opposition est autant adressé au gouvernement qu'à l'opinion.

Enfin, il est intéressant de constater que face à cette difficulté à obtenir le vote de la motion de censure, l'opposition peut agir en formant un « contre-gouvernement ». Telle est la proposition de François Mitterrand en mars 1966. La formation de ce contre-gouvernement s'est traduite par la désignation de six personnalités responsables de six secteurs majeurs de l'activité gouvernementale d'un pays, d'un secrétaire général et d'un président. Il s'est réuni chaque semaine¹⁷⁹⁹. Cela s'apparente à la démarche britannique du shadow-cabinet.

Dans cette logique, il serait intéressant qu'une réflexion sur la conception française de la motion de censure soit menée et s'imprègne de l'approche allemande. La motion de censure constructive de l'article 67 LF¹⁸⁰⁰ s'inscrit dans la « fonction élective » des Assemblées. La Diète élit son Chancelier, le Bundestag doit en le renversant avec son gouvernement, proposer une solution au chef de l'Etat. Il s'agit moins d'assurer la stabilité ministérielle que de rappeler à la Diète une de ses premières responsabilités inscrite dans la Loi Fondamentale, celle « de l'existence du gouvernement fédéral »¹⁸⁰¹. Ainsi, la défiance constructive a pour objet à la fois de censurer directement le chef du Gouvernement et indirectement son équipe, mais aussi de désigner son successeur. Pour mettre en route une procédure de défiance, les partis doivent, au préalable, trouver dans le consensus un candidat. Comme effet collatéral –l'objectif principal est formation d'un nouveau gouvernement–, cela conduit, d'une part, à éliminer les partis extrêmes qui trouvent plus difficilement des partenaires et, d'autre part, à renforcer la stabilité du gouvernement. C'est la Norvège qui a imaginé le système de la défiance constructive.

¹⁷⁹⁸ Didier Maus, *La pratique institutionnelle française*, RFDC, n°25, 1996, p. 107.

¹⁷⁹⁹ Jean Gicquel, *Essai...*, op. cit., p. 335.

¹⁸⁰⁰ L'article 67 de la loi fondamentale du 23 mai 1949 dispose que « le Bundestag ne peut exprimer sa défiance vers le chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres et en demandant au Président fédéral de le relever de ses fonctions ».

¹⁸⁰¹ Armel Le Divellec, *Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne*, op. cit., p. 254. Philippe Lauvaux, Jacques Ziller, *Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne : un bilan*, RDP, juillet-août 1985, p. 1031-1059.

C'était une question d'éthique parlementaire.¹⁸⁰² On ne sanctionne pas sans proposer. Cette technique s'est développée à partir des années trente¹⁸⁰³. En 1958, des ministres d'Etat comme Pflimlin ou Mollet avaient des projets. Pflimlin avait proposé une motion de censure constructive : le gouvernement ne pourrait « être renversé que par le vote, à la majorité absolue, d'une motion de censure désignant expressément le futur président du Conseil. Seraient uniquement décomptés comme favorable à la motion les votes en sa faveur. Les mêmes conditions seraient requises si le gouvernement engage sa responsabilité sur un texte¹⁸⁰⁴.

Outre ce type de motion, le Comité présidé par Georges Vedel en 1993 suggère que l'engagement de la responsabilité puisse porter soit sur un texte soit contre un texte¹⁸⁰⁵.

N'oublions pas que la finalité de la responsabilité politique est de retrouver une cohésion entre les pouvoirs exécutif et législatif : l'absence de vote est aussi le signe de cette harmonie. Il en est un autre tout aussi utile au nom du principe de responsabilité politique, la stabilité ministérielle.

C – Une stabilité ministérielle accrue : une réponse positive aux attentes des auteurs de la Constitution du 4 octobre 1958

Entre 1958 et 1999, la durée de vie moyenne d'un gouvernement est de deux ans¹⁸⁰⁶, entre les petites alternances découlant des élections législatives et les grandes alternances découlant des élections présidentielles. Par contre la situation individuelle des ministres est plus instable¹⁸⁰⁷. Armel Le Divellec considère que l'objectif de stabilité ministérielle n'a pas été atteint. Les alternances de 1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2004 sont jugées nombreuses « pour une démocratie classée dans la rubrique

¹⁸⁰² Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité politique*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, Paris, 1998, p. 65.

¹⁸⁰³ Après la Norvège, l'Allemagne l'a adopté puis l'Espagne, et récemment la Belgique, la Hongrie, la Pologne et la Slovénie ont opté pour ce système. Le constituant espagnol le 59 décembre 1978 (art. 113-2) exige des signataires de la motion de défiance qu'ils proposent des remplaçants avec un chef à leur tête avant d'accepter de révoquer le Gouvernement.

¹⁸⁰⁴ Bernard Chantebout, *La Constitution française. Propos pour un débat*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, Paris, 1992, p. 20.

¹⁸⁰⁵ Rédaction de l'article 49 al.3 : « Lorsque l'adoption ou le rejet d'un texte lui paraît nécessaire pour l'exécution du programme du gouvernement, le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de ce texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté ou rejeté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ». In *Rapport....*, op. cit., p. 61.

¹⁸⁰⁶ Exception faite de celui de Michel Rocard entre 1988 et 1991. Armel Le Divellec a calculé qu'entre 1978 et 2002, la durée de vie moyenne d'un Premier ministre est de deux ans et demi, ce qui est plus important que dans d'autres pays européens. Neufs Premiers ministres se sont succédé en France et seulement trois en Allemagne fédérale, quatre au Royaume-Uni, au Luxembourg, en Espagne, et en Australie, cinq en Autriche, sept au Portugal, et au Canada, huit en Suède et en Grèce. In *Réflexions sur l'avenir du système de gouvernement de la V^e République*, RDP, n°1/2, 2002, p. 218.

¹⁸⁰⁷ Pierre Esplugas, *La V^e République : une pratique renversée de la Constitution de 1958*, LPA, 6 mai 1999, n°99, p. 13.

« majoritaire »¹⁸⁰⁸. Toutefois, elle résulte d'élections et non de démissions ministérielles ou de renversements intempestifs du gouvernement. De plus, ces changements d'équipes introduisent, depuis 1981, des alternances politiques « plus radicales » que sous la IV^e République, avec des phases de cohabitation. Cela conduit certains à considérer sur le ton du regret¹⁸⁰⁹ que cette succession de gouvernement a des effets politiques plus conséquents sur la vie politique. Sous un autre angle, il apparaît alors qu'elle est le signe d'une réelle responsabilité politique car la sanction politique est réelle et permet le rétablissement d'une harmonie politique entre le pouvoir exécutif, les citoyens et ses représentants.

Si l'on compare l'instabilité ministérielle française à celle de nos voisins européens, elle apparaît importante¹⁸¹⁰. Par contre, si elle est mise en perspective avec la vie politique dans les régimes précédents, il est indéniable, qu'avec le régime politique de la V^e République, le gouvernement de la France est plus apaisé.

La durée de vie moyenne d'un gouvernement demeure supérieure à celle des gouvernements sous les III^e et IV^e Républiques, mais aussi sous les Chartes. Les auteurs de la Constitution de 1958 souhaitent principalement que les démissions ne résultent pas de renversements successifs et d'une impossibilité pour le gouvernement d'obtenir le vote des lois dont il a besoin pour agir.

Sous la Monarchie de Juillet, huit tentatives de renversement échouent en raison des divisions internes¹⁸¹¹. Plus le ministère n°2 ressemble au ministère n°1, « plus la solidarité est atteinte et la responsabilité individualisée »¹⁸¹². Cependant, cette immaturité du système partisan nuit au fonctionnement harmonieux du système de responsabilité ministériel en place¹⁸¹³ et plus globalement du système politique. Un gouvernement formé à partir d'une coalition de partis aux programmes divergents

¹⁸⁰⁸ Armel Le Divellec, *Réflexions sur l'avenir...*, op. cit., p. 218. Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun considèrent aussi que les équipes gouvernementales se succèdent rapidement : neuf gouvernements entre 1981 et 1999. *Réformer la V^e République*, Esprit, mars-avril 1999, p. 175.

¹⁸⁰⁹ Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun, op. cit., p. 175.

¹⁸¹⁰ Cependant, toute comparaison a ses limites, comme le souligne Armel Le Divellec. La « remarquable stabilité gouvernementale » découle de rapports politiques entre les acteurs politiques et de conception de la conquête et de l'exercice du pouvoir différente. *La variante allemande*, Pouvoirs, 1998, n°85, p. 35-46.

¹⁸¹¹ Christian Bidégaray, Claude Emeri, *La responsabilité politique*, op. cit., p. 43.

¹⁸¹² Yves Gouet, op. cit., p. 133. cité par Patrice Jean, op. cit., p. 8

Les anciens ministres de Laffitte n'ont aucun problème de conscience quand ils rejoignent Casimir Périer pour y défendre une politique fort différente. Thiers, chef de l'opposition est appelé par le Roi pour remplir la fonction de président du Conseil le 1^{er} mars 1840. Il n'est pas considéré comme un bon chef de gouvernement et de majorité car, entre autres, il n'a pas de ligne directrice et change souvent de position politique. Parfois, le remaniement ministériel est partiel et témoigne d'un manque de courage politique au profit d'un désir de rester au pouvoir : en avril 1847, plusieurs ministres du ministère Guizot sont mis en minorité. Cependant ce dernier, ayant envie de rester en fonction, relativise les attaques successives contre le cabinet et sacrifie les trois ministres les plus attaqués, Lacave-Laplagne, ministre des Finances, le général Moline de Saint-Yon, ministre de la Guerre et l'amiral de Mackau, ministre de la Marine. Paul Bastid, *Les institutions...*, op. cit., p. 130, 339-340.

¹⁸¹³ Philippe Ségur, *La responsabilité...* op. cit., p. 36-37.

ne peut être solide¹⁸¹⁴.

Après la résolution du 17 février 1871, Thiers n'est pas uniquement à l'origine des démissions ministérielles, pas plus que la chambre. Des discordes au sein du gouvernement et du Parlement en sont la cause¹⁸¹⁵.

Sous la III^e République, les ministres ne sont pas d'une grande fidélité politique et, comme sous les monarchies constitutionnelles, ils ne défendent pas toujours la même ligne politique¹⁸¹⁶. Il n'y a pas davantage de responsabilité individuelle car le ministre se retrouve très souvent dans le gouvernement suivant, comme sous la IV^e République¹⁸¹⁷. Sur quatre crises ouvertes à la suite d'un vote de l'Assemblée au cours de la première législature, trois le furent par un groupe tout entier passant de la majorité à l'opposition¹⁸¹⁸. Entre 1946 et 1955, soit huit ans, quinze gouvernements se sont succédé soit une durée moyenne de six mois et demi comme dans la période de 1919-1928. De plus, cinq gouvernements sur 15 ont démissionné sans aucun vote de l'Assemblée. Entre 1946 et 1958, treize gouvernements sur vingt et un ont été renversés¹⁸¹⁹. Les ministres démissionnent avant même d'avoir été renversés. Il est aussi arrivé que des partis politiques comme le parti radical demande à des ministres de démissionner. L'instabilité ministérielle n'est pas due qu'à la faiblesse du système partisan et à l'absence de majorité homogène mais aussi à l'impuissance ministérielle et à la façon selon laquelle les mécanismes ont été rationalisés¹⁸²⁰.

¹⁸¹⁴ Lire à ce sujet, René Capitant, *Démocratie et participation politique dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*, Bordas, coll. Etudes politiques, n°266, Paris, Bruxelles, Montréal, 1972, p. 65 et s.

L'instabilité partisane s'accroît entre juin 1909 et août 1914, entre les présidences du Conseil d'Aristide Briand et de Viviani. Briand, Caillaux et Poincaré se comportent moins comme des chefs de partis que des candidats animés par le goût du pouvoir. Ils ont leur clientèle politique personnelle, entretiennent « des rapports compliqués d'alliances et de rivalités » JJ Chevallier, op. cit., p. 455 et s..

¹⁸¹⁵ Selon Thiers, en juin 1871, Picard quitte son ministère en raison d'un conflit avec son collègue Dufaure. Le même jour, il doit inciter le général Le Flô à partir car il le juge incompetent à un poste administratif. Si, *a priori*, Jules Favre démissionne en juillet à la suite d'un vote hostile de la chambre –le vote d'un ordre du jour-, il s'agit, en réalité, d'un problème politique interne à la chambre : Gambetta est favorable au vote d'un ordre du jour et personne n'ose s'opposer au chef du parti radical. Après 1873, les démissions de ministres sont la conséquence de dissensions internes au ministère –Jules Simon et Goulard en conflit démissionnent le 16 mai- ou de stratégie politique de Thiers –il profite de ces démissions pour demander celle d'autres ministres, renommer des sortants et des nouveaux pour renforcer son pouvoir personnel-. Le but est d'assurer une majorité à ses ministres ou plus exactement à son pouvoir. C'est un échec car en mai, la majorité veut faire tomber ce ministère et Thiers. Elle atteint son but après les interpellations des 23-24 mai 1873. Maurice Deslandres, op. cit., t. III, p. 204

¹⁸¹⁶ Joseph Barthélemy et Paul Duez nuancent cette vision en expliquant qu'au-delà de cette instabilité, les ministères font la même politique. Ainsi de 1919 à 1932 il n'y a eu que trois politiques : le Bloc national (1919-1924), le Cartel des gauches (1924-1926), l'Union nationale (de 1926 à 1932). Op. cit., p. 720.

¹⁸¹⁷ Quand un ministre est renversé, il l'est en raison d'une compétition entre homme politique pour obtenir le poste et non pour des fautes politiques. Il n'y a pas davantage de responsabilité individuelle car le ministre se retrouve très souvent dans le gouvernement suivant. A ce sujet, Jules Ferry est deux fois président du Conseil et deux fois ministre de l'instruction publique : Président du Conseil de sept. 1880 à nov. 1881, puis de février 1883 au 30 mars 1885. En 1879, il est ministre de l'instruction publique, puis, de nouveau, de janvier à juillet 1882. Waldeck-Rousseau a gouverné près de trois ans. Jean-Jacques Chevallier, *Histoire.....*, op. cit., p. 341

¹⁸¹⁸ DPS..... tome 1, op. cit., p. 53.

¹⁸¹⁹ Jean-Claude Colliard, *L'article 49, 50 et 51, in La Constitution de la République française*, op. cit., p. 634.

¹⁸²⁰ La constitutionnalisation de la responsabilité politique sous la IV^e République n'a pas permis de stabiliser les institutions. Le système de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres n'est pas très efficace. La rationalisation était

Si sous la V^e République le refus de démissionner des ministres est considéré comme la preuve de leur irresponsabilité, sous la IV^e République, c'est leur facilité à démissionner qui est considérée comme telle. La stabilité a eu un prix. Il est vrai que les rédacteurs de la Constitution ont accordé la priorité à la stabilité et à l'efficacité gouvernementale tout en mettant l'accent sur la nécessité d'avoir un gouvernement politiquement responsable devant le Parlement.

En France, les crises ministérielles sont plus la manifestation d'un désaccord au sein de la majorité que d'une réelle volonté de mettre en jeu la responsabilité politique comme en Allemagne avec les chanceliers Brandt, Kohl, ou en Italie avec Andreotti. Toutefois, des différences de fonctionnement sont liées à la culture politique et non au texte écrit ou non écrit. La mise en minorité d'un gouvernement ne l'oblige pas à démissionner comme l'exemple britannique en témoigne avec les chefs de gouvernement Ramsay et John Major. Il n'est pas certain qu'il n'y ait plus de responsabilité politique quand des chefs de majorité apparaissent indéboullonnables et inattaquables comme Winston Churchill et Margaret Thatcher. Le problème est qu'en matière de responsabilité, tout semble affaire d'appréciation personnelle et politique : les ministres belges démissionnent quand le gouvernement Jospin reste en place dans l'affaire des Paillotes et du préfet Bonnet. De plus, en période de concordance des majorités, la discipline partisane et le fait majoritaire paralysent les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique. En cas de majorité plurielle et donc conflictuelle, l'excès de responsabilité tue la responsabilité et « la *combinazione* remplace l'*accountability* »¹⁸²¹. En conséquence, il n'est pas certain qu'un modèle unique de responsabilité politique applicable soit à tous les régimes. L'uniformité n'existe pas en la matière car subsistent des différences de culture juridique et de culture politique.

Ainsi, la phase en aval de la responsabilité politique du gouvernement au cours de laquelle des procédures de sanction positive ou de sanction négative sont mises en œuvre est historiquement jugée déficiente. La discipline partisane et l'abus de certaines techniques, comme celle prévue à l'article 49 al.3, limitent l'ampleur du travail de contrôle que devraient exercer les parlementaires et les possibilités de renverser le gouvernement. Le renforcement de la stabilité ministérielle et le fait que l'objectif de la finalité de la responsabilité politique, à savoir une harmonie et une cohésion politiques entre les représentants de la Nation et le gouvernement, a été atteint, ne sont pas considérés suffisants. Cette insatisfaction est aussi le produit de cette fuite devant la responsabilité politique. La crainte du contrôle et de la sanction politique a généré une rétrogradation. La criminalisation de la responsabilité politique

imparfaite : droit de dissolution difficile à mettre en œuvre, comptabilisation des votes pour la motion de censure favorable aux censeurs., Le 24 mai 1955, Robert Lecourt explique que le remède à cette instabilité est dans l'application des mécanismes de la question de confiance et de la dissolution et plus précisément dans la fin d'une pratique gouvernementale qui consiste à démissionner sans avoir été renversé mais aussi dans l'obligation du vote personnel. Il faut obliger les députés à prendre leur responsabilité. DPS..... tome 1, op. cit., p. 53-54.

¹⁸²¹ Christian Bidégaray, *Le principe de responsabilité, fondement de la démocratie*, Pouvoirs, 2000, n°92, p. 5-11.

est, de nouveau, apparue comme la solution. A tort ...

Paragraphe 2 - La criminalisation de la responsabilité des ministres : entre échappatoire contestable et rétrogradation

« La judiciarisation de la vie politique constitue la face la plus spectaculaire du retournement de situation en défaveur du pouvoir politique légitime car élu ». L'affaire du sang contaminé illustre de façon emblématique l'irruption du juge sur la scène politique. Certes, dans ce grand basculement, le pouvoir politique n'est pas indemne de toute critique. Le découplage qui s'est opéré entre l'autorité et la responsabilité tient d'abord aux présidents de la République eux même ». En raison du refus du chef de l'Etat de démissionner à la suite d'un vote populaire défavorable (référendum ou élection législative), « la responsabilité pénale a joué comme un mécanisme de substitution »¹⁸²². Le chef de l'Etat n'est pas le seul en cause. Les ministres sont aussi responsables comme les parlementaires ou les citoyens. La crainte des ministres d'assumer leur responsabilité politique pour fait d'autrui et de rendre des comptes aux parlementaires, le poids de la discipline partisane qui pèse sur ces derniers comme leur frilosité politique, la personnalisation des fonctions politiques et de l'exercice du pouvoir politique sont autant d'éléments qui ont contribué à la criminalisation de la responsabilité des gouvernants. De plus, la croyance démesurée dans la nécessité de les soumettre au droit pénal commun et au procès public comme dans la capacité de ces derniers à sanctionner sérieusement et sévèrement pour mieux soulager les victimes¹⁸²³, ont nourri la résurgence de ce mouvement. Il se traduit par la montée en puissance de cette « idéologie du droit commun », selon l'expression d'Olivier Beaud. L'affaire du sang contaminé est au cœur de ce mouvement (A).

Toutefois, cette évolution est une rétrogradation et une erreur. C'est loin d'être un progrès du droit et un progrès pour le système politique. Sauvegarder le droit politique, seul le droit commun des gouvernants acceptable et applicable, est une nécessité. Il est aussi utile de développer la responsabilité politique individuelle du ministre (B).

¹⁸²² Daniel Bourmaud, *Les V^e Républiques – monarchie, dyarchie, polyarchie – Variations autour du pouvoir sous la Ve République*, Pouvoirs, 2001, n°99, p. 14.

¹⁸²³ « Cette oscillation entre volonté de réparation (financière) et volonté de sanction (pénale) pèse sur la demande de responsabilisation adressée quotidiennement aux politiques ». Olivier Mongin, *De la solidarité à la sécurité ou les avatars de la responsabilité*, Esprit, mars-avril 1999, p. 233.

Les procès permettent de « satisfaire une revendication politique : voir publiquement réprouvé un comportement et reconnu une dignité ». L'objectif est de le convoquer « dans un prétoire », de les contraindre « à mettre les pieds dans une salle d'audience ». Elle est devenue « un nouvel espace public » Laurence Engel et Antoine Garapon, *La montée en puissance de la justice, disqualification ou requalification du politique*, Esprit, août-septembre 1997, p. 159.

Plus globalement André Demichel écrit que « la surpénalisation est un phénomène profondément pervers (...) et que le « surdéveloppement » du droit pénal ne révèle rien d'autre que la crise profonde d'une société malade des injustices et des exclusions qu'elle engendre » In *Le droit pénal en marche arrière*, Recueil Dalloz, Chronique, 1995, 28^e cahier, p. 213-216.

A – Une criminalisation excessive

L'article 68, tel qu'il était rédigé en 1958, prévoyait que les crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions relevaient de la compétence exclusive de la Haute Cour de justice. La Cour de cassation confirme en 1963 et en 1986¹⁸²⁴ la compétence exclusive de cette Haute Cour de justice.

En 1993, un rapport parlementaire précise que « la Haute Cour de justice est une juridiction politique qui prolonge au plan général le contrôle politique du Parlement sur l'exécutif »¹⁸²⁵. Ainsi, l'activité du ministre doit être protégée pour tous les actes qu'il commet pendant l'exercice de ses fonctions, même si ces actes sont sans lien avec ses attributions¹⁸²⁶. « La nature politique des fonctions ministérielles est inséparable de la personne (...) elle l'imprègne et donne, dès que le ministre agit en cette qualité, à tous ses actes (...) un caractère politique »¹⁸²⁷. Le terrain est ainsi laissé aux parlementaires. Malheureusement, les défaillances du contrôle parlementaire et la discipline partisane ont conduit à protéger les ministres de toute sanction tant par la voie de la motion de censure que par celle de la Haute Cour de justice. La justice s'est déclarée incompétente. Entre l'immunité politique et l'immunité pénale, la position du ministre apparaît trop confortable, et le contexte politique et juridique bloquant. Des affaires ont rendu cette situation contestable. Il s'agit, notamment de l'affaire « Carrefour du développement » en 1987¹⁸²⁸ et de l'affaire du « Sang contaminé » en 1993.

Une réforme est alors amorcée. Les réformateurs sont tiraillés entre deux impératifs : mettre fin à l'immunité pénale *de facto* des ministres en facilitant la mise en jeu de la responsabilité pénale et en ouvrant la saisine aux citoyens ; préserver les ministres de « la justice ordinaire » en optant pour une juridiction d'exception où les parlementaires sont majoritaires¹⁸²⁹. La Cour de justice de la République

¹⁸²⁴ Cass. Crim., 14 mars 1963, Frey *c/* De Bignières, Bull, n°122, p. 243. Cass. Crim, 28 mai 1986, Ralite, Bull, n°180, p. 461. In : *A propos de la responsabilité pénale des membres de l'exécutif sous la Ve République : l'indispensable responsabilité politique*, Jean Rossetto, in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, op. cit., p. 403. Olivier Beaud, *La renaissance de la compétence concurrente pour juger pénalement des ministres (à propos de deux arrêts fausement connus de la Cour de Cassation)*, Recueil Dalloz, Chronique, 17^e cahier, 1998, p. 177-184. Il considère que « le lamentable épisode du précédent Nucci (affaire Carrefour du Développement)(...) est indirectement le résultat de la désastreuse jurisprudence de la Chambre criminelle de la Cour de cassation (1963) ». In *Le double écueil de la criminalisation de la responsabilité et de la justice politique*, RDP, mars-avril 1999, p. 431.

¹⁸²⁵ Rapport sénatorial n° 316. J. O. Sénat, 1993.

¹⁸²⁶ Guy Carcassonne, *La Constitution*, Le Seuil, coll. Points, Paris, 1996, p. 283.

¹⁸²⁷ Note Chambon sur l'arrêt *Ralite*, JCP, 1987 II, 20734.

¹⁸²⁸ La procédure pénale de mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres ne peut jouer pleinement. Il y a « détournement politique de la procédure », détournement qui tend à conclure qu'il n'existe plus de responsabilité pénale du ministre selon Maurice Kamto : *La responsabilité pénale des ministres sous la Ve République*, RDP, sept.-oct. 1991, p. 1281-1308.

Bertrand Mathieu s'interroge aussi sur l'irresponsabilité pénale de fait des ministres en raison de la difficulté à conduire une procédure. - La Haute Cour de justice et la responsabilité pénale des ministres ou comment se servir d'un sabre de bois. A propos de l'arrêt du 4 avril 1990 de la commission d'instruction de la Haute Cour de justice, RFDC, n°4, 1990, p. 735-746.

Sur l'affaire Carrefour du développement, on peut lire aussi Justin Daniel, *Les démocraties pluralistes face aux scandales politiques : l'Irangaite, les « affaires » Flick et Carrefour du développement*, RFSP, n°6, 1992, p. 981-986 ; 1001-1007.

¹⁸²⁹ Jean Rossetto, A propos..., op. cit., p. 404. *L'évolution de la responsabilité pénale des ministres sous la Ve République*,

est créée et constitutionnalisée le 27 juillet 1993 pour juger les gouvernants impliqués dans l'affaire dite du « Sang contaminé »¹⁸³⁰. Pour la première fois en France, des ministres doivent rendre des comptes sur ce qu'ils n'ont pas fait dans l'exercice de leurs fonctions, sur des non-actes et non sur ce qu'ils ont fait. De plus, il n'est pas nécessaire de prouver qu'ils aient agi en connaissance de cause¹⁸³¹.

La juridictionnalisation de la responsabilité pénale, qui a débuté en France en 1946, s'est poursuivie en 1958 et a encore progressée lors de la révision récente de l'article 68 de la Constitution¹⁸³². Avec la révision de 1993, le caractère de la procédure est bien moins politique : une commission des requêtes reçoit la plainte de « toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions » –art. 68-2 al. 2–. La commission des requêtes donne son avis, qui doit être conforme, avant que le Procureur général auprès de la Cour de Cassation saisisse la Cour de justice de la République –art. 68-2 al. 4–. La dernière étape conserve un caractère politique à la procédure, même si avec cette révision, l'article 68-2 utilise le terme « juge » ce qui n'était pas le cas avant 1993 à l'article 67 : « la Cour de justice de la République comprend quinze juges »¹⁸³³.

in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p. 268 et s.

¹⁸³⁰ Loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, JORF du 28 juillet 1993, p. 10600. Loi organique du 23 novembre 1993, JORF du 24 novembre 1993, p. 16168.

Pour des informations complémentaires sur la Cour de Justice de la République : Bernard Mathieu, *La responsabilité pénale des ministres ou l'« urgente » réforme d'une institution fantôme*, RFDC, n°14, 1993, p. 307-314. *L'affaire du sang contaminé et la Haute Cour de justice*, RFDC, n°14, 1993, p. 427-435. Bertrand Mathieu, Thierry S. Renoux et André Roux, *La Cour de justice de la République*, PUF, coll. Que sais-je, 1995, Paris, 127 p. Jean Foyer, *Haute cour de justice : arrêt de la commission d'instruction en date du 5 février 1993 - Note de Jean Pradel*, Recueil Dalloz, Jurisprudence, 19^e cahier, 1993, p. 231-265. Bertrand Mathieu, Thierry S. Renoux et André Roux, *La Cour de justice de la République*, PUF, coll. Que sais-je, 1995, Paris, 127 p. Jean Foyer, *Haute cour de justice*, Encyclopédie Dalloz, Rép. Pénale, mars 1999, p. 1-8. Didier Maus, *La Cour de justice de la République et après ?*, La documentation Française, 2000, 80 p. Loïc Cadiet, Serge Guinchard, *La justice à l'épreuve des pouvoirs, les pouvoirs à l'épreuve de la justice*, Justices, n°3, janv.-juin 1996, p. 1-12. Philippe Conte, *L'immunité pénale des membres du Gouvernement et l'article 68 al-1 de la Constitution*, Recueil Dalloz, Chronique, 19^e cahier, 1999, p. 209-210.

Plus spécifiquement sur l'affaire du « Sang contaminé », *Dossier spécial Sang contaminé*, RDP, n°2, 1999, p.313-456 (Arrêt de la commission d'instruction de la Cour de justice en date du 17 juillet 1998, Arrêt de la Cour de justice de la République en date du 9 mars 1999, Extraits choisis des réquisitions du ministère public. Les interventions de Jacques Robert, Pierre Avril, Philippe Conte, Michel Degoffe et Olivier Beaud). Jurisprudence, *Cour de justice de la République*, 9 mars 1999, Gazette du Palais, 21-22 avril 1999, p. 27-38. Aquilino Morelle, *L'institution médicale en question. Retour sur l'affaire du sang contaminé*, Esprit, octobre 1993, p. 5-51. Claire Lelong, Eric Bonnet (propos recueillis par) : « *La loi doit être la même pour tous* » ; *une entretien avec Corinne Lepage*, LPA, 15 mai 1998, n°58, p. 5 : « *a priori*, un Premier ministre qui a agi sans être informé ne peut être poursuivi », écrit-elle au sujet de l'affaire du sang contaminé. Jean-Marie Auby, *Le sang humain et le droit*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1997, 127p. Blandine Kriegel : *Le sang, la justice, la politique*, Plon, coll. La tribune libre, Paris, 1999, 157 p., Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, PUF, coll. Béhémoth, Paris, 1999, 171 p.

¹⁸³¹ Jean-François Burgelin, Roger Lucas, *Extraits choisis des réquisitions du Ministère public*, RDP, n°2, 1999, p. 369.

Mais aussi Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 59-70.

¹⁸³² Philippe Lauvaux, *Aspects historiques de la responsabilité politique*, in *La responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 29-31.

¹⁸³³ Le titre X est intitulé « de la responsabilité pénale des membres du gouvernement ». il comprend dans un premier temps deux articles : l'article 68-1 et l'article 62-2. Après la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995, un nouvel article 68-3 est inséré. L'Article 68-1 reprend les dispositions des deux alinéas de l'ancien article 68-1 : « les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils sont commis ». L'Article 68-2 apporte une nouveauté en stipulant que les membres du gouvernement « sont

La compétence de la Cour de justice de la République a été restrictivement définie. Ainsi, elle n'intervient pas pour les actes de nature privée et pour les « actes relevant de la criminalité gouvernementale »¹⁸³⁴, comme l'abus de confiance, le recel d'abus de biens sociaux, la complicité d'escroquerie, et, de manière générale, tout acte permettant à un ministre de s'enrichir dans l'exercice de ses fonctions. Par contre, relève du champ de compétence de la Cour, les infractions commises « dans le cadre d'une politique gouvernementale, pour le bien supposé de la République, comme (...) ne pas respecter les règles des marchés publics »¹⁸³⁵. Les rédacteurs de la réforme n'ont pas prévu la compétence exclusive de cette Cour.

Néanmoins, les champs peuvent être difficiles à distinguer car existe une « zone grise » où se superposent « des responsabilités juridiques et politiques »¹⁸³⁶. En effet, la distinction peut être un exercice délicat, car des fautes pénales peuvent être interprétées comme un mauvais usage d'un pouvoir légal, selon les termes de Benjamin Constant, ou une haute trahison. Ces actes ont été commis par une personne qui était ministre. Toute tentative de qualification criminelle est inadaptée. Toutes les incriminations énoncées dans l'affaire du Sang contaminé ne convenaient pas pour qualifier les actes des ministres Fabius, Hervé et Dufois et « critiquer l'opportunité de l'action gouvernementale »¹⁸³⁷. Ont été traduits devant la Cour de justice de la République des ministres pour des faits révélant « un dysfonctionnement majeur des institutions de la Ve République »¹⁸³⁸ et « une mauvaise organisation de l'appareil administratif et politique de l'Etat »¹⁸³⁹. La mise en œuvre d'un contrôle parlementaire et la formation d'une commission d'enquête parlementaire se comprenaient alors. La difficulté à qualifier les faits susceptibles de justifier le lancement d'une procédure pénale témoigne des limites de toute

jugés par la Cour de justice de la République ». Cette nouvelle cour est composée majoritairement de parlementaires auxquels s'ajoutent trois magistrats du siège de la Cour de Cassation. Article 68-3 : la juridiction compétente « est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi ».

¹⁸³⁴ Jean Rossetto, *A propos...*, op. cit., p. 407.

L'arrêt Carignon rendu le 26 juin 1995 s'inscrit dans cette nouvelle attitude de la Cour de cassation en distinguant les actes en lien direct avec ses attributions de ministres de celles qui ne le sont pas : « les actes commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions sont ceux qui ont un rapport direct avec la conduite des affaires de l'Etat relevant de ses attributions, à l'exclusion des comportements concernant la vie privée ou les mandats électifs locaux »- Cass. Crim. Bull. crim., n°235, JCP, 1995, IV, n°2380. L'arrêt Michel Noir rendu le 6 février 1997 s'inscrit dans la même logique soulignant « (...) l'absence de lien direct avec la conduite des affaires de l'Etat, (...de fait relevant ...) au contraire des actes de la vie privée d'un ministre ». La Cour de cassation délimite le champ matériel de la compétence de la Cour de justice de la République : « (...) la compétence de la Cour de justice de la République, telle que prévue par l'article 68-1 de la Constitution ne saurait s'étendre aux actes qui ne sont commis par des ministres qu'à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions »- Cité par Jean Rossetto, *A propos...*, op. cit., p. 405-406.-

¹⁸³⁵ Pierre Kramer, *Quelle justice pour les ministres ?*, Le Monde du 11 mars 1998

¹⁸³⁶ Thierry S. Renoux, *Justice et politique : pouvoir ou contre-pouvoir ? A propos des responsabilités pénales et politiques*, JCP, I, 1999, p. 161.

¹⁸³⁷ Denis Baranger, *Une tragédie de la responsabilité, Remarques autour du livre d'Olivier Beaud : « Le sang contaminé »*, RDP, n°1, 1999, p. 29-31.

¹⁸³⁸ Olivier Beaud, *Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé ; Réflexions critiques sur la criminalisation de la responsabilité des ministres et sur la criminalisation du droit constitutionnel*, RDP, juillet-août, n°4, 1997, p. 1013.

¹⁸³⁹ Emmanuel Aubin, *L'épilogue attendu de l'affaire du sang contaminé devant la Cour de justice de la République*, *Revue de la recherche juridique*, Droit prospectif, 1996, n°3, p. 797.

transposabilité de cette « idéologie du droit commun » à la responsabilité des gouvernants¹⁸⁴⁰.

La Cour de justice de la République a à connaître à la fois d'une responsabilité politique et d'une responsabilité pénale. Il y a confusion des responsabilités et des compétences ce qui a suscité des critiques de toutes parts. Ceci n'est pas sans rappeler les critiques formulées à l'encontre de Benjamin Constant¹⁸⁴¹. Il lui était reproché son « inaptitude (...) à isoler pleinement la responsabilité politique. (Or), c'est l'interpénétration du pénal et du politique, de procédures pénales et de formes de justice politique qui fait retour aujourd'hui dans la Cour de justice de République ». Il voulait éviter que les particuliers puissent « se pourvoir contre les ministres dans une enceinte politique ». Malheureusement, c'est ce qui s'est produit dans le cas de l'affaire du Sang contaminé sans que le résultat soit satisfaisant pour tout un chacun¹⁸⁴². N'oublions pas que les parlementaires ont été dessaisis de l'initiative de la mise en accusation. Cette prérogative a été transférée au ministère public et aux citoyens. La Cour « échappe complètement à l'orbite de la juridiction parlementaire et de la justice politique ». Cette révision constitutionnelle témoigne de la « judiciarisation » de l'accusation et de la criminalisation de la responsabilité des gouvernants en France¹⁸⁴³. C'est aussi le cas au niveau international¹⁸⁴⁴. La Cour de justice de la République est saisie, dès sa création, d'un certain nombre de requêtes et, en parallèle, la Cour de cassation modifie la jurisprudence adoptée les décennies auparavant. En 1995, elle définit strictement la notion d'actes accomplis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. On peut donc évoquer la notion d'actes détachables. Cette notion peut ouvrir la porte à une pénalisation croissante des actes d'un ministre¹⁸⁴⁵.

La conséquence de cette pénalisation est que la séparation des pouvoirs devient illusoire, le juge disant au ministre ce qu'il aurait du faire. Il instaure ainsi « un contrôle judiciaire d'opportunité sur la

¹⁸⁴⁰ Denis Baranger, *Une tragédie de la responsabilité*, ...op. cit., p. 29-31.

Nous n'adhérons pas à la position de Pierre Rancé qui considère qu'un « système de responsabilité pénale des ministres (...) est la solution la plus sûre pour que la recherche de la justice (...) n'évolue pas dangereusement (...) ». In, *Cour de justice de la République : réflexions de Roger Lucas*, Recueil Dalloz, interview, n°21 du 1 juin 2000, p. VIII-IX. Lire aussi, dans la même logique : *De la constitution de partie civile devant la Cour de justice de la République*, interview de Jean-François Burgelin, par Pierre Rancé, Recueil Dalloz, interview, n°22 du 8 juin 2000, p. IV-VI.

¹⁸⁴¹ Analyse de Benjamin Constant : Après avoir en 1815 présenter deux formes de responsabilité usage légal – responsabilité devant les chambres- ou usage illégal –responsabilité devant les juridictions ordinaires- d'un pouvoir légal, en 1818, il distingue dans une deuxième édition de *Principes de politique* deux catégories de responsabilité : les « actes illégaux préjudiciables à l'intérêt public, sans rapport direct avec les particuliers », et le « mauvais emploi du pouvoir dont les ministres sont légalement investis » – Benjamin Constant, *Principes de politique*, op. cit. p. 1129–et précise dans une deuxième édition de *De la responsabilité des ministres* « Il y a beaucoup d'actes illégaux qui ne mettent en péril que l'intérêt général. Il est clair que ces actes ne peuvent être dénoncés que par les assemblées représentatives. Aucun individu n'a l'intérêt ni le droit de s'en attribuer la poursuite ».

¹⁸⁴² Julien Jaume, *Le concept de responsabilité politique chez Benjamin Constant*, op. cit., p. 243.

¹⁸⁴³ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 80 et s. notamment 84-85. Se référer aussi à ses articles déjà cités et publiés à la RDP où il analyse ce phénomène.

¹⁸⁴⁴ Jacques Viguier, *La criminalisation de la responsabilité politique*, in *Gouvernants : quelle responsabilité*, op. cit., p. 171-172.

¹⁸⁴⁵ Jean Rossetto, *L'évolution de la responsabilité pénale* ...op. cit., p.268-278.

décision politique ». Il s'en suit la disparition de la frontière entre la légalité et l'opportunité et une évanescence de la notion de faute. Il y a, à terme, un risque que le ministre soit poursuivi parce que la réglementation n'est pas adaptée ou parce qu'on n'a pas prévu un problème. Quand un juge demande la levée d'une immunité parlementaire, c'est une autorité judiciaire qui s'ingère dans le pouvoir législatif¹⁸⁴⁶ et tente de se comporter en pouvoir.

Cette criminalisation de la responsabilité des gouvernants est largement dénoncée. Une erreur a été commise avec la réforme de 1993 : le principe de non-rétroactivité n'a pas été respecté pour la même raison que cette cour a été créée spécifiquement pour l'affaire du sang contaminé : il fallait « apaiser l'opinion publique », satisfaire son besoin de vengeance. « Le dépérissement de la responsabilité politique « classique » » est révélatrice de « la transformation profonde de l'éthique publique »¹⁸⁴⁷. Certes, elle est toujours porteuse de valeurs qui doivent guider le gouvernant. Cependant de nouveaux éléments interviennent : la volonté de réparation et le désir de vengeance d'une part, un besoin « d'égalitarisme profond » qui atténue « la révérence » existant jusque là à l'égard de « l'action étatique »¹⁸⁴⁸, d'autre part. Se manifeste une intolérance à « la raison d'Etat » et notre société actuelle exècre la discrimination¹⁸⁴⁹. L'incapacité de la puissance publique à réparer les fautes commises et à fournir aux familles la réponse appropriée les a conduits à réagir de façon violente. Les citoyens sont très exigeants et attendent de l'Etat une solution à tous leurs problèmes, une satisfaction au quotidien. Ils ne mettent en exergue que les faiblesses et les échecs ce qui exacerbe leur colère. Le développement du principe de précaution est la conséquence des attentes accrues et démesurées mais aussi du désir de la puissance publique de se préserver de ces attaques citoyennes. En même temps, il fournit une arme aux citoyens qui peuvent critiquer l'action étatique par le prisme de ce principe¹⁸⁵⁰. La tentation de l'extension de la responsabilité politico-pénale constitue une régression. Le fait que cette

¹⁸⁴⁶ En Italie, la réforme constitutionnelle de janvier 1989 qui a conduit à soumettre les élus au même régime que celui des citoyens n'a pas eu les effets escomptés. Cela a donné lieu à un vaste « mouvement de pénalisation » de la classe politique. Les plaintes se sont multipliées et à favoriser l'émergence d'« usage partisan de la procédure » puis la mise en place d'« une trame de complicité diffuse permettant d'assurer une sorte d'impunité à la classe politique » (J P Pastoral, RDP sept.-oct. 1996, p. 1347-1404). En effet les juridictions de droit commun ne peuvent intervenir qu'après la levée de l'immunité par la chambre de rattachement de l'élu. Pour se déculpabiliser, « à chaque vague de scandales, l'immunité fait l'objet de projets de réformes pour la limiter ». En octobre 1993, l'abolition de l'immunité parlementaire en Italie a conduit à fragiliser la classe politique qui fait l'objet de multiples poursuites de caractère pénal. Il semble donc qu'une pénalisation de la responsabilité des élus ne préserve pas pour autant le système représentatif et plus largement la démocratie.

Véronique Pujas, *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique : éléments de politiques comparées*, in *La responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, n°92, 2000, p. 173-178.

¹⁸⁴⁷ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 51-54. . Mais aussi : *La Cour de justice de la République est-elle vraiment compétente pour juger les ministres dans l'affaire du sang contaminé ?*, Recueil Dalloz, Chronique, 8^e cahier, 1999, p. 75-80. *L'expertise scientifique face au pouvoir politique introduit aussi une nouvelle forme de séparation des pouvoirs*. Marie-Angèle Hermite, *La responsabilité professionnelle des hommes politiques dans la conduite des affaires techniques*, LPA, 11 juillet 2001, n°137, p. 17-23

¹⁸⁴⁸ Denis Baranger, *Une tragédie de la responsabilité*, op. cit., p. 32-34.

¹⁸⁴⁹ Olivier Beaud, *Le sang contaminé*, op. cit., p. 76 ; 95-97.

¹⁸⁵⁰ Denis Baranger, op. cit., p. 32-34

forme de responsabilité soit devenue l'exception en 1958 est positif et constitue «un progrès du droit». Par contre, la création de la Cour de justice de la République annonce le retour à une situation antérieure, à «une criminalisation de la responsabilité» et au-delà, à «la criminalisation du droit constitutionnel (et) de la science constitutionnelle» voire du droit public¹⁸⁵¹. A terme, cela pourrait conduire à une pénalisation du droit dans son entier et «à nier la spécificité du droit public» au profit du droit privé, qui deviendrait la norme de référence.

Cette criminalisation «bute sur deux piliers de l'Etat français». D'une part, pour la responsabilité politique, c'est le principe de responsabilité devant le Parlement. D'autre part, pour la responsabilité administrative, c'est l'existence du dualisme de juridiction constitutionnalisé par le Conseil Constitutionnel. Il s'agit de ne pas oublier que ces deux responsabilités sont «des responsabilités de l'Etat»¹⁸⁵². La criminalisation du droit public concerne aussi le droit administratif¹⁸⁵³. Cette critique est également formulée par d'autres. Selon Jean Rossetto, la création de la Cour de justice de la République «vise à banaliser la responsabilité pénale de droit commun»¹⁸⁵⁴. Philippe Lauvaux appelle à la vigilance pour éviter le retour du procès politique qui instituerait l'autorité judiciaire comme «instrument d'une responsabilité politique sans fondement légitime»¹⁸⁵⁵. Pour Denis Baranger, ceci est «un des effets avancés de la volonté propre de la démocratie d'obtenir l'identification des gouvernants

¹⁸⁵¹ Cependant Michel Degoffe estime que les règles de fonctionnement de la Cour de justice de la République sont satisfaisantes, doivent «rassurer ceux qui craignent une pénalisation excessive de la chose publique». *La responsabilité du ministre*, in *La responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 266.

¹⁸⁵² Selon lui, Antoine Garapon discrédite la responsabilité politique car elle concerne une corporation, la classe politique et des hauts fonctionnaires. La mise en jeu de cette responsabilité ne dépend que de leur bon vouloir. C'est une demande d'immunité qui est sous-jacente. La démocratie, c'est quand un procès est fait à un homme et non à un acte et l'arbitrage doit être rendu par un tiers, c'est-à-dire par le juge pénal. A travers les critiques formulées par Antoine Garapon à l'encontre de la responsabilité politique et de la corporation que forme selon lui la classe politique et les hauts fonctionnaires, on se heurte à une autre corporation, celle des juges qui se protègent derrière leur statut. Antoine Garapon fait preuve d'un certain mépris de «la représentation de l'Etat» et constitue la caractéristique d'une «civilisation qui promeut l'indifférenciation». Olivier Beaud, *La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, n°92, 2000, p.26-30. Déjà, en 1999, il écrit : «(...) la criminalisation de la responsabilité des gouvernants est illégitime au regard des principes constitutifs d'une démocratie représentative». In *La Cour de justice de la République* ..op. cit., p. 79

¹⁸⁵³ Hervé Rihal, *Quand le droit pénal l'emporte sur le droit public, l'exemple de la « mendicité agressive »*, RDP, mars-avril 2003, n°2, p. 371-374. Jeannine Hermann, *Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ?* Recueil Dalloz, Chronique, 19^e cahier, 1998, p. 195-202. *Rencontres internationales du Bureau de Paris, La pénalisation nuit-elle à la démocratie ? ; Interventions de :* Daniel Cohen, Bernard Vatier, Patrick Devedjian, Antoine Garapon, Pierre Truche, Hélène Gisserot, Jean-François Vemy, Peter Goldsmith, LPA, 27 janvier 1997, n°12, p. 3-19, Lucien Karpik, *L'avancée de la justice menace-t-elle la République*, Le débat, n°110, mai-août 2000, p. 243-247.

Ce phénomène fragilise aussi les élus locaux. On peut lire à ce sujet : Lionel Marguet, *La responsabilité des élus à la tête des sociétés d'économie mixte : la responsabilité pénale*, LPA, 15 février 1995, n°20, p. 29-30. Alain Levy, *Le délit d'ingérence et la responsabilité pénale des maires et des élus municipaux*, LPA, 15 février 1995, n°20, p.10-13. Jean-François Bizet : *La responsabilité des élus à la tête des sociétés d'économie mixte : aspects administratif et civil*, LPA, 15 février 1995, n°20, p.31-35. François Le Guehrec : *Les collectivités locales et le nouveau code pénal*, LPA, 13 septembre 1995, n°110, p. 21-26. Daniel Soulez-Larivière, *Les élus et les fonctionnaires face au nouveau code pénal*, LPA, 13 septembre 1995, n°110, p.26-32

¹⁸⁵⁴ Jean Rossetto, *L'évolution de la responsabilité pénale des ministres sous la V^e République*, op. cit., p. 276.

¹⁸⁵⁵ Philippe Lauvaux, *Aspects historiques de la responsabilité politique*, ... op. cit., p. 31.

et des gouvernés » et plus précisément « de l'identification des gouvernants aux gouvernés ». Selon Daniel Soulez Larivière, « la symbolique de ce procès (du sang contaminé) marque le triomphe en France de la responsabilité pénale qui absorbe en cette occasion la responsabilité civile, administrative et politique »¹⁸⁵⁶. Malheureusement, elle est aussi le reflet d'un autre phénomène : la stagnation de la démocratie, les citoyens n'aspirant pas en premier lieu à devenir gouvernant. Le système représentatif les satisfait¹⁸⁵⁷. On essaye de réintroduire un droit de révocation par le biais de la procédure pénale. Le retour à la responsabilité pénale est à la fois « un recul juridique » et « un recul de civilisation » selon Jean-Michel Blanquer¹⁸⁵⁸.

N'oublions pas. La criminalisation est une tentation permanente. Entre 1814 et 1940, quarante tentatives de mise en accusation sont lancées contre les ministres. C'est aussi une façon d'atteindre le chef de l'Etat qui a choisi les ministres comme dans le procès des ministres de Charles X en 1830 ou de Mac-Mahon en 1877. Au début de la formation des régimes on a constaté le dévoiement de la responsabilité pénale et sa mise en jeu pour des fondements politiques parce qu'il n'existait pas de mécanismes juridiques efficaces de mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants. Or il existe actuellement des mécanismes juridiques de mise en jeu de la responsabilité politique. Il importe de prendre garde à la tentation de laisser pénétrer le juge dans la sphère du politique quand la Constitution prévoit une solution relevant du droit politique¹⁸⁵⁹. La responsabilité politique et la responsabilité pénale ne sont pas interchangeables.

B – Une tendance à contrecarrer par le retour à un droit politique revendiqué et valorisé

Il convient donc de préserver et de développer un droit politique plutôt qu'un droit pénal¹⁸⁶⁰. Le choix d'une responsabilité politique collective ou individuelle mise en œuvre dans un cadre parlementaire est fondamental pour préserver la spécificité de la fonction politique. C'est aussi la marque de sa reconnaissance dans une société où l'intérêt public s'étirole au bénéfice de l'intérêt particulier.

¹⁸⁵⁶ Daniel Soulez Larivière, *La Cour de justice de la République*, in *La responsabilité ...* ; op. cit., p. 91.

¹⁸⁵⁷ Denis Baranger, *Une tragédie de la responsabilité*, ...op. cit., p. 29-30.

¹⁸⁵⁸ Jean-Michel Blanquer, *Un phénix juridique...*, op. cit., p. 286.

¹⁸⁵⁹ Olivier Duhamel rappelle cela après l'arrêt rendu par la Cour suprême, le 15 décembre 2000, dans le conflit qui opposait Bush et Gore sur le décompte des bulletins de vote lors de l'élection présidentielle. « *La doctrine des questions politiques devait inciter la Cour (de Floride) à s'abstenir d'intervenir* » car « *la Constitution confie à la chambre des représentants (...) le soin d'élire le président en cas d'absence de majorité au sein du collège des grands électeurs* ». De plus, un juge, le Juge Breyer souligna que « *la sélection du président de la République est d'une importance nationale fondamentale. Mais cette importance est politique, et non juridique* ». Olivier Duhamel, *US Supreme Court, Bush v. Gore (00-949)*, 12 décembre 2000, Recueil Dalloz, Point de vue, n°5 du 1 février 2001, p. 388-392.

¹⁸⁶⁰ Olivier Beaud, op. cit., p. 1020-1022. Jean Rossetto souligne, qu'en raison de l'existence du fait majoritaire, la responsabilité pénale des gouvernants ne peut être engagée. Le choix du développement d'une responsabilité politique est préférable. In *L'introuvable faute des gouvernants*, Droits, n°5, 1987, p. 116.

Il importe d'accentuer le contrôle parlementaire tant le contrôle en cours d'exécution que le contrôle *a posteriori*. Vérifier la façon dont les programmes ont été réalisés relève de la compétence du Parlement. Le renforcement des pouvoirs des commissions parlementaires et des organismes tels que la Mission d'étude et de contrôle et le développement du questionnement par voie orale suggéré en amont s'inscrivent dans cette logique. L'idée de développer l'évaluation parlementaire n'est pas nouvelle¹⁸⁶¹. Elle n'en demeure pas moins essentielle.

Il est très important de valoriser le rôle de l'opposition qui devrait être le « ministère public de la démocratie »¹⁸⁶². Il pourrait être aussi utile de reconsidérer la décision du Conseil constitutionnel sur l'interdiction des motions politiques en 1959. Ce serait utile pour l'opposition et cela s'inscrirait dans une démarche de renforcement des techniques de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement. Son action à la présidence et au sein des commissions parlementaires doit être renforcée.

Olivier Duhamel propose d'« accorder à l'opposition le droit non seulement de déclencher les commissions d'enquête mais d'en diriger une au minimum ». Une modification du mode de scrutin s'impose alors pour respecter les droits de l'opposition : « La logique qui doit gouverner l'enquête, c'est-à-dire le contrôle du Parlement sur le pouvoir, doit être une logique proportionnelle, mais ça peut être une logique proportionnelle dans un scrutin majoritaire. Rien n'interdit de dire qu'on élit toujours les députés au scrutin majoritaire et qu'en revanche le déclenchement de commissions d'enquête, la composition des commissions d'enquête (sur ce point, c'est déjà le cas), la présidence des commissions d'enquête soient réparties de façon proportionnelle au cours d'une législature »¹⁸⁶³ et que certaines leur soient accordées¹⁸⁶⁴. Il serait peut être utile de mettre en place une commission d'enquête réservée à l'opposition¹⁸⁶⁵ ou qu'elle ait le droit d'en créer une¹⁸⁶⁶. En 1997, Georges Vedel propose la mise en place d'un « vrai contrôle parlementaire au profit principalement de l'opposition »¹⁸⁶⁷.

Préserver les droits de l'opposition, c'est préserver les droits de la minorité, c'est compenser les inconvénients de la discipline partisane sans qu'existent de risques de déstabiliser le régime en raison

¹⁸⁶¹ De plus, à titre de comparaison, les Etats-Unis d'Amérique ont développé depuis les années 20 diverses techniques d'évaluation. En France, « les premières expériences d'évaluation » en matière budgétaire sont menées au début des années 70. Alain Pariente estime qu'actuellement, en France, le bilan de l'évaluation parlementaire est faible. In *Evaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement*, LPA, 20 janvier 2000, n°14, p. 10

¹⁸⁶² Pierre Avril, *Trois remarques à propos des réquisitions du Ministère public dans l'affaire du sang contaminé*, RDP, mars-avril 1999, p. 399. Mais aussi Xavier Vandendriessche, *Le Parlement entre déclin et modernité*, op. cit., p. 65-67.

¹⁸⁶³ Georges Vedel in *La réforme des institutions vue par Georges Vedel et Olivier Duhamel. Rendre un espace au Parlement, retrouver un rythme démocratique*. Le Monde du 5 décembre 1991.

¹⁸⁶⁴ De même le « droit de tirage » pourrait être étendu à la création des commissions d'enquête ce qui permettrait à l'opposition de demander la création sur des thèmes précis. Jean-Pierre Camby, *Le droit parlementaire...*, op. cit., p. 433.

¹⁸⁶⁵ Marie-Claire Ponthoreau, *Pour une réforme...*, op. cit., p. 308 et 312.

¹⁸⁶⁶ Xavier Vandendriessche, *Le Parlement entre déclin et modernité*, op. cit., p. 67.

¹⁸⁶⁷ Georges Vedel, *Variations ...*, op. cit., p. 126.

des techniques du parlementarisme rationalisé. Cette minorité a une place essentielle de contrepouvoir dans une démocratie représentative qui se veut pluraliste. De plus, si l'opposition dispose réellement des moyens d'agir et d'influencer la majorité et le gouvernement, elle sera peut-être plus efficace, plus pertinente et plus crédible. L'information du citoyen sera renforcée comme sa croyance en l'utilité des gouvernants. C'est leur légitimité qui en sera accrue. Si on ne permet pas à l'opposition de faire entendre intelligemment sa différence en participant activement au contrôle parlementaire pour compenser le mutisme de la majorité, le système politique français se fragilisera et le régime évoluera vers une forme de dictature apparente de la majorité. Elle sera en fait celle du gouvernement car la majorité est de plus en plus enserrée dans un « corset ». Il ne s'agit pas uniquement de l'arsenal juridique dont dispose le gouvernement. Armel Le Divellec souligne que le gouvernement exige de sa majorité une confiance aveugle mais n'offre rien en retour. Il veut seul définir la politique de la nation et prétend détenir « le monopole de l'intérêt général ». C'est pour préserver la séparation des pouvoirs exécutif et législatif notablement malmenée par le gouvernement¹⁸⁶⁸ qu'il importe de réfléchir sur les droits de l'opposition. Le droit parlementaire étant rédigé « par des acteurs antagonistes » est le reflet de « l'équilibre des forces en présence »¹⁸⁶⁹. Il peut donc redynamiser le débat parlementaire par des réformes. Cela suppose aussi que la majorité ait compris que le régime politique français a besoin de l'opposition et n'use pas de sa force numérique. Au-delà, c'est la question du statut de l'opposition qui est posée¹⁸⁷⁰.

L'énergie dépensée maladroitement, mais avec acharnement, par les représentants de la nation dans les régimes précédents pour contrôler le pouvoir exécutif l'aura été pour rien. Cela serait dommage pour une démocratie représentative moderne.

Par ailleurs, en remettant en cause l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et parlementaires, on rapprocherait les deux pouvoirs et, plus précisément, les parlementaires pourraient influencer le gouvernement¹⁸⁷¹. Il ne faut pas oublier que le gouvernement est là, théoriquement, pour exécuter la politique choisie par les représentants de la nation. Pendant longtemps les ministres ont été beaucoup trop faibles face au chef de l'Etat et au Parlement. A présent, le gouvernement est beaucoup trop fort face à ce dernier qu'il bénéficie ou non du soutien du président de la République. Toute perte

¹⁸⁶⁸ Armel Le Divellec, *La Chauve souris*, ..., op. cit., p. 357.

¹⁸⁶⁹ Jean-Pierre Camby, *Le droit parlementaire, droit de la minorité ?*, ...op. cit., p. 433-434.

¹⁸⁷⁰ Dans le régime britannique, où l'opposition est institutionnalisée, le Leader de l'opposition officielle s'évertue à déstabiliser le Premier ministre par la technique des « questions (parlementaires) au Premier ministre ». Le Premier ministre prend cela très au sérieux et est toujours présent pour répondre à celui qui pourrait lui prendre sa place. Le soir, la presse écrite et télévisée réalisera un bilan de la séance. Hélène Belger Street apporte un bémol à cette technique enviable, ne serait-ce que par le simple fait de l'obligation pour le Premier ministre de répondre en présence. Le public juge puéril cet exercice qui ne valorise pas la sphère politique. *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne...* op. cit., p. 131.

¹⁸⁷¹ Armel Le Divellec, *La Chauve souris*, ..., op. cit., p. 359-360.

d'équilibre nuit au principe de responsabilité politique.

Toutefois, quelles que soient les mesures prises, selon Georges Vedel, « seul un Parlement qui n'est pas lié à l'exécutif par le fait que ce sont des représentants de la majorité qui sont au gouvernement exerce un vrai contrôle. Au contraire, dans le système français, le contrôleur, à savoir la majorité parlementaire, est solidaire du contrôlé, le gouvernement, et ne peut que noyer le poisson dans ses enquêtes »¹⁸⁷².

Pour l'instant, la responsabilité politique individuelle ou « personnelle » est « un angle mort », seule la responsabilité individuelle pénale étant exploitée. Prévoir une responsabilité politique individuelle doit être sérieusement envisagé. Il importe de déconstruire la notion traditionnelle de la responsabilité politique pour la reconstruire et la faire évoluer. Il s'agit de ne plus considérer que la responsabilité politique doit être uniquement collective. La responsabilité politique doit pouvoir être individuelle. Cette responsabilité personnelle serait à la responsabilité politique « ce que la responsabilité personnelle du fonctionnaire serait à la responsabilité administrative »¹⁸⁷³. La responsabilité politique individuelle implique que chaque ministre doit répondre des actes qui relèvent de sa décision personnelle, sans l'accord et l'implication directe des autres ministres. L'interdiction du cumul des mandats s'inscrit dans cette logique de personnalisation de la responsabilité politique¹⁸⁷⁴. L'introduction d'une responsabilité politique individuelle permettra de sanctionner plus aisément un ministre, ne nuira pas à la solidarité gouvernementale et évitera des démissions collectives inutiles. Certes dans un régime parlementaire, la seule responsabilité qui doit exister est la responsabilité collective et solidaire. Toutefois le régime de la V^e République ayant évolué, il est concevable d'introduire une responsabilité politique individuelle comme cela est déjà pratiqué dans les gouvernements parlementaires britanniques et belges. C'est déjà parfois le cas en France pour divers motifs.

Toute réforme de la responsabilité politique doit tendre vers un objectif primordiale, « restaurer l'unité du corps politique » pour préserver un but, l'unité et la pérennité de la communauté. Cela signifie que cette réforme implique en premier lieu le chef de l'Etat dont l'attitude est un exemple pour les autres gouvernants.

En second lieu, est concernée la responsabilité gouvernementale qui se manifeste par une

¹⁸⁷² Georges Vedel in *La réforme des institutions vues par Georges Vedel et Olivier Duhamel. Rendre un espace au Parlement, retrouver un rythme démocratique*. Le Monde du 5 décembre 1991.

¹⁸⁷³ Jean-Michel Blanquer, *Un enjeu central, la responsabilité des ministres...*, op. cit., p. 233-234.

¹⁸⁷⁴ Olivier Dord, « *Mens sana in corpore insano* » : du gouvernement sous la V^e République, *Pouvoirs*, 2001, n°99, p. 45-58. Yves Meny, *Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?*, *Pouvoirs*, 1993, n° 64, p.129-136.

démission du gouvernement à la suite d'une motion de censure, d'une dissolution ou d'une échéance électorale.

En troisième lieu, la responsabilité ministérielle qui selon, Jean-Michel Blanquer « est à cheval sur le droit constitutionnel et le droit administratif » : est concernée son activité en tant que ministre exerçant une fonction politique et une fonction administrative. Il est un décideur politique et le chef de son administration. Cette responsabilité ministérielle est une responsabilité personnelle ou individuelle. Il importe de s'orienter vers un contrôle individualisé de l'action ministérielle. Le ministre pourrait annuellement rendre des comptes devant la commission parlementaire compétente –Cela n'est pas sans évoquer le décret des 27 avril- 25 mai 1791 sur l'organisation du ministère et la Constitution du 3 septembre 1791¹⁸⁷⁵—. Les commissions parlementaires ont un rôle à jouer en la matière, d'où la nécessité d'en augmenter leur nombre, comme cela a déjà été souligné. Ce contrôle étendu et régénéré pourrait déboucher sur une censure adressée personnellement au ministre. Au chef de gouvernement d'en tirer les conclusions qui s'imposent, une démission individuelle du ministre ou collective du gouvernement¹⁸⁷⁶. A moins que ne soit constitutionnalisée une motion de censure individuelle à l'encontre du ministre encore en fonction. Une instruction serait conduite par une commission d'enquête parlementaire dont les conclusions, pour ceux qui ont quitté leur fonction, seraient publiées¹⁸⁷⁷. La publication ressemblerait à un blâme public pouvant nuire à la carrière politique de l'ancien ministre. Il est aussi possible de suivre la procédure de la motion de censure collective.

Le problème est de déterminer le fondement de la responsabilité c'est à dire les comportements qui relèvent de la mise en jeu de la responsabilité politique. Elle pourrait n'être mise en jeu qu'en cas de « véritable faute » identifiable¹⁸⁷⁸. En la matière, tout est question d'appréciation, d'analyse et d'évolution. Déjà les auteurs de la Constitution du 3 septembre 1791 se heurtaient sur la question du fondement. Le

¹⁸⁷⁵ Le décret d'avril-mai 1791. Le décret dispose à l'article 26 : « Au commencement de l'année, chaque ministre sera tenu de dresser un état de distribution par mois des fonds destinés à son département, et de communiquer cet état au comité de trésorerie qui le présentera au Corps Législatif avec ses observations (...) » et à l'article 27 : « les ministres seront tenus de rendre compte, ce qui concerne l'administration tant de leur conduite que de l'état des dépenses et affaires, toutes les fois qu'ils en seront requis par le Corps Législatif ».

La Constitution du 3 septembre 1791 qui reprend en partie ce décret. La responsabilité des ministres s'articule autour de trois points : présentation des dépenses, reddition des comptes et dénonciation des abus : ils « sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement » (art. 7) ; de même, « Ils seront entendus, toutes les fois, qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements » (article 10, section IV, chap. III, titre III).

¹⁸⁷⁶ Jean-Michel Blanquer, *Un enjeu central*, ..., op. cit., p. 265-267. Xavier Vandendriessche, *Le Parlement entre Déclin et modernité*, op. cit., p. 64.

¹⁸⁷⁷ Jean Rossetto, *A propos...*, op. cit., p. 408.

¹⁸⁷⁸ Jean-Michel Blanquer, *Un enjeu central*, ..., op. cit., p. 234.

Comte Jean-Nicolas Dêmeunier, au cours d'une séance en avril 1791, mettait en garde les constituants : « *Il nous a paru hier qu'on confondait toujours la comptabilité et la responsabilité. Je m'étais efforcé (...) de détacher, d'une manière assez nette, la comptabilité de la responsabilité. Les ministres sont comptables sur trois points principaux. Lorsqu'ils en sont requis par le Corps Législatif, ils doivent toujours rendre compte de leur conduite, de l'état des affaires qui leur sont confiée, et enfin de l'emploi de leurs fonds. La responsabilité, Messieurs, est tout autre chose* »¹⁸⁷⁹. Sous la V^e République, il apparaît parfois que la responsabilité comptable peut se confondre avec une responsabilité politique, notamment quand le ministre de l'économie et des finances est en cause¹⁸⁸⁰. Cela pourrait s'étendre à tous les ministres.

Peut-être pourra-t-on éviter aussi que le Premier ministre joue le rôle de « bouclier et (de) filtre pour ses ministres ». Peut être alors pourra-t-on réduire « la déresponsabilisation ministérielle » devant le Parlement qui est le fruit d' « une désindividualisation » et de la perte de pouvoir du Premier ministre au profit du président¹⁸⁸¹.

Un élément doit être pris en compte. Définir une règle juridique ne suffit pas. Les efforts de rationalisation timidement amorcés sous la III^e République et approfondis sous la IV^e République ont échoué pour des raisons politiques. Le système partisan était morcelé et le régime politique déstabilisé par des ambitions politiques et la fragilité des coalitions politiques. Sous la V^e République, la rationalisation est intense mais suit une logique politique. Toutefois, pour des raisons politiques [– apparition du fait majoritaire à partir de 1962, discipline partisane exemplaire, élaboration de stratégies politiques en fonction de l'objectif de maîtrise de la fonction gouvernementale par le pouvoir exécutif–], le principe de responsabilité politique est encore malmené. Les élus devraient se rappeler qu'ils « doivent demeurer du côté du peuple, et non du pouvoir, comme le souhaitait Alain ». Alain Maurois rappelait : « Lorsque les représentants sont des députés, ils sont (ou devraient être) non des chefs, mais des contrôleurs ».

Alors, comme le proposait Pflimlin en 1958, plus que jamais « la question qui est posée est celle de l'instauration d'un nouveau système représentatif »¹⁸⁸². Il faut informer et former tous les acteurs du système politique, prévoir des chartes de bonne conduite adoptées par les partis politiques, les élus et les ministres. La réponse est autant juridique que politique.

¹⁸⁷⁹ A. P., 1^{ère} série, t. 24, p. 627.

¹⁸⁸⁰ Christelle Devos-Nicq, *La responsabilité comptable : le ministre comptable de fait*, in *La responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 177.

¹⁸⁸¹ Jean-Michel Blanquer, *Un enjeu central, la responsabilité des ministres...*, op. cit., p. 263-234.

¹⁸⁸² Cité par Dominique Turpin, *Critiques de la représentation*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 16

Conclusion du chapitre

Quelles que soient les solutions adoptées et à adopter, depuis longtemps, la difficulté à mettre en jeu la responsabilité politique des gouvernants est perçue depuis longtemps.

En Angleterre, Stratford a dit : « N'imposez pas aux ministres des difficultés insurmontables. Ne faites pas qu'il leur soit impossible de servir avec joie leur Roi et leurs pays. Si vous les livrez à des accusations minutieuses ; si vous morcelez ainsi toute leur conduite pour la peser grain à grain, le fardeau deviendra insupportable ; les affaires publiques demeureront abandonnées et nul homme ayant quelque chose à perdre ne voudra se placer au gouvernail de l'Etat »¹⁸⁸³.

En France, le 8 thermidor, la Commission des onze décidait de supprimer un article de la Constitution de 1793 relative à la responsabilité du Directoire : « Le Directoire est responsable de l'inexécution des lois et des abus qu'il ne dénonce pas ». En effet, comme l'expliquait Danou, à partir du moment où le Directoire dispose d'un pouvoir d'appréciation, on risque de qualifier d'abus et de crime l'exercice de ce pouvoir d'appréciation alors que c'est sur les agents généraux, c'est à dire les ministres, que doit peser cette responsabilité. Une même responsabilité ne peut peser à la fois sur les ministres et le Directoire. Il faut choisir. Daunou évoquait deux responsabilités : « *la responsabilité morale qui pèse sur tous les fonctionnaires publics, même sur le législateur, et la responsabilité judiciaire. Celle-ci ne peut avoir lieu pour les actes dans lesquels on fait fonction de jury : c'est ce qui arrive toutes les fois que vous portez une loi, car alors pour décider ce qui, dans votre conscience vous paraît le meilleur. Il en est de même en fait de gouvernement ; on prend les mesures qu'on croit les meilleures pour l'action du gouvernement, pour lui assurer de la force et lui donner de la dignité. Mais on peut se tromper et si vous imputez à crime les erreurs de la pensée, vous ne trouverez personne qui voudra composer le Directoire exécutif*¹⁸⁸⁴ ».

Dans tout travail de rénovation de la responsabilité des gouvernants, il convient de se souvenir de la spécificité de la fonction de gouvernants, comme l'expliquait magistralement Danou. En effet, par crainte d'une mise en jeu excessive de leur responsabilité et notamment de la responsabilité pénale ou de la pénalisation de la responsabilité politique, on a du mal à trouver des élus locaux et au niveau national c'est le recours excessif au principe de précaution¹⁸⁸⁵ qui se développe avec une dilution des responsabilités.

¹⁸⁸³ Cité par Bel André-Georges, *La responsabilité des ministres d'après le droit français actuellement en vigueur*, Paris, 1899, p. 8-12. Jean-Jacques Clères, op. cit., p. 109.

¹⁸⁸⁴ *Moniteur*, réimp. T. 25, p. 349.

¹⁸⁸⁵ Sur ce principe, on peut lire, entre autres, Christian Huglo, *Les délits liés au manque de précaution : risques et environnement*, LPA, 15 février 1995, n°20, p. 22-29, Michel Céoara, *La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précautions*, LPA, 15 février 1995, n°20, p. 15-22

Conclusion du titre

François Mitterrand rappelait que, sous la Quatrième République, on reprochait aux parlementaires de « trop parler » et « d'être agités » et sous la Cinquième République « de trop se taire » et de se soumettre¹⁸⁸⁶. Les parlementaires ne sont pas les seuls responsables. La façon selon laquelle les candidats à l'élection présidentielle conçoivent leur conquête du pouvoir, puis, l'exercice de leur fonction et les ministres l'exercice de leur mission, a généré des déséquilibres, des insuffisances et des erreurs. Un fossé s'est creusé entre la conception que les auteurs de la Constitution de 1958 avaient des pouvoirs de chacun et des rapports entre les organes et la mise en œuvre du texte. Ceci n'a rien d'étonnant. Un régime politique vit et évolue en fonction des différents acteurs du jeu politique.

En période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, l'exercice de la fonction présidentielle a largement annihilé ce qui aurait pu être une mise en jeu en amont de la responsabilité ministérielle devant le Parlement. Le contrôle par l'information qu'exercent les parlementaires est souvent jugé insuffisant. Néanmoins, il demeure accru, au regard des pratiques dans les régimes précédents et les moyens se sont diversifiés. La phase de sanction de la responsabilité politique est notablement critiquée. Certains dénoncent l'impossibilité de renverser le gouvernement par le vote d'une motion de censure. Certes. Toutefois, il est logique que la minorité ne puisse le faire. En revanche, elle peut utiliser cette technique à d'autres fins : alerter l'opinion publique, lancer un débat Il n'en demeure pas moins qu'un objectif majeur fixé par les auteurs de la Constitution a été atteint, à savoir une stabilité ministérielle accrue en comparaison avec l'instabilité des régimes antérieurs. Un gouvernement est plus responsable quand il dure. Néanmoins, la difficulté à demander des comptes à des ministres, comme le besoin de perfection attendu de l'Etat et de réparation des erreurs politiques commises à générer un phénomène de criminalisation de la responsabilité ministérielle. Ceci est dangereux. Pour apprécier les choix et le comportement des ministres, il convient d'opter pour le droit politique qui est le droit des gouvernants.

Il semble très difficile de trouver un équilibre. Cela est sûrement une quête impossible, un objectif vers lequel on ne peut que tendre et jamais atteindre. On ne peut jamais anticiper, voire deviner avec exactitude, la réaction des acteurs politiques. Cela ne doit pas empêcher de recréer le droit quand cela est ressenti comme nécessaire.

Les propositions visant à remettre en cause les techniques de parlementarisme doivent être examinées avec circonspection. Il ne faut pas oublier les raisons qui ont poussé des parlementaires,

¹⁸⁸⁶ Frédérique Elkaim, *Le Parlement dans la pensée de François Mitterrand*, RDP, mars-avril 2003, n°2, p. 531.

des ministres et des anciens ministres à proposer et à voter au cours de la dernière année de la IV^e République un projet de révision important, même si le système partisan a mûri. Il s'agit du projet présenté par le gouvernement Félix Gaillard et adopté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958. Il doit être considéré comme un sérieux préalable à ce qui sera proposé et travaillé par les auteurs de la Constitution de la V^e République. Il convient de ne pas le taire à une époque où les majorités sont composites, et où le parti majoritaire de la coalition dominante à l'Assemblée nationale ne dispose que d'une majorité relative. Les techniques ne doivent pas être supprimées, tout au plus assouplies. La question que l'on doit se poser, au moment de les assouplir est la suivante : que doit-on préserver : la stabilité ministérielle et l'efficacité ou la souveraineté parlementaire avec tous ses excès ?

La onzième législature (1997-2002) a démontré qu'un gouvernement peut travailler avec le Parlement sans avoir à recourir au 49-3 ou au 44-3 systématiquement. La réponse est alors dans le dialogue, la négociation et le sens qu'un président de la République, un Premier ministre et son gouvernement peuvent avoir de leurs responsabilités politiques devant la Nation et de leur responsabilité politique devant la représentation nationale. L'abus des techniques de rationalisation de la procédure législative n'est pas uniquement le fruit d'une disparition d'une responsabilité politique devant le Parlement, dans ses phases d'anticipation et de sanction, et de son implantation devant le président de la République. En effet les articles 44-3 et 49-3 ont été utilisés pendant les huitième (1986-1988)¹⁸⁸⁷ et dixième (1993-1997) législatures, c'est à dire pendant les deux premières cohabitations (1986-1988 ; 1993-1995). C'est une conception de l'exercice de la fonction gouvernementale.

Ainsi, la responsabilité politique nous renvoie à la morale. Le principe de responsabilité politique est porteur de valeurs communes à une société mais aussi de valeurs qui sont propres aux femmes et aux hommes politiques. Leur façon d'exercer leurs fonctions politiques nous renseigne sur ce point là. Conceptualiser la responsabilité politique conduit à lier inéluctablement le droit et la science politique.

¹⁸⁸⁷ Considérant la courte durée de la première législature –deux ans– son recours est important : 7.

Conclusion de la deuxième partie

Outre l'extension de la responsabilité présidentielle par voie électorale, directement et indirectement, la responsabilité politique des ministres s'est aussi étendue par cette voie. Les résultats des élections nationales, locales voire européennes ne sont pas sans effet sur sa composition et sa politique. Certes cette extension a parfois un aspect chaotique et contestable quand un gouvernement démissionne à l'issue d'un scrutin local ou européen. Par ailleurs, la responsabilité politique individuelle des ministres est souvent mise en oeuvre. Globalement, le champ de la responsabilité politique des ministres s'est étendu.

André Siegfried a écrit au sujet de la IV^e République : « Le gouvernement d'Assemblée, perversion congénitale du régime, vient encore une fois de manifester toute sa nocivité. Gouverner, négocier, c'est la fonction de l'exécutif, mais l'Assemblée Nationale prétend s'en charger à sa place, d'où la confusion que nous savons, la double responsabilité de ceux qui ont à décider et de ceux à qui appartient le contrôle »¹⁸⁸⁸. Un des apports de la V^e République au principe de responsabilité politique est que, sur ce point, l'Assemblée nationale n'entend pas et ne peut pas exercer la fonction gouvernementale. Elle est devenue une fonction de l'exécutif.

Le gouvernement peut être réellement responsable devant le Parlement. Cependant, le président de la République a un rôle croissant dans la détermination de la politique de la nation en période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, atténuant le fondement de la responsabilité ministérielle. C'est une conséquence majeure de la révision de son mode d'élection. Elu au suffrage universel direct, il est devenu politiquement responsable devant le peuple et se sent responsable devant lui. Est-il, pour autant, totalement irresponsable sur le plan politique quand il ne démissionne pas comme en 1997 après avoir anticipé des élections législatives. Non car il a formé un gouvernement en harmonie avec la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale. Immédiatement, contrairement à ce qu'il s'est passé sous la III^e République sous la présidence du Maréchal Mac Mahon. La soumission présidentielle est le signe que la finalité de la responsabilité politique est atteinte.

Par ailleurs le contrôle parlementaire s'est notablement accru sous la V^e République, même si des réformes s'avèrent nécessaires. En dernier lieu, que ce soit pour le président de la République ou les ministres, une révision de leur responsabilité pénale s'impose.

¹⁸⁸⁸ André Siegfried, *De la III^e à la IV^e République*, Grasset, Paris, 1958, p. 254.

CONCLUSION GENERALE

La responsabilité politique est un référentiel. Sa conceptualisation permet d'en découvrir les valeurs, les enjeux, les critères, les conditions d'implantation, et les conditions juridiques de mise en action. L'étude de ses conditions de mise en œuvre contribue aussi à la conceptualiser. La responsabilité politique n'est pas unique et rigide. Elle est évolutive et polymorphe.

Il y a un intérêt majeur à la conceptualiser. Cela permet, dans un premier temps, de la différencier de la responsabilité pénale de droit commun et de la responsabilité pénale des gouvernants. Dans un second temps, cela devrait éviter de substituer la responsabilité pénale à la responsabilité politique comme cela a été le cas, comme cela est tellement tentant pour de multiples raisons. Le choix du type de responsabilité et des mécanismes de mises en jeu de la responsabilité est symbolique dans le sens où il nous renseigne sur le type de régime politique mais aussi sur les cheminements intellectuels et politiques.

La responsabilité politique est intrinsèquement liée à la démocratie et au régime représentatif.

Il y a un lien entre responsabilité et démocratie –Ce lien est établi par l'opinion publique– et un lien entre responsabilité et régime représentatif, indépendamment de sa nature démocratique. L'élection est aussi un élément du régime représentatif : « Puisque le pouvoir s'y exerce au nom du peuple, le peuple doit être à même de contrôler l'application qui en est faite au jour le jour »¹⁸⁸⁹. Ce contrôle doit être réalisé par ses représentants, mais pas uniquement, par exemple lors d'une élection législative ou présidentielle. Existe une responsabilité électorale entre les électeurs et les gouvernants élus.

La relation gouvernants-gouvernés peut être mise à l'épreuve par plusieurs mécanismes d'engagement de la responsabilité politique : la censure parlementaire et l'élection sont les plus connus. Il y en a d'autres regroupés et mis en œuvre dans une phase de contrôle animée par les parlementaires. Cela implique que, dans une démocratie représentative, les acteurs du contrôle sont, sans conteste, les parlementaires et les citoyens¹⁸⁹⁰. Il est fondamental d'introduire le citoyen car il exerce un pouvoir de suffrage. Au-delà c'est le peuple dans son ensemble, les gouvernés, qui sont les destinataires ultimes de la responsabilité et la source de toute légitimité.

La responsabilité politique est aussi profondément liée à la notion de pouvoir politique. Plus un organe a de pouvoirs, plus il pourra être responsable, décider en opportunité, et exercer un pouvoir discrétionnaire. Les pouvoirs de choisir et de décider découlent de ce pouvoir discrétionnaire. Alors il sera considéré comme responsable. Les pouvoirs détenus –notamment constitutionnels- sont l'étalon mesure de ce que devront être la responsabilité politique et les conditions d'existence de la responsabilité. Ils donnent du sens à la responsabilité et la positionne comme une notion phare. Le lien

¹⁸⁸⁹ Pierre Avril, *Pouvoir et responsabilité*, in, Mélanges Georges Burdeau, LGDJ, 1977, op.cit., p. 11.

¹⁸⁹⁰ Les médias contribuent à leur façon à ce contrôle mais souvent de façon réductrice et sans commune mesure avec celui des élus de la nation.

entre pouvoirs et responsabilité doit être un lien juridique, découlant de mécanisme de droit défini dans un texte constitutionnel, mais aussi un lien moral, une sorte de « code d'honneur »¹⁸⁹¹ qui pousse le responsable politique à reconnaître ses erreurs et, si cela est nécessaire, à démissionner.

La difficulté tient en l'impossibilité de déterminer en détail ce qui fondera le recours à des mécanismes juridiques –cela n'est pas non plus souhaitable–. La responsabilité politique ne s'appréhende pas sous l'angle de la faute, mais de l'opportunité, de l'appréciation, de la façon d'exécuter et d'exercer un pouvoir discrétionnaire. Elle appréciera l'action et l'inaction. Sera désignée comme responsable une personne qui n'est pas nécessairement à l'origine de l'action en cause, mais la personne politique, le ministre. Il est responsable de ses collaborateurs. Il les a choisis. C'est lui qui a motivé leurs actes sur la base des choix politiques réalisés au préalable. N'oublions jamais : la responsabilité politique des gouvernants est politique et uniquement politique. Ce sont donc les politiques qui doivent être au centre des procédures politiques actionnées sur la base du droit politique.

La mise en œuvre de la responsabilité politique s'articule autour de trois phases. En amont, existe une phase d'anticipation : des engagements politiques sont pris et des personnes sont élues ou nommées. Cela crée un lien entre le candidat ou le gouvernant et le gouverné. Ensuite, est actionnée une phase de contrôle par l'information. Il s'agit de questionner, d'enquêter, d'étudier pour contrôler l'action des gouvernants. En aval, la phase de sanction peut être mise en œuvre si la phase de contrôle n'a pas permis d'atteindre la finalité de la responsabilité politique, à savoir une harmonie politique entre l'organe qui exerce la fonction gouvernementale –théoriquement, le gouvernement au sein du pouvoir exécutif– et l'organe qui vote et contrôle– les assemblées, c'est-à-dire, le pouvoir législatif–. La sanction se traduit pas le vote d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement qui doit alors donner sa démission. Une précision. Obtenir la démission des ministres n'est pas la finalité de la responsabilité politique. La mise en jeu de la responsabilité politique d'un gouvernant a pour finalité d'obtenir une concordance de vues entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en conduisant, si cela s'avère nécessaire, le gouvernant à quitter le pouvoir. Ce départ doit constituer la solution ultime, après l'échec de toutes procédures moins radicales pour obtenir cette osmose entre les pouvoirs, et donc atteindre cet objectif.

Sous la V^e République, les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique se sont diversifiés, enrichis et consolidés par la voie électorale et par la voie parlementaire.

La révision constitutionnelle de 1962 qui a instauré l'élection du président de la République au

¹⁸⁹¹ François Feral, *La tradition juridique de l'irresponsabilité politique*, in *Gouvernants : quelle responsabilité*, op. cit., p. 188.

suffrage universel direct a facilité un phénomène préexistant, la mise en place d'un lien fort entre le chef de l'Etat et les citoyens. L'expansion de l'influence présidentielle, la précision accrue des engagements politiques s'est traduite par le poids croissant de ce lien qualifiable de contractuel. C'est un lien contractuel car, d'un côté, le candidat prend des engagements, et, de l'autre côté, un citoyen vote pour lui, dans l'espoir que les promesses formulées se transforment en mesures politiques une fois le candidat élu. Par le recours au référendum et au droit de dissolution, le chef de l'Etat, sciemment ou non, engage sa responsabilité politique, même si cela n'a aucun effet juridique sur la continuation de son mandat. Ceci est réalisé de manière indirecte. Les élections législatives organisées à leur terme ou de façon anticipée peuvent avoir des répercussions sur la façon selon laquelle le président va exercer ses fonctions. En cas de discordances entre la majorité présidentielle et la majorité à l'Assemblée nationale, il se mettra en retrait, se soumettra et laissera le gouvernement exercer pleinement la fonction gouvernementale

La responsabilité politique des ministres s'est étendue. Outre une responsabilité individuelle, informelle mais réelle devant le chef de l'Etat, les élections présidentielles, législatives et locales, voire à présent européennes, ont des répercussions sur les ministres individuellement et collectivement. Les mécanismes de mise en jeu de leur responsabilité politique devant le Parlement se sont consolidés et enrichis au fil des réformes.

Un bilan peut être dressé. Si la responsabilité peut être présentée comme une obligation de cohérence entre les chambres et le gouvernement, cette cohérence existe sous la V^e République. Quand ce n'est plus le cas à l'issue d'une élection présidentielle ou législative, le gouvernement démissionne. Si elle doit être définie comme un pouvoir que détient l'Assemblée nationale de retirer sa confiance, la Constitution de 1958 a donné la motion de censure. Si elle doit être analysée comme une obligation collégiale et solidaire pesant sur le gouvernement de se retirer quand une telle volonté a été explicitement manifestée, cela est le cas par anticipation mais aussi *a posteriori*.

De plus, si on compare, d'une part les mécanismes juridiques inscrits dans les textes, et d'autre part, la mise en jeu au quotidien de la responsabilité politique, les gouvernants sont plus responsables que dans les régimes précédents. L'implantation d'un fait majoritaire et d'une logique majoritaire a rationalisé et renforcé l'impact du contrôle parlementaire. Elle s'inscrit dans une démarche politique de conquête de l'exercice du pouvoir et non dans une attitude déstabilisatrice et instable à l'égard du pouvoir exécutif. Les acteurs politiques, dont les gouvernants (au sens large : membres de l'organe exécutif et de l'organe législatif) ont mûri¹⁸⁹². Le régime de la responsabilité politique sous la Ve

¹⁸⁹² Hélène Bilger Street constate que les parlements français et britanniques ont tous deux évolué très positivement. Ils ont appris à collaborer avec le pouvoir exécutif, tout en renforçant les procédures de contrôle parlementaires, comme la question

République est le régime le plus achevé de l'histoire constitutionnelle française.

Toutefois, il est certain que les procédures peuvent être perfectionnées et que des dysfonctionnements existent. Cela est logique.

Au préalable, il ne faut pas oublier, que selon Véronique Pujas, « le problème de la responsabilité politique (...) trouve ses origines dans l'imprécision de ses contenus ». Il est à noter que « cette imprécision est aussi le propre de la responsabilité politique où domine la question de l'opportunité et non une réalité tangible »¹⁸⁹³. Philippe Lauvaux souligne aussi que « la responsabilité politique n'est qu'imparfaitement saisie par le droit ». Le fait que « La responsabilité politique (soit) avant tout comme une norme de comportement »¹⁸⁹⁴ rend sa mise en œuvre délicate. En effet, la mise en jeu des mécanismes de la responsabilité politique dépend de convenances politiques et personnelles et donc d'intérêts particuliers et collectifs des acteurs du système politique. L'humain intervient. Les actions menées et les effets de ses actions ne peuvent suivre une logique mécanique. Ces défaillances qui existent aussi bien en France, qu'en Italie ou en Espagne malgré la multiplication des affaires politiques ont conduit à une dilution de la responsabilité politique dans la responsabilité pénale¹⁸⁹⁵.

L'influence moindre du Parlement n'est pas le fruit du parlementarisme rationalisé mais de l'implantation d'une responsabilité politique du gouvernement devant le chef de l'Etat. Cette évolution pose problème car elle ampute le Parlement d'une de ses fonctions politiques, la sanction. La fonction de contrôle s'est, quoi qu'on en dise, développée, même si elle pourrait être plus efficace.

Le discours sur la crise de la responsabilité découle d'autres éléments.

Tout d'abord, en France, la responsabilité est appréhendée dans sa conception juridique. Mais les implications politiques sont rejetées¹⁸⁹⁶. Or les conséquences politiques d'une élection sont fortes pour les gouvernants.

Ensuite, les gouvernés sont mécontents car ils ont le sentiment d'être trahis par les gouvernants et leur incapacité à trouver des solutions. Or, en raison de l'action croissante des acteurs et financiers

ou le recours aux commissions, au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle. Une différence toutefois : le carcan de la discipline partisane est très fort en France. Le parlementaire britannique a pu garder son individualité. Op. cit., p. 381-382.

¹⁸⁹³ Véronique Pujas, *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique : éléments de politiques comparées*, in *La responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, n°92, 2000, p. 171. Mais aussi et surtout sa thèse : *les scandales politiques en France, en Italie et en Espagne. Constructions, usages et conflits de légitimité*, thèse de doctorat en science politique, Florence, Institut d'universitaire européen, 1999.

¹⁸⁹⁴ Philippe Lauvaux, In *Régimes (classification)*, in *Dictionnaire de la culture juridique*, sous la direction de Denis Allard et Stéphane Rials, Lamy, Puf, Paris, 2003, p. 1320.

¹⁸⁹⁵ Véronique Pujas, *ibid.*

¹⁸⁹⁶ Pierre Avril, *Responsabilité et accountability*, in *La responsabilité des gouvernants*, op. cit., p. 90.

privés nationaux et internationaux dans les relations internationales, le gouvernement détermine moins librement sa politique. Se développe, en réaction, une « idéologie du ressentiment » fondée sur l'exclusion, un déficit de représentation politique, et le recours à de nouveaux modes de participation politique. Ces crises et incertitudes nuisent à la légitimité et à la responsabilité. Si les décideurs se sentent moins obligés à l'égard des gouvernés car ils ont moins le contrôle de leur politique, ils risquent d'être moins consciencieux. La relation entre gouvernés et gouvernants s'altère. Il y a, à terme, un risque d'affaiblissement du sentiment d'appartenir à une « communauté de destin »¹⁸⁹⁷.

Par ailleurs, s'enracine « un phénomène de défiance du citoyen envers l'action politique qui se solde en France par une situation quasi schizophrénique : « (il) demande à l'homme politique de s'affirmer plus responsable, tout en respectant de moins en moins l'idée d'une responsabilité politique spécifique »¹⁸⁹⁸, c'est-à-dire d'un droit politique applicable aux gouvernants.

Enfin, la situation est délicate à partir du moment où on n'attend pas seulement des gouvernants qu'ils assument leurs actes et les conséquences de ces actes -ce qui est la conception de la responsabilité politique - mais aussi qu'ils assurent la « cohérence de la société ». La tendance des citoyens à se déresponsabiliser est manifeste¹⁸⁹⁹. Les attentes des citoyens sont exagérées.

Pour rénover la responsabilité politique, il est nécessaire de s'affranchir partiellement de certaines règles de la classification des régimes politiques, sans remettre en cause son intérêt analytique¹⁹⁰⁰. De plus, toute réforme ne doit pas omettre que le représentant politique agit « au nom de », *ex officio*, et non en son nom propre. C'est ce qui distingue un responsable politique d'un responsable d'entreprise qui retire des bénéfices commerciaux de son activité professionnelle. L'individu victime oublie que la logique politique est une logique collective et veut que soit jugé « celui qui est suspecté d'avoir causé le dommage, et non censurer des orientations politiques »¹⁹⁰¹.

Il s'agit de restaurer la responsabilité des citoyens et de leurs représentants, c'est à dire le désir des citoyens d'être représentés et le goût des représentants pour l'exercice du pouvoir. C'est « la clef d'un pouvoir légitime ». D'autre part, la démocratisation des institutions est nécessaire. Elle exige la revalorisation du lieu d'exercice des mandats électoraux et de la représentation. Cette revalorisation découlera de la suppression du cumul des mandats, de la mise en place du statut de l'élu et d'une

¹⁸⁹⁷ Jean-Marc Coicaud, *Légitimité et responsabilité des gouvernants : réflexions sur l'évolution de la culture démocratique*, in *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p.104-112.

¹⁸⁹⁸ Olivier Mongin, *De la solidarité à la sécurité ou les avatars de la responsabilité*, Esprit, mars-avril 1999, p. 233.

¹⁸⁹⁹ Jean-Marc Fevrier, *L'axiologie ...* op. cit., p. 219.

¹⁹⁰⁰ Philippe Lauvaux souligne l'intérêt des différentes classifications pour étudier les régimes politiques. In *Régimes...*, op. cit., p. 1315-1322.

¹⁹⁰¹ Antoine Garapon, *Une responsabilité civique*, Esprit, mars-avril 1999, p. 238-245.

réforme des modes de scrutin. Enfin, il s'agit de rendre les institutions plus efficaces par une nouvelle répartition des compétences entre collectivités et par des modes de scrutin qui permettent de dégager des majorités efficaces¹⁹⁰².

Il importe d'étoffer encore les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique des gouvernants par voie parlementaire et, plus globalement, par le droit politique. Concrètement, renforcer les pouvoirs de contrôle des parlementaires et notamment de l'opposition est essentiel. Cette requête n'est pas nouvelle. Déjà, en 1966, Jacques Vrignaud écrivait : « En ce XX^e siècle, le Parlement doit moins légiférer mais contrôler davantage »¹⁹⁰³. Instituer une responsabilité politique individuelle doit être sérieusement envisagée, même si une des caractéristiques du régime parlementaire est la responsabilité politique collective. Remettre en question le principe d'irresponsabilité politique du chef de l'Etat aussi. Réformer le statut du chef de l'Etat, du gouvernement et des ministres, pris dans leur individualité, est essentiel pour consolider le principe de responsabilité politique et conforter sa position de standard.

La conceptualisation de la responsabilité politique des membres du pouvoir exécutif –président de la République et ministres– a évolué et évoluera encore au fil des expériences politiques. En cela, ce concept, riche de sens, est un étalon-mesure de l'activité des gouvernants et, au-delà, des régimes politiques.

¹⁹⁰² Pascal Ambrogi : *Restaurer la responsabilité politique*, in La vie judiciaire, semaine du 13 juillet 1997.

¹⁹⁰³ Jacques Vrignaud, *Quel avenir pour les parlements*, RPP, janvier-février 1966, n°763, p. 67.

BIBLIOGRAPHIE

I – OUVRAGES

A - MANUELS – TRAITES – PRECIS – COURS

AMSON Daniel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Les Cours de droit, Paris, 1999, Paris, 336 p.

AVRIL Pierre :- *La Ve République : histoire politique et constitutionnelle*, PUF, coll. Droit fondamental, droit politique et théorique, Paris, 2^e éd. 1994, 417 p.

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean : *Droit parlementaire*, Monchrestien, Domat droit public, Paris, 2^e édition, 1996, 346 p.

BASTID Paul :

- - *Cours de droit constitutionnel comparé –DES 1956-1957-*, rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Paul Bastid, Les cours de droit, Paris, 1957, 433 p.
- *Cours de droit constitutionnel –DES 1959-1960-*, -, rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Paul Bastid, Les cours de droit, coll. Droit public, science politique, Paris, 1960, 508 p.
- *Cours de droit constitutionnel, l'assemblée nationale de 1789 à 1791 - DES 1964-1965 -* rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de M. Paul Bastid, Les cours de droit, coll. Droit public, science politique, Paris, 1965, 333 p.

BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, L. G. D. J., coll. Manuel, 6^e édition, Paris, 2002, 680 p.

CADART Jacques : *Institutions politiques et Droit constitutionnel, tomes 1 et 2*, Economica, 3^{ème} édition, 1990, Paris, 1698 p.

CARRE DE MALBERG Raymond :

- *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome I, Sirey, Paris, 1920 (T. I), réimprimée en 1962 par les Editions du Centre National de la Recherche Scientifique. Tome I : 837 p.
- *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, tome II, Sirey, Paris, 1922 (T. II), réimprimée en 1962 par les Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Tome II : 638 p.
- *La loi, expression de la volonté générale*, Economica, coll. Classiques, 1984, Paris, 228 p.

CHAGNOLLAUD Dominique, QUERMONNE Jean-Louis, *La Ve République*, tome 1, *Le régime politique*, Flammarion, Paris, 2^e édition, 2000, 357 p.

CHANTEBOUT Bernard : *Droit constitutionnel*, 20^e édition, Armand Colin, Dalloz, Paris, 2003, 591 p.

CHARLOT Monica : *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, PUF, Thémis, Science politique, Paris, 1998, 2^{ème} édition, Paris, 360 p.

CHEVALLIER Jean-Jacques : *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Dalloz, coll. Etudes politiques économiques et sociales, 1981, 6^{ème} édition, Paris, 898 p.

CHEVALLIER Jean-Jacques, CARCASSONNE Guy, DUHAMEL Olivier : *La Ve République – 1958-2002 – Histoire des institutions et des régimes politiques de la France*, Armand Colin, coll. Classic, 10^{ème} édition, 2002, Paris, 563 p.

COHENDET Marie-Anne : *Droit constitutionnel*, Montchrestien, coll. Focus droit, 2^{ème} édition, 2002, Paris, 348 p.

DUGUIT Léon :

- *Traité de droit constitutionnel : tome IV, L'organisation politique de la France*, Editions de Brocard, 1924, Paris, 937 p.
- *-Leçons de Droit public général*, Editions de Boccard, Paris, 1926, 340 p.

- DUHAMEL Olivier** : *Le pouvoir politique en France*, Editions du Seuil, coll. Points Paris, 1995.
- DUPUY Pierre-Marie** : *Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats*, 1984, RECUEIL DES COURS DE L'ACADEMIE DE DROIT INTERNATIONAL V, tome 188, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1986, p. 9-134.
- DUVERGER Maurice** : *Institutions politiques et droit constitutionnel* :
- *Les grands systèmes politiques, tome 1*, PUF, coll. Thémis, science politique, 18e édition, Paris, 1985, 610 p. et 19e édition, 1988, 603 p.
 - *Le système politique français*, PUF, coll. Thémis, science politique, Paris, 17ème édition, 1982, 384 p. et 21e édition, 1996, 608 p.
- FAVOREU Louis., GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André, SCOFFONI Guy** : *Droit constitutionnel*, 6^e édition, Dalloz, Précis, Paris, 2003, 921 p.
- De MUNAGORRI Rafael Encinas, LHUILLIER Gilles** : *Introduction au droit*, Flammarion, coll. Campus Université, Paris, 2002, 361 p.
- ESMEIN Adhémar.** : *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Recueil Sirey, Paris, 1914, Editions, Panthéon Assas, 2001.
- GICQUEL Jean**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, coll. Domat, droit public, 17^{ème} édition, 2001, Paris, 761 p.
- GOGUEL François** : *Les institutions politiques françaises*, Fascicule 1, fascicule 2, Fascicule 3, année 1967-1968, mise à jour en 1970, Université de Paris, Institut d'Etudes Politiques, Les cours de Droit, Paris, 1968, corrigé et actualisé en 1970.
- GUENARD Jean-Luc** : *La grammaire de la responsabilité*, Les éditions du cerf, coll. Humanités, Paris, 1999, 209 p.
- GUICHET Yves** : *Droit parlementaire*, Economica, Paris, 1996, 203 p.
- HAMON Francis, TROPER Michel, BURDEAU Georges**, *Droit constitutionnel*, LGDJ, coll. Manuel, 27^{ème} édition, Paris, 2001, 805 p.
- HAURIOU Maurice**, *Précis de droit constitutionnel*, 2^{ème} édition, Sirey, 1929 Paris.
- LAFERRIERE Julien.** : *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Domat-Monchrestien, 2^e édition 1947, 999p.
- LAVROFF Dimitri Georges** :
- *Le système politique français*, Dalloz, coll. Précis de Droit constitutionnel et science politique, Paris, 1991, 985 p.
 - *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Dalloz, Précis Droit constitutionnel et science politique, Paris, 2^{ème} édition, 1997, 1111 p.
- LASCOMBE Michel** : *Droit constitutionnel de la Ve République*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 7^e édition, 2001, 373 p.
- LAUVAUX Philippe**, *Les grandes démocraties occidentales*, PUF, Paris, 2^{ème} édition, 1998, 907 p.
- LECLERQ Claude** : *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, Paris, 1999, 10^{ème} édition, 657 p.
- MORABITO Marcel**, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Monchrestien, coll. Domat, droit public, Paris, 6^{ème} édition, 2000, 431 p.
- MONTANE de la ROQUE Pierre** : *Droit constitutionnel et institutions politiques, 1^{ère} année, 1959-1960*, Bibliothèque de Toulouse, 300p.
- PACTET Pierre** : *Institutions politique ; Droit constitutionnel*, Armand Colin, coll. A., Paris, 22e édition,

2003, 667 p.

PIERRE Eugène :

- *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 2 tomes, Editions Loysel, Paris, 1989, 1439 p.
- *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, tome 1, (fin de la III^e République (1924-1945))*, rassemblés par M. Jean Lyon, La Documentation Française, 1984, 456 p.

PORTELLI Hugues : *Les régimes politiques européens - Etude comparative*, Le livre de Poche, 1994, 212 p.

ROSSETTO Jean : *Les institutions politiques de la France*, Armand Collin, coll. cursus, Paris, 1992, 188 p.

ROUVILLOIS Frédéric :

- *Droit constitutionnel*, tome 1 : La V^e République, Flammarion, coll. Champs Université, Paris, 2001, 365 p.
- *Droit constitutionnel*, tome 2 : Fondements et pratiques, Flammarion, coll. Champs Université, Paris, 2002, p. 351.

TRICOT Bernard, HADAS-LEBEL Raphaël, KESSLIN David : *Les institutions politiques françaises*, Presses de la FNSP et Dalloz, 1995, 513 p.

TURPIN Dominique : *Droit constitutionnel*, PUF, col. 1er cycle, 1999, 869 p.

VEDEL Georges : *Manuel de droit constitutionnel*, Dalloz, Réédition, Paris, 2002, 616 p.

ZOLLER Elisabeth : *Droit constitutionnel*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 1998, 629 p.

B - OUVRAGES SPECIAUX

ALLAND Denis, RIALS Stéphane (sous la dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Lamy, Paris, 2003, 1650 p.

ALTHUSSER Louis : *Montesquieu, la politique et l'histoire*, PUF, Paris, 1959, 125 p.

AMSON Daniel, LINDON Raymond : *La Haute Cour, 1789-1987*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, Paris, 1987, 168 p.

Annales de la Faculté de droit et des sciences politiques et économiques de Strasbourg : *Relation des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg*, Dalloz, Paris, 1966, 184 p.

ASSOCIATION FRANCAISE DES HISTOIRES DES IDEES POLITIQUES : *La Constitution dans la pensée politique*, Actes du colloque de Bastia (7 et 8 septembre 2000), Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 446 p.

ASSOCIATION FRANÇAISE POUR L'HISTOIRE DE LA JUSTICE : *Les ministres devant la justice*, Actes Sud, 1997, 270 p.

AUBY Jean-Marie : *Le sang humain et le droit*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1997, 127p.

AVRIL Pierre :

- *Un président pour quoi faire ?*, Le Seuil, Paris, 1965, 157 p.
- *Les conventions de la Constitution*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1997, 202 p.

BART Jean, CLERE Jean-Jacques, COURVOISIER Claude, VERPAUX Michel :

- *1791, La première Constitution française*, Economica, coll. Droit public positif, Paris, 1993, p. 478.
- *La Constitution du 24 juin 1793, l'utopie dans le droit public français ?*, Actes du colloque des

16 et 17 septembre 1993, EUD, Dijon, 1997.

- *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, Actes du colloque de Dijon des 3 et 4 octobre 1996, EUD, Dijon, 1998, p. 443.
- *La Constitution du 4 novembre 1848 : l'ambition d'une République démocratique*, Actes du colloque de Dijon des 10 et 11 décembre 1998, EUD, Dijon, 2000, 463 p.

BASTID Paul :

- *Doctrines et institutions politiques de la seconde République*, Tome 1, 301p. -Tome 2, 336 p. Librairie Hachette, Paris, 1945.
- *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française, (1814-1848)*, Editions du recueil Sirey, Paris, 1954, 425 p.

BEAUD Olivier : *Le sang contaminé*, PUF, coll. Béhémoth, Paris, 1999, 171 p.

BEAUD Olivier et BLANQUER Jean-Marie (dir.) : *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, Paris, 1999, 324 p..

BENTHAM Jérémy : *Fragment sur le Gouvernement ; Manuel de sophismes politiques*, trad. De J. P. Cléro, Bruyant, LGDJ, 1996, p. 386 p.

BIDEGARAY Christian, EMERI Claude : *La responsabilité politique*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, droit public, 1998, 137 p.

BIGAUT Christian :

- *Le Président de la V^e République*, La documentation Française, Coll. Documents d'études, droit constitutionnel et institutions politiques, n°1.06, Paris, 1995, 59 p.
- *Les révisions de la Constitution de 1958*, La documentation Française, Coll. Documents d'études, droit constitutionnel et institutions politiques, n°1.20, Paris, 1996, 60 p.

BURDEAU Georges : *La démocratie*, Points, coll. Politique, Saint Amand, 1966, 185 p.

CABANIS Albert, MARTIN Michel Louis : *La dissolution parlementaire à la française*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 2001, 220 p.

CAPITANT René :

- *Les écrits constitutionnels*, CNRS, Paris, 1964, 485 p.
- *Les écrits politiques ; 1960-1970*, Flammarion, coll. Textes politiques, Paris, 1971, 432 p.
- *Démocratie et participation politique : dans les Institutions françaises de 1875 à nos jours*, Bordas, Paris, 1992, 184 p.

CHANTEBOUT Bernard : *La Constitution française : propos pour un débat*, Dalloz, coll. Connaissance du droit, Paris, 1992, 137 p.

CARCASSONNE Guy : *La Constitution française*, LE SEUIL Col. Points ESSAIS N°319, Paris, 5^{ème} édition, 2002, 448 p.

CHATEAUBRIAND, *De la monarchie selon la Charte*, 1816, rééd. 1993 (imprimerie nationale), 206 p.

CONAC Gérard et MACHELON J.P. (sous la dir.) : *La Constitution de l'an III : Boissy d'Anglas et la naissance du libéralisme constitutionnel*, PUF, coll. Politique d'aujourd'hui, Paris, 1999, 296 p.

CONSTANT Benjamin :

- *Œuvres*, texte présenté et annoté par A. Roulin, Gallimard, coll. Bibliothèque de la Pléiade, Paris, 1964, 1657 p.
- *Cours de politique constitutionnelle*, Librairie de Guillaumin et Cie, Paris, 1872, 2^{ème} édition, 563 p. réimprimé par Slatkine, Genève - Paris, 1982.

COUZINET Jean-François : *L'investiture des Gouvernements sous la V^e République*, Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, anciennes annales de la Faculté de Droit de Toulouse, Tome XXIII, Fascicules 1 et 2, Université des sciences sociales, Toulouse, 1975, p. 493-531.

DANSETTE Adrien : *Histoire des Présidents de la République de Louis-Napoléon Bonaparte à Georges Pompidou*, Plon, Paris, nouvelle édition augmentée de deux chapitres par Edmond Pognon, 1981, 430 p.

DEBBASCH Charles, PONTIER Jean-Marie, *Les Constitutions de la France*, Dalloz, Paris, 3^{ème} édition, 1996, 469 p.

DEBRE Jean-Louis : *La Constitution de la V^e République*, Puf, Paris, 1975, 340 p..

DUHAMEL Olivier : *Le quinquennat*, Presses Sciences Po, 2000 Paris, 128 p.

DUHAMEL Olivier, MENY Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Puf, Paris, 1992, 1120 p.

DUGUIT Léon : *Les transformations du droit public*, Armand Colin, Paris, 1913, réédition, La Mémoire du droit, Paris, 1999, 281 p.

DULONG Delphine : *Moderniser la politique ; aux origines de la Ve République*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, Paris, 1997, 290 p.

DUPUY Roger, MORABITO Marcel. (Sous la dir.) : *1795 : Pour une République sans révolution*, Presses universitaires de Rennes 1996, 296 p.

DUVERGER Maurice :

- *La monarchie républicaine*, Liberté 2000, R. Laffont, Paris, 1974, 283 p.
- *La république des citoyens*, Ramsay, Paris, 1982, 306 p.
- *Le bréviaire de la cohabitation*, PUF, Paris, 1986, 150 p.

ELGEY Georgette : *La République des illusions ou la vie secrète de la IV^e République*, tome1, 1945-1951, Fayard, Paris, 1965, 556 p.

EL-HELW Maged : *La coutume constitutionnelle en droit public français*, Librairie Duchemin, Paris, 1976, 160 p.

FAVOREU Louis (dir.) : *La révision de la Constitution, journée d'études des 20 mars et 16 décembre 1992*, PUF, Aix en Provence – Economica, Paris, coll. Droit public positif, série : travaux de l'association française des constitutionnalistes, 1993, 317 p.

FAVOREU Louis, PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Sirey, coll. Droit public, Paris, 4^{ème} édition, 1986, 778 p.

FAVOREU Louis (dir.), MAUS Didier (dir.), PARODI Jean-Luc (dir.) (Association française de science politique) : *L'écriture de la Constitution de 1958 : actes du colloque du XXX^e anniversaire, Aix en Provence : 8, 9, 10 septembre 1988*, colloque organisé par l'AFSP et l'AFC, PUF, coll. Droit public positif, 1992, 852 p.

FRANCOIS Bastien : *Le régime politique de la Ve République*, La Découverte, coll. repères, 1999, Paris, 121 p.

FURET François et HALEVI Ran. :

- *Orateurs de la Révolution française, tome 1, Les constituants*, Gallimard, coll. Bibliothèque de la Pléiade, Paris, 1989, 1608 p
- *La monarchie républicaine. La Constitution du 3 septembre 1791*, Fayard, Paris, 1996, 605 p.

GIRARD L. *La Ile République*, Naissance et mort, 1848-1851, Calmann-Lévy, Paris, 1968, 318 p.

GUETTIER Christophe : *Le Président sous la V^e République*, PUF, coll. Que sais-je ? , Paris, 1995, 125 p.

GUETTIER Christophe, LE DIVELLEC Armel (dir.) : *La responsabilité pénale du Président de la République*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2003, 214 p.

GUIZOT François :

- *Des conspirations et de la justice politique* – 1^{ère} édition en 1821
- *De la peine de mort en matière politique* – 1^{ère} édition en 1822

Ces deux ouvrages sont regroupés et publiés par Fayard, coll. Corpus des œuvres de philosophie en langue française, Paris, 1984, 219 p.

HAMON Francis : *Le référendum, étude comparative*, LGDJ, coll. Systèmes, Paris, 1995, 199 p.

HAMON Francis, ROUSSEAU Dominique : *Les institutions en question*, L'Harmattan, coll. logiques juridiques, Paris, 1992, 160 p.

HENRIOT Jean : *Responsabilité*, Encyclopaedia universalis, 1972, volume 14, France, p. 166-167.

INGARDEN Roman : *De la responsabilité, ses fondements ontiques*, L'harmattan, Paris, L'harmattan INC, Montréal, coll. La philosophie en commun, 1997, 119 p.

JAN Pascal : *Le parlement de la V^e République*, Ellipses, Paris, 1999, 138 p.

BARTHELEMY Joseph : *Introduction du régime parlementaire en France, sous Louis XVIII et Charles X*, V. Giard & E. Brière, Paris, 1904, 323 p.

KELSEN Hans : *Théorie pure du droit*, Dalloz, Paris, 1962, 496 p.

KIMMEL Adolf : *L'Assemblée Nationale sous la Cinquième République*, FNSP, Paris, 1991, 394 p.

KRIEDEL Blandine : *Le sang, la justice, la politique*, Plon, coll. La tribune libre, Paris, 1999, 157 p.

LACROIX Bernard (dir.), LAGROYE Jacques (dir.) : *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, Presses de la FNSP, 1992, 402 p.

LARGUIER Jean : *Le droit pénal*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 1997, 127 p.

LASSALE Jean-Pierre : *Les institutions des Etats-Unis*, La documentation Française, coll. Documents d'études, droit constitutionnel et institutions politiques, n°1.01, Paris, 1997, 55 p.

LAUVAUX Philippe :

- *Le parlementarisme*, PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2^e édition, 1997, 127 p.
- *Destins du présidentielisme*, PUF, Béhémot, Paris, 2002, 139 p.

LAZZERI Christian : *Droit, pouvoir et liberté : Spinoza, critique de Hobbes*, PUF, coll. Fondements de la politique, Paris, 1998, 401 p.

LOCKE John (présentation par Bernard Gilson) : *Deux traités du gouvernement*, Librairie J. Vrin, coll. Bibliothèque des textes philosophiques, Paris, 1997, 282 p.

LUCHAIRE François, *Naissance d'une Constitution : 1848*, Fayard, Histoire des Constitutions de la France, 1998, Paris, 274 p.

LUCHAIRE François, CONAC Gérard, (sous la dir. de) : *La Constitution de la République française*, Economica, Paris, 1980, 1029 p.

MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, coll. Champs, Paris, 1996, 319 p.

MASSOT Jean :

- *La Présidence de la République en France*, La documentation Française, Paris, 1977, 324 p.
- *L'arbitre et le capitaine, essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion, coll. Champs, Paris, 1987, 319 p.
- *Chef de l'Etat et chef de gouvernement, Dyarchie et hiérarchie*, La documentation Française, Collection les études, Paris, 1993, 190 p.
- *Le chef du Gouvernement en France*, La documentation Française, coll. Notes et études documentaires, n° 4537-4538, 2^e édition, 1993, 320 p.
- *Alternance et cohabitation sous la Vème République*, La documentation Française, coll. Les

études, 1997, 156 p.

MATHIEU Bertrand, S. RENOUX Thierry et ROUX André : *La Cour de justice de la République*, PUF, coll. Que sais-je, 1995, Paris, 127 p.

MAUSS Didier :

- *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^{ème} République*, La documentation Française, coll. Retour aux textes, 1998, Paris, 429 p.
- *La Cour de justice de la République et après ?*, La documentation Française, 2000, 80 p.

MAUSS Didier, PASSELECQ Olivier (dir.) : *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958*, Les cahiers constitutionnels de Paris I, Centre de recherche de droit constitutionnel, Université de Paris I, la Documentation française, 1997, 118 p.

Mélanges Philippe Ardant : *Droit et politique à la croisée des cultures*, Michel BORGETTO, (coord.), LGDJ, Paris, 1999, 507 p.:

Mélanges Pierre Avril : *La République*, Montchrestien, Paris, 2001, 632 p.

Mélanges R. CARRE de MALBERG : Topos Verlag AG Vaduz Liechtenstein, Librairie Edouard Duchemin, Paris, 1977, 536 p.

Mélanges offerts à Georges Burdeau : *Le pouvoir*, Bernard CHANTEBOUT et Francis HAMON (dir.), LGDJ, Paris, 1977, 1190 p.

Mélanges, Patrice Gélard : *Droit constitutionnel*, FRAISSEIX Patrick (dir.) ; , Monchrestien, Paris, 2000, 484 p.

Mélanges en l'honneur de Gustave Peiser, Contributions réunies par Jean-Michel Galabert et Marcel-René Tercinet, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1995, 550 p.

MICHAUT Françoise : *La procédure de destitution sur impeachment aux Etats-Unis*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2002, Paris, Budapest, Torino, 302 p.

MOLLET GUY : *Quinze ans après, la Constitution de 1958*, Albin Michel, coll. H comme Histoire, Paris, 1973, 168 p.

MONTANE de la ROQUE Pierre : *Ecrits politiques et constitutionnels*, Presses de l'IEP, Toulouse, 1982, 214 p.

MONTESQUIEU :

- *De l'esprit des lois, tome 1* Gallimard, coll. Folio essais, Paris, 1949, 1669 p.
- *De l'esprit des lois, tome 2*– Gallimard, coll. Folio essais, Paris, 1957, 1801 p.

PARODI Jean-Luc : *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la V^e République -1958-1962-*, FNSP, Armand Colin, Paris, 1972, 323 p.

PHILIP Loïc (dir.) : *L'exercice du pouvoir financier du parlement. Théorie, pratique et évolution*, Journée d'études du 22 mars 1996. Association française des constitutionnalistes. Société française de finances publiques. Puf d'Aix-Marseille, Economica, coll. Droit public positif, 1996, 152 p.

PREVOST-PARADOL M. : *La France nouvelle*, Michel Lévy frères, Libraires éditeurs Paris, 1868, 423 p.

Publications de la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers : *Les métamorphoses de la responsabilité : Sixièmes journées René Savatier*, Poitiers, les 15 et 16 mai 1997, colloque commun aux facultés de droit de l'Université de Montréal, de l'Université catholique de Nimègue et de l'Université de Poitiers, Paris, PUF, 1997, 342 p.

QUERMONNE Jean-Louis :

- *Les régimes politiques occidentaux*, Points, coll. Politique, Paris, 1991, 350 p.
- *Le gouvernement de la France sous la V^{ème} République*, DALLOZ, coll. Etudes politiques,

économiques et sociale, Paris, 3ème édition 1987, 711 p

QUERMONNE Jean-Louis et WAHL Nicholas, (dir.) : *La France présidentielle ; l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presses de la fondation nationale des Sciences Politiques, 1995, 278 p.

RIALS Stéphane : *Les idées politiques du Président Georges Pompidou*, PUF, coll. Travaux et recherches de l'université de droit d'économie et de sciences sociales de Paris, série sciences politiques, Paris, 1977, 190 p.

RIVALE Philippe : *Tocqueville ou l'intranquillité*, L'harmattan, coll. L'ouverture philosophique, Paris, Montréal, 1997, 236 p.

ROUVILLOIS : *Quinquennat ou septennat ?*, Flammarion, Sciences politiques, Paris, 2000, 127 p.

ROYER Jean-Pierre Royer : *Histoire de la justice en France de la monarchie absolue à la République*, PUF, coll. Droit politique et théorique, Paris, 1995, 788 p.

SAINT ROBERT Philippe de : *Les septennats interrompus : Les remparts d'Elseneur*, R. Laffont, 1977, 298 p.

SCHMITT Carl : *Théorie de la Constitution*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1993, 576 p.

SEGUR Philippe : *La responsabilité politique*, PUF, coll. Que sais-je, Paris, 1998, 127 p.

SEGUR Philippe (sous la dir.) : *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2001, p. 314.

SUEUR Jean-Jacques (sous la dir.) : *Juger les politiques ; nouvelles réflexions sur la responsabilité des dirigeants publics*, L'Harmattan, Paris, 2001, 227 p.

SOULIER Auguste : *L'instabilité ministérielle sous la III^e République*, Sirey, 1939, 628 p.

TOCQUEVILLE Alexis de : *De la démocratie en Amérique*, œuvres complètes, tome 1, 1835, Réédition Gallimard, Paris, 1961, 466 p.

TROPER Michel : *Pour une théorie juridique de l'Etat*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1994, 358 p.

WILLIAMS Philip : *La vie politique sous la V^e République*, Librairie Armand Colin, collection analyse juridique, Paris, 1971, 866 p.

ZORGBIBE Charles : *Le chef de l'Etat en question, scénarios de cohabitation ou de séparation*, Ed. Atlas économique, Paris, 1986, 152 p.

ZARKA Jean-Claude : *Le Président de la Ve République*, Ellipses, Paris, 1995, 109 p.

C - OUVRAGES GENERAUX

ARENDT Hannah : *La crise de la culture*, Folio, coll. Essais, Paris, 1989, 380 p.

AZOUVI François, LAUNAY Marc de : *Entretien avec Paul Ricœur : la critique et la conviction*, Calman Levy, Paris, 1996, 288 p.

BENOIT Jean-Louis : *Textes essentiels, anthologie critique*, Pocket, coll. Agora les classiques, Paris, 2000, 371 p.

BOURETZ Pierre : *Les promesses du Monde, philosophie de Max Weber*, Gallimard, coll. Essais, Paris, 1996, 625 p.

COTTEREAU Alain, LADRIERE Paul (textes réunis par) : *Pouvoir et légitimité, Figures de l'espace public*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, Paris, 1992, 295 p.

De GAULLE Charles :

- *Mémoires d'espoir, Le renouveau, 1958-1962*, tome 1, Plon, 1970, 315 p.

- *Mémoires d'espoir, L'effort, 1962- ...*, tome 2, Plon, 1970, 218 p.
- *Discours et messages, Pour l'effort, août 1962-décembre 1965*, Tome 4, Plon, Paris, 1970, 457 p.
- - *Discours et messages, Vers le terme, janvier 1966-avril 1969*, Tome 5, Plon, Paris, 1970, 418 p.

ETCHEGOYEN Alain :

- *Le temps des responsables*, Julliard, coll. Agora, Paris, 1993, 262 p.
- *Figures du pouvoir*, Nathan, coll. Atout Prépa, Paris, 1994, 175 p.

GIRARDET Raoul : *Mythes et mythologies politiques*, Seuil, Paris, 1986, 211 p.

GISCARD D'ESTAING Valéry : *Dans cinq ans l'an 2000 : les enjeux de l'élection présidentielle*, Le grand livre du mois, Paris, 1995, 167p.

GROSSER Alfred : *L'explication politique*, Armand Collin, Cahiers de la fondation naturelle des sciences politiques, n°183, Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1972, 143 p.

GUENARD Jean-Luc : *La grammaire de la responsabilité*, Les éditions du cerf, coll. Humanités, Paris, 1999, 209 p.

JONAS Hans : *Le principe responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*, Les Editions du cerf, coll. Passages, Paris, 3^{ème} édition, 1993, 336 p.

LENOIR Frédéric : *Le temps de la responsabilité; entretiens sur l'éthique*, Fayard, Paris, 1990, 273 p.

LESSAY Franck : *Souveraineté et légitimité chez Hobbes*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1988, 291 p.

MICHELET Edmond : *La querelle de la fidélité ; Peut-on être gaulliste aujourd'hui ?*, Fayard, coll. en toute liberté, Paris, 1971, 178 p.

MONGIN Olivier : *Paul Ricœur*, Seuil, coll. Les contemporains, Paris, 1994, 259 p.

NEUBERG Marc (dir.) : *La responsabilité, questions philosophiques*, PUF, coll. Philosophie Morale, 1998, 296 p.

RICOEUR Paul :

- *Le juste*, Esprit, coll. Philosophie, Paris, 1995, 221 p.
- *Du texte à l'action, Essais d'herméneutique*, tome II, Seuil, coll. Esprit, Paris, 1986, 410 p.
- *Philosophie de la volonté :- tome I : le volontaire et l'involontaire*, Hubier, coll. Philosophie de l'esprit, Paris, 1988, 464 p. - *tome II : finitude et culpabilité*, Hubier, coll. Philosophie de l'esprit, Paris, 1988, 492 p.
- *Lecture 2 : la contrée des philosophes*, Seuil, coll. La couleur des idées, Paris, 1992, 497 p.

REMOND René, *Notre siècle de 1918 à 1991*, Fayard, coll. Histoire de France, Paris, 1991, 958 p.

REVEL Jean-François : *L'absolutisme inefficace ou contre le présidentielisme à la française*, Pocket, coll. Agora , Paris, 2^{ème} édit.,1993, 208 p.

SAINT ROBERT Philippe de : *Les septennats interrompus : Les remparts d'Elseigneur*, R. Laffont, 1977, 298 p.

ZELDIN Théodore : *Histoire des passions françaises - 1848-1945 – tome 4 Colère et politique*, Editions du Seuil, coll. Points, série. Histoire, Paris, 1981, 495 p.

II –THESES ET MEMOIRES

A –THESES

AMELLER Michel : *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1964, 227 p.

AMSELEK Paul : *Méthode Phénomélogique et théorie du droit*, LGDJ, Paris, 1964, 464 p.

ARLES Fernand : *La responsabilité pénale des ministres dans le droit public moderne*, thèse pour le doctorat, Roumégous et déhan, Montpellier, 1920, 155 p.

AVRIL Pierre : *Le régime politique de la V^e République*, LGDJ, 2^e édition, Paris, 1967, 439 p.

AZAR Antoine : *Genèse de la Constitution de 4 octobre 1958 –solution gaulliste à la crise du pouvoir-*, LGDJ, Paris, 1961, 284 p.

BARANGER Denis : *Parlementarisme des origines*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1999, 408 p.

BEAUD Olivier : *La puissance de l'Etat*, PUF, coll. Léviathan, Paris, 1994, 512 p.

BEL Alfred G. : *De la responsabilité pénale des ministres d'après le droit français actuellement en vigueur*, Arthur Rousseau éditeur, Paris, 1899, 113 p.

BILGER STREET Hélène : *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne. Etude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, UFR Droit, administration et secteur publics, Paris, 2000, 429 p.

BOISSEAU Pierre : *La commune de Paris de 1871 à l'épreuve du droit constitutionnel*, Presses universitaires de la faculté de droit de Clermont-Ferrand, LGDJ, 2000, 426 p.

BONDUELLE Alexandre : *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la V^e République*, tome 94, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1999, 534 p.

BRANCHET Bernard : *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958 : le contreseing et le régime politique de la V^e République*, Tome 82, L.GD.J. Coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1996, 307 p.

CAILLE Pierre-Olivier : *L'inviolabilité pénale du chef de l'Etat sous la Ve République. Contribution à l'étude des immunités en droit constitutionnel*. Université de Lille II – Droit et santé – Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales –. Lille, 2002, 368 p.

CLAISSE Alain : *Le Premier ministre de la V^e République*, Tome XLV, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1972, 436 p.

CHARVIN Arnaud : *La responsabilité des élus*, Thèse soutenue le 10 janvier 2000, Université de Paris XII, 453 p.

CHARVIN Robert : *Justice et politique (évolution de leurs rapports)*, LGDJ, Paris, 1968, 530 p.

COHENDET Marie-Anne, *La cohabitation, leçon d'une expérience*, PUF, Paris, 1995, 450 p.

COICAUD Jean-Marc : *Légitimité et politique, contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, PUF, coll. Questions, Paris, 1997, 328 p.

DECAUMONT Françoise : *La présidence de G. POMPIDOU, essai sur le régime présidentiel français*, Economica, Paris, 1979, 302 p.

DEBRE Jean-Louis : *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, LGDJ, coll. Bibliothèque

constitutionnelle et de science politique, Paris, 1974, 461 p.

DELELIS Philippe : *La responsabilité politique des administrateurs publics*, Thèse pour le doctorat de troisième cycle, Université de Lille II, 1990, 320 p.

DESMOTTES Pierre : *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, Tome XXIII, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1968, 317 p.

DUBUC Joseph : *La question et l'interpellation*, Thèse pour le doctorat, A. Pedone, Paris, 1909, 259 p.

GANZIN Michel : *La pensée politique d'Edmund Burke*, tome XLIII, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1972, 464 p.

GICQUEL Jean : *Essai sur la pratique de la V^e République ; bilan d'un septennat*, Tome XXXIII, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1977, 398 p.

GIGOUT Paul : *Théorie de la responsabilité politique des ministres dans la Constitution de 1875*, Thèse pour le doctorat, Imprimerie Barbier-Marilier, Dijon, 1898, 226 p.

GLENARD Guillaume, *L'exécutif et la Constitution du 3 septembre 1791*, Thèse, Paris-II, 1999, 886 p.

GORDON Ezekiel : *La responsabilité du chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente*, Thèse pour le Doctorat, Jouves et Cie Editeurs, Paris, 1931, 280p.

GOZZI Louis : *L'interpellation à l'Assemblée nationale (12 février 1871 – 31 décembre 1875)*, Imprimerie Nouvelle, Marseille, 1909, 166 p.

GOUET Yves : *De l'unité du Cabinet parlementaire*, thèse, Paris, 1930, 392 p.

JEAN Patrice : *La responsabilité politique individuelle des ministres ; contribution à l'histoire constitutionnelle française des origines à 1814*, Université d'Aix-Marseille, 1981, 437 p.

LABANOWSKI P. : *La réforme de la justice politique en France*, Thèse pour le doctorat en Droit, Imprimerie-librairie Camille Robbe, Lille, 1925, 137 p.

LAFAILLE Franck : *Le Président du sénat depuis 1875*, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, Paris, 2004, 404 p.

LAFLANDRE Michel : *Les sources du droit parlementaire sous la V^e République*, LGDJ, science politique, Paris, 1996, 191 p.

LAPORTE, *Les ministres d'Etat sous le Second Empire et la Troisième République*, Thèse, Paris, 1938.

LAUVAUX PHILIPPE : *La dissolution des Assemblées parlementaires*, Economica, Paris, 1983, 519 p.

LE GALL Jacques : *Les institutions de la V^e République à l'épreuve de l'alternance. La Présidence de François Mitterrand*, tome 84, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1997, 393 P.

MASCLET Jean-Claude : *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Tome LXI, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1979, 428 p.

OLLE-LAPRUNE Jacques. : *La stabilité des ministres sous la III^e République* –1879-1940*, Thèse pour le doctorat en droit, LGDJ, Paris, 1962, 376 p.

PUJAS Véronique : *Les scandales politiques en France, en Italie et en Espagne : constructions, usages et conflits de légitimité*, Institut universitaire européen, Florence, 1999, 358 p.

SOULIER Gérard : *L'inviolabilité parlementaire en droit français*, tome XXI, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1965, 382 p.

SUNG Nak-in : *Les ministres de la V^e République française*, Tome 70 , LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1988, 290 p.

THILLET Edouard : *La Constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel dans la France des Lumières*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, Centre d'études et de recherche d'histoire des idées et des institutions politiques, coll. d'histoire des idées politiques, 2001, 626 p.

TROPER Michel : *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Tome XLVIII, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Paris, 1973, 251 p.

WELLS Maurice : *La responsabilité politique des ministres devant les Sénats et Chambres hautes*, Thèse pour le doctorat, V. Giard & E. Brière, Paris, 1898, 130 p.

ZITEMENOS Constantin, *Naissance et évolution de la fonction de Premier ministre dans le régime parlementaire*, LGDJ, Paris, 1976, 293 p.

B – MEMOIRES

DAMANNE Dominique : *Le thème du déclin du régime parlementaire sous la Monarchie de Juillet (1830-1848) et au début de la IIIe République*, Mémoire pour le DES de science politique, université de Paris I, 1972, 125 p.

DEVEDEIX-MARGUERITAT Sonia : *Le quinquennat*, L'Hamattan, Paris, L'harmattan INC, Montréal, 2000, 196 p.

LARCIER Patricia : *La modification du mandat présidentiel : beaucoup de bruit pour rien*, Mémoire de maîtrise de droit public, Faculté de droit et de sciences économiques de Reims, 1996, 59 p.

REMIERAS Christian : *La révision constitutionnelle d'octobre 1973 : la réduction de la durée du mandat présidentiel*, Mémoire de DES en science politique, Paris II, 1974,

III – RAPPORTS, TEXTES, DOCUMENTS OFFICIELS ET PARLEMENTAIRES

A – RECUEIL DES DECISIONS DE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n°94-408 DC du 22 janvier 1999 : Traité portant statut de la Cour pénale internationale, Recueil, 1999, p.29-39.

B – JOURNAL OFFICIEL

Journal officiel : Assemblée nationale et Sénat, débats et documents parlementaires, règlement des Assemblées.

Rapport n° 2463, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur le projet de loi constitutionnelle n° 2462, *relatif à la durée du mandat du Président de la République* et présenté par **Gérard Guozes, député**. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juin 2000.

Rapport n° 426, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, *relatif à la durée du mandat du Président de la République* et présenté par **Jacques Larché, sénateur**, à la séance du 21 juin 2000.

Rapport n°3116 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de

l'administration générale de la République sur la proposition de loi constitutionnelle n°3091 de M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe socialiste et apparentés tendant à modifier l'article 68 de la Constitution. Rapport présenté par **Bernard Roman** et enregistré el 6 juin 2001.

C – DOCUMENTS

Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958* :

- *Volume 1, des origines de la loi constitutionnelle du 3 juillet 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, La Documentation Française, Paris, 1987, 613 p.
- *Volume 2, de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, La Documentation Française, Paris, 1988, 787 p.
- *Volume 3, du Conseil d'Etat au référendum, du 21 août au 28 septembre 1958*, La Documentation Française, 1991, 777 p.

IV – PERIODIQUES

ABEL Olivier : *La responsabilité incertaine*, Esprit, novembre 1994, p. 20-27.

ABLARD Thierry :

- *Le statut pénal du chef de l'Etat (1^e partie)*, RFDC, n°51, 2002, p. 637-661.
- *Le statut pénal du chef de l'Etat (2^e partie)*, RFDC, n°52, 2002, p. 843-866.

AGUILA Y. : *Cinq questions sur l'interprétation constitutionnelle*, RFDC, n°21, 1995, p. 11 et s.

AÏDAN Gilles et BILBAUT-FAULLART Frédéric : *Le financement de la vie politique, commentaire des lois de 1990*, RFDC, 1990, n°3, p. 501-516.

ALBERTINI Pierre : *La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberrations*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 103-116.

AMBROGI Pascal : *Restaurer la responsabilité politique*, La vie judiciaire, Semaine du 13 juillet 1997, p. 2.

AMSELEK Paul : *Le budget de l'Etat et le parlement sous la V^e République*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1444-1473.

AMSON Daniel :

- *La démission des ministres sous la IV^e et la V^e République*, RDP, 1975, p.1653-1691.
- *La variante allemande*, Pouvoirs, 1998, n°85, p. 35-46.
- *La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 31-60.

ANRIANAIVO RAVELONA Rajaona : *Un événement constitutionnel inédit à Madagascar : la destitution du chef de l'Etat d'un régime parlementaire par l'évocation de sa responsabilité politique*, RFDC, n°34, 1998, p. 365-376.

ARDANT Philippe :

- *L'article 5 et la fonction présidentielle*, Pouvoirs, 1987, n°41, p.37 à 62.
- *Le contenu des Constitutions : variables et constantes*, Pouvoirs, 1989, n° 50, p. 31-42.
- *Comment réaménager les pouvoirs du Président de la République et du premier ministre ? Pour un régime primo-ministériel ?*, RDP, n°1/2, 2002, p. 247-260.

ARDANT Philippe, CARCASSONNE Guy, CHAGNOLLAUD Dominique, ROUSSEAU Dominique, VEDEL Georges : *Réponses à deux questions* : 1) *Comment interprétez-vous notre droit positif concernant la mise en cause de la responsabilité pénale du chef de l'Etat ?* ; 2) *Quel serait, à votre avis,*

le système souhaitable de mise en cause de cette responsabilité, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 61-76

ARNE Serge : *L'esprit de la V^e République*, RDP, mai-juin 1971, p. 641-728.

ARNOLD Rainer : *La V^e République vue d'Allemagne*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1867-1876.

ATIAS Christian : *Responsables, mais non coupables ; Le sens de la responsabilité politique*, La vie judiciaire, Semaine du 20 au 26 septembre 1993, p. 2.

AUGE Philippe : *La nouvelle rédaction de l'article 11 de la Constitution de la V^e République : vers une réactivation de la procédure référendaire*, LPA, 12 janvier 1996, n°6, p. 7-13.

AUVRET Patrick :

- *La revanche du système parlementaire*, RDP, septembre-octobre 1997, p. 1231 et s.
- *La responsabilité du chef de l'Etat sous la V^e République*, RDP, 1988, n°1, p.77 à 117.
- *La qualification du régime : un régime parlementaire*, RDP, 1998, n°5/6, p.1516 à 1525.

AVRIL Pierre :

- *Un tournant du régime ?*, RDP, Mai-juin 1973, n° 3, p. 777-800.
- *La médiation personnelle*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 17-24.
- *Revenir à la logique de la constitution*, Revue des deux mondes, janvier 1992, p. 38 à 49.
- *Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité*, LPA, 1992, n°54, p.29 à 30.
- *Le dévoiement*, Pouvoirs, n° 64, 1993, p. 137-145.
- *Les «conventions de la Constitution»*, RFDC, n°14, 1993, p. 327-340.
- *La majorité parlementaire*, Pouvoirs, 1994, n° 68, p. 45 à 53.
- *Le parlementarisme rationalisé*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1507-1515.
- *Trois remarques à propos des réquisitions du Ministère public dans l'affaire du sang contaminé*, RDP, mars-avril 1999, p. 395-400.
- *Le Conseil constitutionnel et le droit pénal international : A propos de l'interprétation littérale de l'article 68 de la Constitution*, RFD adm, 15(4) juill.-août 1999, p. 715-716.
- *A propos de jurisprudence Bérégovoy-Balladur*, RDP, novembre-décembre 1999, p. 1596-1598.
- *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 953-957.
- *Quel équilibre entre exécutif et législatif ?*, RDP, n°1/2, 2002, p. 268-279.

AVRIL Pierre, CARCASSONNE Guy, CHANTEBOUT Bernard, COHENDET Marie-Anne, COLLIARD Jean-Claude, GICQUEL Jean, GUETTIER Christophe, ROUSSEAU Daniel, TURPIN Dominique : *Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997*, RDP, mai-juin 1997, n°3, p. 607 à 661.

AZIMI Vida : *La Constitution et ses limites selon Edouard de Laboulaye*, RFDC, n°26, 1996, p. 243-271.

BACOT Guillaume : *La représentation politique : le tournant de la Monarchie de Juillet*, Droits, n°6, 1987, p. 69-78.

BADINTER Robert :

- *De Nuremberg à la Cour pénale internationale*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 155-164.
- *La responsabilité pénale du Président de la République*, RDP, n°1/2, 2002, p. 105-116.

BARANGER Denis :

- *Une tragédie de la responsabilité. Remarques autour du livre d'Olivier Beaud : « Le sang contaminé »*, RDP, 1999, n°1, p. 27-36.
- *Temps et Constitution*. Droits, n° 30, 2000, p. 45-70.
- *La fin de la morale constitutionnelle (de la « constitution coutumière » aux conventions de la constitution)*, Droits, n° 32, 2000, p. 47-68.

BARTHELEMY Joseph :

- *La loi du 5 janvier 1918 sur la mise en accusation devant le Sénat du Président de la République et des ministres - 1^{ère} partie -*, RDP, 1918, tome 35, p. 422-461.
- *La mise en accusation du Président de la République et des ministres ; Etude sur la loi du 5 janvier 1918 et les arrêts du 6 août 1918, - 2^{ème} partie -*, RDP, 1918, tome 35, p. 581-638.

BASTID Paul : *Les procès des ministres de Charles X*, Revue d'histoire moderne et contemporaine, 1957, tome IV, p. 171-211.

BAUMONT Stéphane : *Le régime présidentiel en question*, Cosmopolitiques, juin 1991, p. 151 à 166.

BEAUD Olivier :

- *Le souverain*, Pouvoirs, 1993, n°67, p. 21-32.
- *Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé : réflexions critiques sur la criminalisation de la responsabilité des ministres et sur la criminalisation du droit constitutionnel*, RDP, juillet-août 1997, n°4, p. 995-1022.
- *La renaissance de la compétence concurrente pour juger pénalement des ministres (à propos de deux arrêts faussement connus de la Cour de Cassation)*, Recueil Dalloz, Chronique, 17^e cahier, 1998, p. 177-184.
- *Les conventions de la Constitution. A propos de deux thèses récentes*, Droits, n°3, 1998, p. 125-135.
- *La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la V^{ème} République*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1541 à 1561
- *La Cour de justice de la République est-elle vraiment compétente pour juger les ministres dans l'affaire du sang contaminé ?*, Recueil Dalloz, Chronique, 8^e cahier, 1999, p. 75-80.
- *Le double écueil de la criminalisation de la responsabilité et de la justice politique*, RDP, mars-avril 1999, p. 419 à 455.
- *A propos de la démission de M. Strauss-Kahn et d'une prétendue jurisprudence Bérégovoy-Balladur*, RDP, novembre-décembre 1999, p. 1585-1595.
- *« Repräsentation » et « stellvertretung » : sur une distinction de Carl Schmitt*, Droits, n°6, 1999, p.11-20.
- *Ordre constitutionnel et ordre parlementaire*, Droits, n° 33, p. 93.
- *Repenser la démocratie constitutionnelle. Le pari d'une théorie « post-positiviste du droit*, Critique, novembre 2000, Tome LVI, n°642, p.940-956.
- *La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p.17-30.
- *Les mutations de la Ve République ou comment se modifie une Constitution écrite*, Pouvoirs, 2001, n°99, p. 19-31.
- *La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du président de la République. Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution*, RFDA, Nov-Déc. 2001, p.1187-1203.

BEAUD Olivier, BLANQUER Jean-Michel : *Le principe irresponsabilité ; La crise de la responsabilité politique sous la V^e République*, Le débat, n°108, janvier-février 2000, p.32-44.

BÉCHILLON Denys de : *L'imaginaire banal de la responsabilité*, Critique, novembre 2000, Tome LVI, n°642, p. 988-1000.

BELANGER Michel. : *Contribution à l'étude de la responsabilité politique du chef de l'Etat*, RDP, 1979, p.1265 à 1395.

BELL John : *La V^e République vue de Grande-Bretagne*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1877-1883.

BERLIA Georges :

- *Le Président de la République dans la Constitution de 1958*, RDP, janvier-février 1959, p.71 à 86.
- *Essai sur la Ve République*, RDP, 1961, p. 1157 à 1169.

BIDEGARAY Christian : *Le principe de responsabilité, fondement de la démocratie*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 5-16.

BIDEGARAY Christian, EMERI Claude : *Le contrôle parlementaire*, RDP, 1973, p. 1642 et s.

BIGAUT Christian, CHANTEBOUT Bernard : *De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la Ve République*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 77-90.

BIZET Jean-François : *La responsabilité des élus à la tête des sociétés d'économie mixte : aspects administratif et civil*, LPA, 15 février 1995, n°20, p.31-35.

BLANQUER Jean-Michel (entretien réalisé par) : *Pierre Messmer, la fonction gouvernementale*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1275-1285.

BLANQUER Jean-Michel, GUETTIER Christophe (Entretien réalisé par): - *Valéry Giscard d'Estaing, La fonction présidentielle*, RDP, 1998, n°5/6, p.1265-1274.- *Michel Rocard, la fonction gouvernementale*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1286-1293.

BLANQUER Jean-Michel :

- *L'ordre constitutionnel d'un régime mixte, le sens donné à la Constitution par le Conseil constitutionnel*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1526-1540.
- *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 959-963.
- *Un enjeu central : la responsabilité des ministres. Ou comment éviter les pièges de l'illusoire VI^e République*, RDP, n°1/2, 2002, p. 261-266.

BODIGUEL Jean-Luc : *Que sont les ministres devenus ?*, Pouvoirs, 1986, n°36, p. 135-142.

BON Pierre : *Le référendum dans les droits ibériques*, RFDC, n°31, 1997, p. 451-480.

BOUDANT Joël : *La crise identitaire du parlement français*, RDP, 1992, p. 1321-1402.

BOULOC Bernard : *Le point de vue du pénaliste*, RFDC, n°49, 2002, p. 43-50.

BOURMAUD Daniel : *Les V^{es} Républiques – monarchie, dyarchie, polyarchie – Variations autour du pouvoir sous la Ve République*, Pouvoirs, 2001, n°99, p. 7-17.

BRECHON Pierre (dir.) :

- *Les élections présidentielles en France – Quarante ans d'histoire politique*, n°5148-49, mars 2002, La documentation Française, 150 p.
- *La France aux urnes – Soixante ans d'histoire électorale*, n°5182-83, 15 novembre 2003 La documentation Française, 256 p.

BURDEAU François et MORABITO Marcel : *Les expériences étrangères et la première Constitution française*, Pouvoirs, 1989, n° 50, p.

BURDEAU Georges : *La conception du pouvoir selon la Constitution Française du 4 octobre 1958*, RFSP, mars 1959, p. 87-100.

BURGELIN Jean-François, LUCAS Roger : *Extraits choisis des réquisitions du Ministère public*, RDP, n°2, 1999, p. 339-379.

CADIET Loïc, GUINCHARD Serge : *La justice à l'épreuve des pouvoirs, les pouvoirs à l'épreuve de la justice*, Justices, n°3, janv.-juin 1996, p. 1-13.

CAMBY Jean-Pierre :

- *A propos des «conventions» de la Constitution*, RDP, janvier-février 1998, n°1, p. 5-10.
- *1873-1973 : cent ans de septennat*, RDP, 2000, n°3, p. 945-951.
- *Le référendum et le droit*, RDP, janvier-février 2001, n°1, p. 3-22.
- *L'ordre du jour du Conseil des ministres : un champ à deux voix*, RDP, 2001, n°2, p. 339-344.
- *La responsabilité pénale du Chef de l'Etat : épilogue ou nouveau départ*, RDP 2003, n°1, p. 57-59.

- *Le gouvernement « Raffarin III »*, RDP, n°3, mai-juin 2004, p. 601-608.

CAMBY Jean-Pierre : *La Cour des comptes par Rémi Pellet*, LPA, 23 septembre 1998, n°114, p. 14-15.

CAMBY Jean-Pierre, ROBERT Xavier : *Questions sur le statut pénal du chef de l'Etat à six constitutionnalistes : Jean-Michel Blanquer, Dominique Chagnollaud, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Jacques Robert, Frédéric Rouvillois, Dominique Turpin*, RDP, 2003, n°1, p.61-110.

CAMY Olivier :

- *Le chef de l'Etat est-il souverain sous la V^e République ?*, RFDC, n°25, 1995, p. 3-20.
- *La classification des régimes politiques*, RPP, 1997, n° 963, p. 42 à 58.
- *La controverse de l'article 68. Aspects théologiques*, RDP, 2001, mai-juin 2001, n°3, p. 811-830.

CAPITANT René : *La coutume constitutionnelle*, RDP, juillet-août 1979, p. 959-970.

CARBASSE Jean-Marie : *Coutume, temps, interprétation*, Droits, , n° 30, 2000, p. 15-28.

CARCASSONNE Guy :

- *La souhaitable neutralité*, Pouvoirs, 1987, n°40, p.89-94.
- *La place de l'opposition : le syndrome français*, Pouvoirs, 1998, n°85, p. 75-87.
- *Surprises, surprises ... Les révisions de la Constitution*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1485-1497.
- *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 965-972.

CARLIER Fabrice (dir.) : *Démocratie et sondages d'opinion*, Problèmes politiques et sociaux, 1^{re} novembre 1991, n° 666, La documentation Française, 63 p.

CARPENTIER Chantal : *L'alternative soumission ou démission est-elle toujours opposable au Président de la V^e République*, Revue de la recherche juridique, Droit prospectif, janv. 1997, n°1, p 175 à 228.

CARPENTIER Chantal : *La soumission présidentielle ou la fin du mythe du Président absolu*, RPP, mai-juin 1997, n°988, p. 46 à 54.

CAYROL Roland, PARODI Jean-Luc, YSMAL Colette : *L'image de la fonction parlementaire chez les députés français*, RFSP, n°6, 1971, p. 1173-1206.

CEOARA Michel : *La responsabilité pénale des élus à raison des délits liés au manque de précautions*, LPA, 15 février 1995, n°20, p. 15-22.

CHABAL Pierre, FRAISSEIX Patrick : *Déclin et renouveau de la présidence française*, RFDC, 1996, n° 25, p. 35 à 71.

CHAGNOLLAUD Dominique :

- *Le Président et la doctrine : à propos de la responsabilité pénale du Chef de l'Etat*, RDP, novembre-décembre 1999, p. 1669-1680.
- *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 973-975.
- *La Cour de cassation et la responsabilité pénale du chef de l'Etat ou les dominos constitutionnels*, RDP, n°6, novembre-décembre 2001, p. 1613-1624.

CHANTEBOUT Bernard : *Changer le mode d'élection du Président de la République*, LPA, 1992, n° 54, p. 8 à 10.

CHARASSE Michel : *Justice et République*, LPA, 26 juin 1998, n° 76, p.13-16.

CHEVALLIER Jacques : *La coutume et le droit constitutionnel français*, RDP, novembre-décembre 1970, p.1373-1476.

CHRESTIA Philippe :

- *La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée*, RFDC, n°30, 1997, p. 293-322.
- *Responsabilité politique et responsabilité pénale : entre fléau de la balance et fléau de société*,

RDP, mai-juin 2000, p. 739-778.

CHRESTIA Philippe : *La Constitution saisie par la politique*, Recueil Dalloz, Point de vue, n°40, 16 nov. 2000, p. III-IV.

CLAVREUL Colette : *Sieyès et la genèse de la représentation moderne*, Droits, n°6, 1987, p. 45-56.

COCATRE-ZILGIEN A. : *A propos des articles 49 (alinéa 1) et 89 (alinéa 3) de la Constitution. Questions de langue*. RDP, mars-avril 1974, p.521.-529

COHEN Claude : *Actualité et pérennité du problème de l'administration de la preuve en droit pénal*, Gazette du Palais, 14-18 mai 1999, p. 11-12.

COHEN Samy : *La politique étrangère dans les institutions de la V^e République*, RFAP, n°77, 1996, p. 31-35.

COHENDET Marie-Anne :

- *Cohabitation et Constitution*, Pouvoirs, 1999, n°91, p. 33-57.
- *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 977-991.

COLLIARD C.-A. : *La pratique de la question de confiance sous la IV^e République*, RDP, avril-juin 1946, p. 226-237.

COLLIARD Jean-Claude :

- *Que peut le Président ?*, Pouvoirs, 1994, n° 68, p. 15 à 29.
- *La singularité française*, Pouvoirs, 1998, n°85, p. 47-62.
- *Le système de partis ou la Constitution politique de la V^e République*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1611-1624.

COMBACAU Jean :

- *La coutume : de la régularité à la règle*, Droits, n°3, 1986, p.3-10.
- *Fin de la faute ? : L'illicite et le fautif*, Droits, n°5, 1987, p. 3-8.

Conseil constitutionnel, 22 janvier 1999 - 98-408 DC, Observations de Stéphan Sciortino-Bayart, Recueil Dalloz, Jurisprudence, 2000, n°19, p. 196-197.

CONTE Philippe :

- *Brèves remarques d'un pénaliste*, RDP, mars-avril 1999, p. 401-408.
- *L'immunité pénale des membres du Gouvernement et l'article 68 al-1 de la Constitution*, Recueil Dalloz, Chronique, 19^e cahier, 1999, p. 209-210.

COTTERET Jean-Marie : *Les stratégies de communication des Présidents de la République*, Pouvoirs, 1987, n° 41, p. 115 à 132.

Cour de Cassation, crim. 16 février 2000, Note de Valentine Bück, *Compétence de la Cour de justice de la République au regard des attributions d'un ministre*, Recueil Dalloz, Jurisprudence, commentaires, n°8, 22 février 2001, p. 660-663.

DAMMASCHKE Mischka, GRONKE Horst, SCHULTE Christoph : *Entretien avec Hans Jonas : surcroît de responsabilité et perplexité*, Esprit, novembre 1994, p. 8-19.

DANIEL Justin : *Les démocraties pluralistes face aux scandales politiques : l'Irangate, les « affaires » Flick et Carrefour du développement*, RFSP, n°6, 1992, p. 981-1007.

DAUGERON Bruno : *La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire*, RDP, Janvier-Février 2004, n°1, p. 67-110.

De GOUTTES Régis : *Conclusions sur l'arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation du 10 octobre 2001*, RFDC, n°49, 2002, p.51-78.

DE LA BURGADE Denis : *La physionomie actuelle de la notion de diffamation politique*, LPA, 24 janvier 1997, n°11, p. 13-17.

Débat : *l'alternance en France*, in, Pouvoirs, 1977, n° 1, p. 131 à 141.

DEBBASCH Claude : *Président de la République et premier ministre dans le système politique de la Ve République*,. *Duel ou Duo*, RDP, 1982, n°5, p. 1175-1184.

DECAUMONT Françoise : *Le quinquennat, échec d'hier, solution de demain*, RFSP, vol août-oct. 84, n° 4-5, p. 1066 à 1083.

DEGOFFE Michel :

- *Responsabilité pénale et responsabilité politique du ministre*, RFDC, n°26, 1996, p. 385-402.
- *La responsabilité pénale du ministre du fait de son administration*, RDP, 1998, n°2, p. 433-466.
- *Pour la Cour de Justice de la République*, RDP, 1999, n°2, p. 410-418.

DELPÉREE Francis : *La responsabilité du chef de l'Etat. Brèves observations comparatives*, RFDC, n°49, 2002, p. 31-42.

DEMICHEL André : *Le droit pénal en marche arrière*, Recueil Dalloz, Chronique, 1995, 28^e cahier, p. 213-216.

DENQUIN Jean-Marie : - *Réflexions sur la durée du mandat présidentiel*, RDP, 1975, p.1359-1395.- *Le déclin du référendum sous la V^{ème} République*, RDP, 1998, n°5/6, p.1582-1610.

DESBROUSSES-PELOILLE Hélène :

- *Représentations de « république » et « démocratie » (première partie)*, RFSP, n°3, 1984, p. 467-490.
- *Représentations de « république » et « démocratie » (deuxième partie)*, RFSP, n°6, 1984, p. 1211-1236.

DESCLODURES Harold, TOULEMONDE Gilles : *Les décrets relatifs à la composition du gouvernement. Recherche d'une cohérence*, RDP, Janvier-Février 2004, n°1, p. 33-66.

DESMONS Etienne : *L'exécutif sous la V^{ème} République : le Président de la République et le Premier ministre en représentation*, RDP, 1998, n°5/6, p.1562 à 1581.

DETRAGIACHE-DORLENCOURT Denise : *Responsabilité devant l'assemblée ou devant le Président ? La responsabilité gouvernementale pendant les quatre premières années du septennat de M. Pompidou*, RDP, mai-juin 1974, p. 789-871.

DEVOLVE Pierre : *Synthèse du colloque sur la responsabilité pénale des maires et des élus*, LPA, 15 février 1995, n°20, p.37-43.

DOLEZ Bernard :

- *La composition du gouvernement sous la Ve République*, RDP, janvier-février 1999, n°1, p. 131-158.
- *Les incidences constitutionnelles du quinquennat*, RPP, mai-juin 1992, n°959, p.14 à 20.

DONEGANI Jean-Marie, SADOUN Marc : *Réformer la Ve République*, Esprit, mars-avril 1999, p. 171-183.

DORD Olivier : *« Mens sana in corpore insano » :du gouvernement sous la Ve République*, Pouvoirs, 2001, n°99, p. 45-58.

DUFOUR Olivia (propos recueillis par) : *La révolution invisible, Entretien avec Antoine Garapon, secrétaire général de l'Institut des Hautes Etudes sur la justice*, LPA, 9 novembre 1998, n°134, p. 4-10.

DUGUIT Léon : *L'arrêt du sénat dans l'affaire Malvy*, RPP, 1919, t. 100, p. 137 à 144.

DUHAMEL Olivier :

- *Entretien avec François Mitterrand sur les institutions*, Pouvoirs, 1998, n°45, p.131 à 139.
- *US Supreme Court, Bush v. Gore (00-949), 12 décembre 2000*, Recueil Dalloz, Point de vue, n°5 du 1 février 2001, p. 388-392.

DURAFOUR Michel : *A propos de réforme constitutionnelle : régime parlementaire ou présidentiel*, RPP, oct. 1973, n° 845, p. 1 à 5.

DUVERGER Maurice : *Les institutions de la Cinquième République*, RFSP, mars 1959, p. 101-134.

Editorial : *La vieille lune du mandat impératif*, Esprit, août-septembre 1997, p. 3-4.

ELKAÏM Frédérique : *Le parlement dans la pensée de François Mitterrand*, RDP, mars-avril 2003, n°2, p. 315-542.

EMERI Claude :

- *De l'irresponsabilité présidentielle*, Pouvoirs, 1987, n°41, p.133 à 150.
- *Les déconvenues de la doctrine*, RFSP, n°4-5, 1984, p.671 à 685

ENGEL Laurence, GARAPON Antoine : *La montée en puissance de la justice, disqualification ou requalification du politique*, Esprit, août-septembre 1997, p. 152-171.

ERHEL Catherine, GARAPON Antoine : *Lectures du nouveau Code pénal*, Esprit, octobre 1993, p. 103-117.

ESCARRAS Jean-Claude : *Deux «aggiornamenti» des institutions italiennes : la votation publique à la chambre et la loi sur l'activité du Gouvernement et l'organisation de la Présidence du Conseil*, RFDC, n°3, p. 409-424.

ESPLUGAS Pierre : *La Ve République : une pratique renversée de la Constitution de 1958*, LPA, 6 mai 1999, n°99, p. 12 à 15.

EWALD François : *Le principe de précaution ; Entre politique et responsabilité*, Commentaire, été 2000, vol. 23, n° 90, p. 365-375.

FABIUS Laurent : *Changer la République sans changer de République*, RDP, n°1/2, 2002, p. 93-98.

FAVOREU Louis : *De la responsabilité pénale à la responsabilité politique du Président de la République*, RFDC, n°49, 2002, p. 7-30.

FERRETTI Raymond :

- *La dissolution sous la V^{ème}*, LPA, 1997, n°79, p. 5 à 9.
- *Le référendum sous la V^{ème} République ou l'ambivalence d'une institution*, LPA, 1998, n°136, p. 4 à 15.

FOURNIER Jacques : *Politique gouvernementale : les trois leviers du Président*, Pouvoirs, 1997, n° 41, p 63 à 74.

FOYER Jean : *Haute cour de justice*, Encyclopédie Dalloz, Rép. Pénale, mars 1999, p. 1-8.

FROMENT Jean-Charles : *Remarques sur les enjeux et la portée d'une « criminalisation » du droit administratif. Du développement de la responsabilité pénale en matière administrative à la naissance d'un « contentieux pénal de l'excès de pouvoir »*, RDP, n°2-2001, p. 555-606.

GARAPON Antoine : *Pour une responsabilité civique*, Esprit, mars-avril 1999, p. 237-249.

GARRIGOU Alain (dir.) : *Les sondages politiques*, n°884, janvier 2003, Problèmes politiques et sociaux, La documentation Française, 120 p.

GAUTIER Claude : *Le machiavélien et le moraliste; Clémenceau : de la conviction à la responsabilité, quelques hypothèses de lectures*, Pouvoirs, 1993, n°65, p. 77-88.

GAZZANIGA Jean-Louis :

- *Notes sur l'histoire de la faute*, Droits, n°5, 1987, p. 17-28.
- *Mandat et représentation dans l'ancien droit*, Droits, n°6, 1987, p. 21.30.

GENEVOIS Bruno :

- *Le Conseil constitutionnel et le droit pénal international : A propos de la décision n°98-408 DC*

du 22 janvier 1999., RFD adm, 15(2), mars-avril 1999, p. 285-313.

- *Le Conseil constitutionnel et le droit pénal international : Observations complémentaires*, RFD adm, 15(4) juill.-août 1999, p. 717-721.

GICQUEL Jean :

- *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 993-999.
- *Brèves observations sur un binôme*, LPA, 1992, n° 54, p. 11 à 14.

GILLEN Erny, GREISCH Jean : *Entretien avec Hans Jonas : De la gnose au Principe responsabilité*, Esprit, Mai 1991, p. 5-21.

GLENARD Guillaume : *Pour une analyse contextualiste du droit constitutionnel (L'exemple de la Constitution du 3 septembre 1791)*, Droits, n°32, 2000, p. 69-87.

GODARD Olivier : *Controverse : sur la nature du principe de précaution et ses effets sur la responsabilité*, Esprit, juin 1998, p. 185-189.

GODARD Olivier : *Le principe de précaution, une nouvelle logique de l'action entre science et démocratie*, Philosophie politique, n°11/2000, p. 17-88.

GOGUEL François :

- *L'élaboration des institutions de la République, dans la Constitution du 4 octobre 1958*, RFSP, mars 1959, p. 67-86.
- *Réflexions sur le régime présidentiel*, RPSP, 1962, vol. XII, n° 2, p. 289 à 311.
- *Quelques remarques le problème des institutions politiques de la France*, RFSP, 1964, vol. XIV, n° 1, p. 7 à 19.

GUETTIER Christophe : *Le contrôle juridictionnel des actes du Président de la République*, RDP, numéro spécial, 1998, p.1719-1748.

GUEVEL Didier : *Séparation des pouvoirs : mythe ou Mythe ?*, LPA, 26 septembre 1990, p. 4-11.

HAMON Francis : *Le choix d'un système électoral par la voie référendaire*, RFDC, n°29, 1997, p. 33-52.

HAMON Léo : *Du référendum à la démocratie continue*, RFSP, août-oct. 84, vol n° 4-5, p. 1084 à 1111.

HEINTZ Jean-Jacques, LAHIOUEL Hafida : *Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : des problèmes... une réussite*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 133-154.

HERMANN Jeannine : *Le juge pénal, juge ordinaire de l'administration ?*, Recueil Dalloz, Chronique, 19^e cahier, 1998, p. 195-202.

HERTZOG Robert : *Les pouvoirs financiers du Parlement*, RDP, n°1/2, 2002, p. 398-312.

HUBERT René : *Rousseau et l'école positiviste*, Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique, n°1-2, Sirey, Paris, 1932, p. 407-427.

HUGLO Christian : *Les délits liés au manque de précaution : risques et environnement*, LPA, 15 février 1995, n°20, p. 22-29.

JAUME Lucien :

- *Le concept de "responsabilité des ministres" chez Benjamin Constant*, RFDC, n°42, 2000, p. 227-244.
- *Morale publique et morale privée dans le libéralisme*, Pouvoirs, 1993, n°65, p. 31-40.
- *Légitimité et représentation sous la révolution : l'impact du jacobinisme*, Droits, n°6, 1987, p. 57-67.
- *Autour de Hobbes : représentation et fiction*, Droits, n°21, 1995, p. 95-103.

JEAMMAUD Antoine., *La règle de droit comme modèle*, Droits, 1990, p. 199

JEANDIDIER Wilfried. : *L'irresponsabilité d'un ministre*, JCP, Doctrine, 1987, n°3276, 2 p.

- JESTAZ P.**, *La sanction ou l'inconnue du droit*, Droits, 1986, p. 197.
- JOS Emmanuel** : *La durée du mandat présidentiel du hasard à la nécessité*, LPA, 2 sept. 1994, p. 12 à 17.
- JOUANJAN Olivier, WACHSMANN Patrick** : *La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du président de la République. La cour de cassation, le Conseil constitutionnel et le statut pénal du chef de l'Etat. A propos de l'arrêt rendu par l'assemblée plénière de la Cour de cassation le 10 octobre 2001*, RFDA, Nov-Déc. 2001, p. 1169-1187.
- JULLIARD Jacques** : *La tentation du Prince-Président*, Pouvoirs, 1987, n° 41, p. 27 à 86.
- JURISPRUDENCE** : *Cour de justice de la République*, 9 mars 1999, Gazette du Palais, 21-22 avril 1999, p. 27-38.
- KAISER Pierre, S. RENOUX Thierry** : *L'autorité judiciaire et la loi : à propos des écoutes téléphoniques (Note sous Paris, 1^{re} chambre d'accusation, 18 octobre 1990)*, RFDC, n°6, 1991, p.331-345.
- KAMTO Maurice** : *La responsabilité pénale des ministres sous la V^e République*, RDP, sept.-oct. 1991, p. 1239-1308.
- KARPIK Lucien** : *L'avancée de la justice menace-t-elle la République*, Le débat, n°110, mai-août 2000, p. 238-257.
- KOULICHER A. M.** : *Les quatre Constitutions de l'Angleterre*, Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique, n°1-2, Sirey, Paris, 1932, p. 480-529.
- LA RESPONSABILITE** : Tome n°22, Sirey, Paris, 1977, p1-174.
- LACORNE Denis** : *La politique du soupçon d'immoralité : comparaisons franco-américaines*, Pouvoirs, 1993, n°65, p.89-98.
- LANCELOT Alain, BECHTEL Marie-Françoise, MAYER Daniel** : *Faut-il réduire la durée du mandat présidentiel ?*, Fondation Jean Jaurès, janvier 1994, p. 6 à 17.
- LARSEN Christine, MARIQUE Yseult** : *Evolution de la fonction présidentielle en Finlande : de la forme du gouvernement (1919) à la Constitution coordonnée (2000)*, RDP, sept-oct. 2001, n°5, p. 1381-1416.
- LASCOMBE Michel** : *Le soleil a rendez-vous avec la lune : quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le premier ministre ?*, RDP, n°1/2, 2002, p. 234-246.
- LASSALE Jean-Pierre** : *La puissance et la fragilité : chronique d'une destitution annoncée*, RDP, mars-avril 1999, p. 535-556.
- LAURIN Yves** : *Les décisions de la Chambre des Lords dans l'affaire Pinochet (25 novembre, 17 décembre 1998 et 24 mars 1999)*, Gazette du Palais, 21-22 avril 1999, p. 2-4.
- LAUVAUX Philippe** :
- *La démocratie majoritaire ; conception et discussion d'un modèle polaire*, Pouvoirs, 1998, n°85, p. 5-19.
 - *Propositions méthodologiques pour la classification des régimes*, Droits, n°32, p.109-120.
- LAUVAUX Philippe, ZILLER Jacques** : *Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne : un bilan*, RDP, juillet-août 1985, p. 1023-1074.
- LE DIVELLEC Armel** :
- *La variante allemande*, Pouvoirs, 1998, n°85, p. 35-46.
 - *Le parlementarisme en Autriche : enseignements pour une approche renouvelée du régime parlementaire*, RDP, janvier-février 1998, p. 145-178.
 - *Réflexions sur l'avenir du système de gouvernement de la V^e République*, RDP, n°1/2, 2002, p.

215-233.

- *Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne*, RDP, Janvier-Février 2004, n°1, p. 243-274.

LE GALL Jacques : *La troisième cohabitation : quelle pratique des institutions de la V^e République ?*, RDP, janvier-février 2000, p. 101-120.

LE GUNEHEC François : *Les collectivités locales et le nouveau code pénal*, LPA, 13 septembre 1995, n°110, p. 21-26.

LELONG Claire, BONNET Eric (propos recueillis par) : *«La loi doit être la même pour tous» ; une entretien avec Corinne Lepage*, LPA, 15 mai 1998, n°58, p. 3-9.

LEMAIRE Félicien : *Les conventions de la Constitution dans le système juridique français*, RFDC, n°35, 1998, p. 451-516.

LEVY Alain : *Le délit d'ingérence et la responsabilité pénale des maires et des élus municipaux*, LPA, 15 février 1995, n°20, p.10-13.

LHERMITE Thierry :

- *Le quinquennat, enjeux, et mystification*, Revue droit-économie, 1992, p. 14 à 26.
- *Quinquennat et démocratisation des institutions*, RPP, 1993, n° 963, p. 17 à 25.

LIENEMANN Marie-Noëlle : *Risque et citoyenneté*, Philosophie politique, n°11/2000, p. 89-97.

LIGNEUL Nicolas : *Le statut des personnes titulaires de qualités officielles en droit constitutionnelle français et l'article 27 de la Convention de Rome portant statut de la Cour pénale internationale*, Revue Ad., n°312, 1999, p. 595-601.

LIMOUZY Jacques : *Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis*, Pouvoirs, 1986, n°36, p.93-101.

LLORENS-FRAYSE Françoise : *Le poids de la faute dans la responsabilité administrative*, Droits, n°5, 1987, p. 65-76.

LONG Marceau : *Le statut pénal du président de la République*, RFDC, n°56, octobre 2003, p. 877-886.

LUCHAIRE François :

- *La Cour pénale internationale et la responsabilité du chef de l'Etat devant le Conseil Constitutionnel*, RDP, 1999, n°2, p. 457 à 480.
- *Réformer la Constitution pour éviter la cohabitation ? C'est inutile*, Pouvoirs, 1999, n°91, p. 119-127.

MAESTRE Jean-Claude : *A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : l'utilité des constitutions*, RDP, septembre-octobre 1973, p.1275-1303.

MARGUET Lionel : *La responsabilité des élus à la tête des sociétés d'économie mixte : la responsabilité pénale*, LPA, 15 février 1995, n°20, p. 29-30.

MASCLET Jean-Claude (dir.) : *Les règles du financement de la vie politique*, Problèmes politiques et sociaux, 15-29 novembre 1991, n° 667-668, La documentation Française, 106 p.

MASSOT Jean :

- *L'exécutif dans le projet de réforme constitutionnelle*, RFDC, 1993, n° 14, p. 249 à 258.
- *La place du gouvernement et du Premier ministre dans les institutions de la Ve République*, LPA, 1992, n° 54, p. 15 à 16.- *Les risques d'une troisième cohabitation à la lumière des enseignements des deux premières*, LPA, 19 mai 1997, n° 60, p. 4 à 9.

MATHIEU Bertrand :

- *La Haute Cour de justice et la responsabilité pénale des ministres ou comment se servir d'un sabre de bois. A propos de l'arrêt du 4 avril 1990 de la commission d'instruction de la Haute*

Cour de justice, RFDC, n°4, 1990, p. 735-746.

- *La responsabilité pénale des ministres ou l'«urgente» réforme d'une institution fantôme*, RFDC, n°14, 1993, p. 307-314.
- *L'affaire du sang contaminé et la Haute Cour de justice*, RFDC, n°14, 1993, p. 427-435.

MATHIEU Bernard, VERPEAUX Michel :

- *Corse : le Président de la République avait le droit de ne pas inscrire le projet à l'ordre du Conseil des ministres*, Recueil Dalloz, Point de vue, n°4 du 5 avril 2001
- *1962-1992-2002 : pour une périodicisation institutionnelle*, RFDC, n°53, 2002, p. 33-53.

MAULIN Eric : *Démocratie et représentation dans la pensée de Carré de Malberg*, Droits, n°22, 1995, p. 127-143.

MAUS Didier :

- *La Constitution jugée par sa pratique ; Réflexions pour un bilan*, RFSP, 1984, vol. 4-5, p. 875 à 909.
- *Démissions et révocations des ministres sous la V^e République*, Pouvoirs, 1986, n°36, p.117-134.
- *L'institution présidentielle dans l'écriture de la Constitution de 1958*, communication de Didier Mauss pour la table ronde n° 8 sur la construction de l'institution présidentielle au 3^e congrès de l'Association française de science politique en 1988 à Bordeaux, AFSP, Bordeaux, 1988, 24 p.-*Ses chroniques constitutionnelles sur la pratique institutionnelle puis constitutionnelle française depuis 1990*
- *Le parlement et les cohabitations*, Pouvoirs, 1999, n°91, p. 71-81.

MBONGO Pascal : *L' «Analyse raisonnée de la Constitution du 3 septembre 1791», de Stanislas de Clermont-Tonnerre : un modèle de constitutionnalisme libéral sous la Constituante*, LPA, 14 août 1998, n°97, p. 9-17.

MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand : *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 1001-1007.

MENY Yves :

- *A la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires*, Pouvoirs, 1987, n°40, p.5-23.
- *Les conventions de la Constitution*, Pouvoirs, 1989, n° 50, p.53-68.
- *Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?*, Pouvoirs, 1993, n° 64, p.129-136.
- *L'argent et la politique*, Pouvoirs, 1993, n°65, p. 71-75.
- *Le cumul républicain : la démocratisation réduite aux acquêts*, RPP, nov.-déc. 1997, n° 991, p. 5 à 10.

MESCHERIAKOFF Alain Serge : *Le délit dit de favoritisme*, LPA, 15 février 1995, n°20, p.6-9.

MONGIN Olivier :

- *Les équivoques de la responsabilité*, Esprit, novembre 1994, p. 5-7.
- *La leçon de Rembrandt*, Esprit, mars-avril 1997, p. 117-121.
- *De la solidarité à la sécurité ou les avatars de la responsabilité*, Esprit, mars-avril 1999, p. 230-237.

MOREAU Antide : *La haute trahison du Président de la République sous la V^e République*, RDP, novembre-décembre 1987, p. 1541-1603.

MORELLE Aquilino : *L'institution médicale en question. Retour sur l'affaire du sang contaminé*, Esprit, octobre 1993, p. 5-51.

MORELOU Jean-Pierre : *René Capitant : Souveraineté populaire et alternance dans la Ve République*, Pouvoirs, 1977, n°1, p. 143-146.

- MOUTOUH Hugues** : *Libres propos sur la responsabilité pénale des élus : la logique sacrificielle du bouc émissaire*, Recueil Dalloz, Point de vue, n°6 du 10 février 2000, p. V-VI.
- PACTET Pierre** : *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 1009-1018.
- PARIENTE Alain** : *Evaluation parlementaire et responsabilité politique du Gouvernement*, LPA, 20 janvier 2000, n°14, p. 9-20.
- PARODI Jean-Luc** : *Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la cinquième République*, RFSP, 1997, vol. 47, n° 3-4, p. 292 à 312.
- PASCALLON Pierre** : *Garder la Constitution de la V^e République*, RPP, mai-juin 1992, n° 959, p. 11 à 13.
- PASQUINO Gianfranco** : *La V^e République vue d'Italie*, RDP, 1998, n°5/6, p. 184-191.
- PASQUINO Pasquale** : *Emmanuel Sieyes, Benjamin Constant et le « gouvernement des modernes »*. *Contribution à l'histoire du concept de représentation politique*, RFSP, n°2, 1987, p. 214-229.
- PASSELECQ Olivier** :
- *De Tardieu à de Gaulle : contribution à l'étude des origines de la constitution de 1958*, RFDC, 1990, n° 3, p. 387 à 407.
 - *La philosophie du rapport Vedel : une certaine idée de la cinquième République*, RFDC, 1993, n° 14, p. 227 et 248.
 - *Le quinquennat : réforme nécessaire ou risque inutile ?*, LPA, 1997, n° 116, p. 4 à 5.
- PAYRE Jean-Paul** : *Pouvoirs discrétionnaires et compétences liées du Président de la République*, RDP, novembre-décembre 1981, p. 1613-1644.
- PELLET Rémi** : *Réformer la Constitution financière : pour de nouveaux principes budgétaires*, RDP, n°1/2, 2002, p. 313 à 339.
- PETOT Jean** : *Faut-il réviser la constitution de 1958*, RDP, 1985, n°6, p.1441 à 1511.
- PHILIPP Dominique** : *De la responsabilité à la solidarité des personnes publiques*, RDP, mars-avril 1999, p. 593-632.
- PIERRE-CAPS Stéphane** : *Les révisions de la Constitution*, RDP, 1998, n°2, p. 409-431.
- PONCELET Christian** : *La V^e République aujourd'hui : un régime qui manque de contre-pouvoirs*, RDP, n°1/2, 2002, p. 99-104.
- PONCEYRI Robert** : *L'étrange défaite de la droite*, RPP, juillet-août 1997, n° 989, p. 26 à 49.
- PONTHOREAU Marie-Claire** : *le président de la République, une fonction à la croisée des chemins*, Pouvoirs, 2001, n°99, p. 33-44.
- PONTIER Jean-Marie** : *Les médias, un pouvoir institutionnalisé ?*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1626-1639.
- PORTELLI Hugues** : *Arbitre ou chef de l'opposition*, Pouvoirs, 1999, n°91, p. 59-70.
- PORTELLI Hugues, SIRINELLI Jean-François (débat entre)** : *La majorité et l'opposition*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1640-1648.
- PRADEL Jean** : *Haute cour de justice : arrêt de la commission d'instruction en date du 5 février 1993 - Note de Jean Pradel*, Recueil Dalloz, Jurisprudence, 19^e cahier, 1993, p. 231-265.
- PRÉLOT Pierre-Henri** : *Le perdreau mort : L'irresponsabilité du Président de la République : inviolabilité personnelle, immunité fonctionnelle, privilège de juridiction*, Recueil Dalloz, Chroniques, n°12 du 22 mars 2001, p. 949-951.
- PRETOT Xavier** : *Quand la Cour de cassation donne une leçon de droit au Conseil constitutionnel : A*

propos de la responsabilité pénale du président de la République (Cass., Plén., 10 octobre 2001, M. Michel Breisacher), RDP, n°6, novembre-décembre 2001, p. 1625-1644.

PUJAS Véronique : *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politique : éléments de politiques comparées*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 165-182.

QUERMONNE Jean-Louis :

- *La présidence de la République et le système de partis*, Pouvoirs, 1987, n° 41, p. 93 à 113.
- *Le référendum : essai de typologie prospective*, RDP, mai-juin 1985, p. 577-590.
- *La révision constitutionnelle contre la réforme de l'Etat*, Politiques, Hiver 1992, p. 28 à 45.
- *Chronique d'une révision constitutionnelle bouleversée, la révision constitutionnelle en régime de cohabitation*, French Politics and Society, hiver 1994, p. 1 à 15.
- *Chronique d'une dissolution singulière et d'une cohabitation risquée : la continuité de la V^e République en question*, French Politics and Society, vol. 15, n° 4, p 13 à 21.

RADE Christophe : *Le principe de responsabilité personnelle dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, LPA, 8 septembre 1995, p. 4-8.

RANCÉ Pierre :

- *Cour de justice de la République : réflexions de Roger Lucas*, Recueil Dalloz, interview, n°21 du 1 juin 2000, p. VIII-IX.- *De la constitution de partie civile devant la Cour de justice de la République, interview de Jean-François Burgelin*, Recueil Dalloz, interview, n°22 du 8 juin 2000, p. IV-VI.
- *La responsabilité pénale du Président de la République : Le courrier du Procureur général près la Cour de cassation au Procureur général près la Cour d'appel de Versailles*, Recueil Dalloz, Le point sur ..., n°2 du 11 janvier 2001.

RAUX Jean : *Les remaniements ministériels sous la V^e République*, RDP, mars avril 1965, p. 206-261.

REMOND René :

- *La gestion des Constitutions*, Pouvoirs, 1989, n° 50, p. 43-51.
- *L'arme de la morale en République*, Pouvoirs, 1993, n°65, p. 41-48.

REMPFER Raymond : *Pour une réforme de la Constitution : la Présidence de la République*, LPA, 5 octobre 1990, n°120, p. 7-8.

RENARD-BIANCOTTO Stéphanie : *Peut-on croire en une re-parlementarisation du régime de la V^e République*, LPA, 11 octobre 1999, n°202, p. 6-9-

RENCONTRES INTERNATIONALES DU BARREAU DE PARIS : *La pénalisation nuit-elle à la démocratie ? ; Interventions de : Daniel COHEN, Bernard VATIER, Patrick DEVEDJIAN, Antoine GARAPON, Pierre TRUCHE, Hélène GISSEROT, Jean-François VERNY, Peter GOLDSMITH*, LPA, 27 janvier 1997, n°12, p. 3-19.

REVAULT D'ALLONNES Myriam : *Vers une politique de la responsabilité, une lecture de Hannah ARENDT*, Esprit, novembre 1994, p. 49-61.

RIALS Stéphane :

- *Représentations de la représentation*, Droits, n°6, 1987, p. 3-9.
- *Une doctrine constitutionnelle française*, Pouvoirs, 1989, n° 50, p. 81-95.

RICOEUR Paul :

- *Morale, éthique et politique*, Pouvoirs, 1993, n°65, p. 5-17.
- *Le concept de responsabilité, Essai d'analyse sémantique*, Esprit, novembre 1994, p. 28-48.

RICOEUR Paul, ROCARD Michel (entretien entre) : *Justice et marché*, Esprit, janvier 1991, p. 3-22.

RIGAUDIERE Albert : *L'invention de la souveraineté*, Pouvoirs, 1993, n°65, p. 5-20.

RIHAL Hervé : *Quand le droit pénal l'emporte sur le droit public, l'exemple de la « mendicité*

agressive », RDP, mars-avril 2003, n°2, p. 371-374.

ROBBE François : *L'incompétence du juge pénal pour statuer sur la responsabilité du Président de la République (à propos de la décision du Conseil Constitutionnel n°98-408 D.C. du 22 janvier 1999)*, Gazette du Palais, 12-16 novembre 1999, p. 4-11.

ROBERT Jacques :

- *Droit administratif et droit constitutionnel*, RDP, juillet-août 1998, p. 971-978.
- *Une ténébreuse affaire*, RDP, mars-avril 1999, p. 381-394.- *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 1019-1030.
- *Ne marier le référendum qu'avec prudence*, RDP, 2003, n°4, p. 915-930.
- *L'héritage constitutionnel de François Mitterrand*, LPA, 1996, n°31, p.3 à 12.

ROBERT Xavier : *Dossier spécial : statut pénal du chef de l'Etat. Introduction*, RDP, 2003, n°1, p. 53-56.

ROSENFELD Michel : *La V^e République vue des Etats-Unis*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1892-1899.

ROSSETTO Jean :

- *L'introuvable faute des gouvernants*, Droits, n°5, 1987, p. 107-116.
- *A propos de la stabilisation conventionnelle de la V^e République*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1498-1506.
- *La V^e République entre pérennité et perfectibilité*, RDP, n°1/2, 2002, p. 157-171.
- *L'utilisation de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution par le gouvernement Raffarin : la confirmation du destin contrasté des normes constitutionnelles*, RDP, 2003, n°4, p. 945-948.

ROUGEAUX Jean-Pierre : *La Haute cour de justice sous la V^e République*, RDP, juillet-août 1978, p. 1019-1054.

ROUSSEAU Dominique :

- *Les transformations du droit constitutionnel sous la V^e République*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1780-1793.
- *Interview « Le quinquennat »*, RDP, 2000, n°4, p. 1031-1035.
- *Chronique de jurisprudence constitutionnelle, 1999-2000*, RDP, janvier-février 2001, p. 37-118

ROUSSILLON Henry : *Le mythe de la « V^e République*, RFDC, 2002, n°52, p. 707-720.

ROUVILLOIS Frédéric : *Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés*, RDP, mai-juin 1998, p. 781-816

RULLIER Bernard : *Droit parlementaire. Le parlement sous la onzième législature 1997-2002.*, RFDC, n°55, 2003, p. 591-608.

SABATIER Guy : *Le gaullisme de de Gaulle est-il toujours d'actualité ?*, RPP, mai-juin 1992, n° 959, p. 21 à 30.

SAILLARD Alban : *L'empêchement du chef de l'Etat dans les Constitutions des Etats membres de l'Union européenne a-t-il un caractère politique ?*, LPA, 26 juin 2001, n°126, p.13-20.

SAINT-BONNET François :

- *Réflexions sur l'article 16 et l'Etat d'exception*, RDP, 1998, n°5/6, p. 1699-1718.
- *Un droit constitutionnel avant le droit constitutionnel*, Droits, n°32, 2000, p. 6-20.

SALES Eric : *La reconnaissance constitutionnelle de la responsabilité pénale du Président de la République : à propos de la décision du Conseil Constitutionnel, n°98-408 DC du 23 janvier 1999*, Revue Ad., n°312, 1999, p. 584-594.

SCHOETTL Jean-Eric : *La responsabilité pénale du Chef de l'Etat*, RDP, juillet-août 1999, p. 1037-1046.

SCIORTINO-BAYART Stéphan : *Constitutionnalité du traité instituant une Cour pénale internationale*, Recueil Dalloz, Jurisprudence, n°19 du 11 mai 2000, p. 196-197.

SEGUR Philippe :

- *Prévoir en politique*, LPA, 24 janvier 1997, n°11, p. 5-12.
- *Qu'est-ce que la responsabilité politique ?*, RDP, novembre-décembre 1999, p. 1599-1624.

SINKONDO Marcel : *La Constitution de la V^e ou le pouvoir assagi par la démocratie*, RPP, nov.-dec. 98, n° 997, p. 60 à 73.

SOULEZ LARIVIERE Daniel :

- *Les élus et les fonctionnaires face au nouveau code pénal*, LPA, 13 septembre 1995, n°110, p.26-32.
- *La cour de justice de la République et l'affaire du sang contaminé*, Pouvoirs, 2000, n° 92, p. 91-102.

STECKEL Marie-Christine : *L'interdiction du cumul des mandats*, Revue Ad., n°313, 2000, p. 76-89.

SULEIMAN Ezra N. : *L'administrateur et le député en France*, RFSP, n°4, 1973, p. 729-757.

TABLE RONDE :- *Le bilan constitutionnel du septennat*, RPP, mars-avril 1981, n° 891, p. 1 à 55.-
Constitution : 40 ans après, la nécessaire révision ?, RPP, nov.-dec. 98, n° 997, p. 7 à 46.

TAILLEFAIT Antony : *La déchéance des parlementaires*, RDP, janvier-février 2001, p. 157-200.

TASSIN Etienne : *Qu'est-ce qu'un sujet politique ?*, remarques sur la notion d'identité et d'action, Esprit, mars-avril 1997, p. 132-150.

TEBOUL Gérard : *Remarques sur la validité des règles coutumières internes dans l'ordre juridique français*, RDP, mai-juin 1998, p. 691-714.

TEXIDOR René : *L'évolution du révisionnisme*, RFSP, août-oct. 84, vol n° 4-5, p. 1042 à 1065.

TRONQUOY Philippe (dir.) : *La Ve République, permanence et mutations*, Cahiers français, n°300, Janvier-février 2001, La documentation Française, 104 p.

TROPER Michel :

- *Du fondement de la coutume à la coutume comme fondement*, Droits, n°3, 1986, p.11-24.
- *La Constitution du 3 septembre 1791 aujourd'hui*, RFDC, n°9, 1992, p. 3-14.
- *Kelsen, la science du droit, le pouvoir*, Critique, novembre 2000, Tome LVI, n°642, p. 926-939.
- *La signature des ordonnances : fonctions d'une controverse*, Pouvoirs, 1987, n° 41, p. 75 à 91.

TURPIN Dominique :

- *Critiques de la représentation*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 7-16.
- *Représentation et démocratie*, Droits, n°6, 1987, p. 79-90.

VALLET Elisabeth, *Les commissions d'enquête parlementaires sous la V^e République*, RFDC, n°54, avril-juin 2003, p.249-278.

VANDENDRIESSCHE Xavier :

- *L'apport du Président MITTERRAND au droit constitutionnel de la Ve République*, RDP, mai-juin 1996, n°63, p.637 à 701.
- *Le Parlement entre déclin et modernité*, Pouvoirs, 2001, n°99, p. 59-70.

VEDEL Georges :

- *Vers le régime présidentiel ?*, RFSP, 1964, vol. XIV, n° 1, p. 20 à 32.
- *La continuité constitutionnelle en France de 1789 à 1989*, RFDC, n°1, 1990, p. 5-16.
- *Faut-il désespérer de la démocratie*, Géopolitique, hiver 1991-1992, n° 36, p. 9 à 14.
- *Réviser la constitution ... pour quoi faire ?*, LPA, 1992, n° 54, p. 4 à 7.
- *Variations et cohabitations*, Pouvoirs, 1997, n° 83, p. 101 à 129.

- *Réformer les institutions ... regard rétrospectif sur deux commissions*, RFSP, 1997, vol. 47, n° 3-4, p. 313 à 339.

VEDEL Georges, DUHAMEL Olivier, MAUROY Pierre : *Faut-il réviser la constitution ?*, Séminaire de la Fondation JEAN JAURES, janvier 1994, p. 97 à 107.

VERPEAUX Michel : *1791, première Constitution française ?*, RFDC, n°13, 1993, p. 3-21.

VILLERS R. : *La convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire*, RDP, 1951, p. 375

VIVERET Patrick : *Les partis politiques, l'Etat et la démocratie*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 17-24.

VIVIANO Michel : *La révision constitutionnelle de 1995 : nouveau renforcement de l'exécutif*, LPA, 13 octobre 1995, p 4-9.

VRIGNAUD Jacques : *Quel avenir pour les parlements*, RPP, janvier-février 1966, n°763, p. 65-83.

WAHL Nicolas : *Aux origines de la nouvelle Constitution*, RFSP, mars 1959, p. 30-66.

WALZER Michael : *Communauté, citoyenneté et jouissance des droits*, Esprit, mars-avril 1997, p. 122-137.

WEBER Henri : *Représentation et révolution; réponses à six questions*, Pouvoirs, 1978, n°7, p. 33-46.

YOLKA Philippe : *Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la V^e République*, RDP, mai-juin 1999, p.719-759.

ZARKA Jean-Claude : *A propos de la troisième cohabitation*, LPA, 9 janv. 1998, n° 4, p. 14 à 15.

ZORGBIBE Charles :

- *Constitution, quelle réforme ?*, RPP, mai-juin 1992, n° 959, p. 2 à 10.
- *Le rapport Vedel : un retour aux sources de la V^eme République ?*, RPP, 1997, n° 963, p. 3 à 12.

V – PRESSE ECRITE

AMSON Daniel : *L'équilibre de la terreur*, Le Monde du 8 avril 1987.

ARDANT Philippe : *La mauvaise solution d'un faux problème*, Le Monde des 21 et 22 mai 2000.

AVRIL Pierre : *Destituer plutôt que juger*, Le Monde du 22 juillet 2003.

BACOT Paul : *Ce que dissoudre veut dire*, Le Monde du 29 avril 1997.

BADINTER Robert :

- *Président ET témoin*, Le Monde du 17 décembre 2000.
- *La destitution du président de la République*, Le Monde du 12 juillet 2003.

BALLADUR Edouard : *Ne nous trompons pas d'élections reine*, Le Monde du 12 janvier 2000.

BARBIER Christophe : **Entretien avec Dominique CHAGNOLLAUD** : *Le quinquennat, c'est l'absolutisme ou l'anarchie*, L'Express du 18 mai 2000.

BARRE Raymond, entretien du 20 avril 1994. Le Quotidien de Paris

BAUMONT Stéphane : *Vers la VI^e République*, Le Monde du 11 juin 1997.

BOURMEAU Sylvain et FRANÇOIS Bastien : *Restaurons la responsabilité politique*, Le Monde du 14 mai 1997.

CARCASSONNE Guy : *La réforme des institutions La règle du jeu*. Le Monde du 27 Février 1992

DONNEDIEU DE VABRES Renaud : *Pour le quinquennat*, Le Figaro du 19 décembre 1998.

BEAUD Olivier, (entretien) : *La pénalisation mène à une impasse*, L'humanité du 8 février 1999

BEAUD Olivier : *Abandonnons la Cour de justice à son triste sort*, Libération des 6 et 7 mars 1999

CARCASSONNE Guy :

- *L'arrêt du Conseil constitutionnel*, Le Point du 30/01/99 n°1376
- *Risques et grandeurs du métier*, Le Point du 05/11/99, n°1416.
- *Le retour de la responsabilité*, Le Point du 31/03/00, n°1437.
- *Président : le privilège de juridiction en révision*, Le Point du 01/06/01, n°1498.
- *Le droit et le président*, Le Point du 05/10/01.
- *L'effet zéro du quinquennat*, Le Point du 27/08/02.
- *Retrouver le chemin des urnes*, Le Point du 06/12/02 n°1577.
- *Le statut pénal du président*, Le Point du 20/12/02, n° 1579.
- *La pertinence des « niches »*, Le Point du 07/02/03 n°1586

DUHAMEL Alain :

- *L'instabilité française*, Libération du 30 mai 1997.
- *Ménage à quatre*, Libération des 18 et 19 juillet 1998.
- *Ce mandat, finalement, sera plus long que le septennat*, Entretien avec Paul Quinio, Libération des 20 et 21 mai 2000.

DUHAMEL Olivier :

- *Les cinq quinquennats*, Le Monde du 14 février 1987.
- *Le quinquennat retrouvé*, L'Express du 28 avril 1994.
- *Cinq raisons pour les cinq ans*, Le Monde du 7 mai 1997.
- *La troisième cohabitation peut-elle aller jusqu'à son terme ?*, Le Monde du 21 mai 1999.
- *Réformer le statut pénal du président*, Le Point du 03/08/01, n°1507.

DUHAMEL Olivier, VEDEL Georges :

- *La réforme des institutions vue par Georges Vedel et Olivier Duhamel. Rendre un espace au parlement, retrouver un rythme démocratique*. Le Monde du 5 décembre 1991.
- *Le pénal et le politique*, Le Monde du 3 mars 1999.

DUPUY Gérard : *Inconvénients d'une justice d'exception*, Libération du 25 février 1999

DUVERGER Maurice : *Le mythe du quinquennat*, Le Monde du 18 février 1987.

ETCHEGOYEN Alain et LEPAGE Corinne : *Addition des pouvoirs, soustraction des responsabilités*, Le Monde du 6-7 décembre 1998.

FAVEREAU Eric :

- *Sang contaminé : l'histoire d'une affaire d'Etat*, Libération du 8 février 1999.
- *Sang contaminé : relaxe requise pour les trois ministres*, Libération du 25 février 1999.

FAVEREAU Eric, PERRIGNON Judith : *Fabius s'abrite derrière ses écrits*, Libération du 12 février 1999

FAVEREAU Eric, THORAVAL Armelle : *Des faits restés dans l'ombre des débats*, Libération du 25 février 1999.

FESSARD de FOUCAULT Bertrand : *Le peuple est en dehors du coup*, Le Monde du 18 avril 1973.

FORCARI Christophe : *Aux origines de la cour de justice*, Libération du 25 février 1999

FROGUEL Philippe, SMADJA Catherine : *"Les dessous de l'affaire du sang contaminé"*, Le Monde diplomatique de février 1999.

GAILLOT Georges : *Contre*, le Monde du 17 octobre 1973.

GISCARD D'ESTAING Valéry :

- *Et maintenant le quinquennat*, Le Monde du 11 mai 2000.
- *Mission accomplie*, Le Monde du 4 juillet 2000.

HAMON Léo : *Pour*, Le Monde du 17 octobre 1973.

JEANNENEY Jean-Marcel : *Pour un septennat révocable*, Le Monde du 18 février 2000

LASCOMBE Michel et WANDENDRIESSCHE Xavier : *Quinquennat : au-delà des apparences*, Le Monde des 21-22 mai 2000.

LUCHAIRE François : *Il y a trente ans la Constitution de la V^e République*, Le Monde du 4 septembre 1988.

MASSOT Jean :

- *Le présidentialisme majoritaire à rude épreuve*, Le Monde du 9 janvier 1999.
- *Je souhaite une concurrence vertueuse pour faire aboutir le quinquennat*, Le Monde du 20 octobre 1999.
- *Un retour aux fondements de la V^e République*, Le Figaro du 12 mai 2000. Entretien avec Anne Fulda.

MAZEAUD Pierre : *Réflexion faite, oui au quinquennat*, Le Monde du 26 juin 1997.

MENY Yves : *L'Etat c'est nous*, Le Monde du 7 mai 1997.

MITTERRAND François : *Il manque un élan, une idée centrale, une volonté nationale*, Le Figaro du 13 mars 1995

NAUD Frédéric : *L'irresponsabilité présidentielle ? Une erreur de droit*, Le Monde du 26 septembre 1998

PARODI Jean-Luc : *La fonction présidentielle est soumise à de fortes tensions dans l'opinion*, Le Monde du 3 juin 1998.

PERRIGNON Judith : *L'embarras des juges parlementaires*, Libération du 25 février 1999

PRELOT Pierre-Henri : *Comment juger un président de la République*, Le Monde du 2 juin 2001.

PICQ Jean : *Plaidoyer pour le septennat*, Le Monde du 17 décembre 1998.

ROBERT Jacques :

- *Le glas du septennat*, Le Monde du 18 avril 1973.
- *Référendum constitutionnel et élection présidentielle*, La logique et la morale, Le Monde du 28 octobre 1973.

ROSANVALLON Pierre : *Le nouvel âge des majorités*, Le Monde du 17 avril 2004.

ROUSSEAU Dominique :

- *Anniversaire : Notre Constitution a-t-elle vieilli ?*, Le Monde du 9 septembre 1988.
- *Une montée en puissance ... par défaut*, Le Monde du 19 novembre 1999.
- *La République sans fétichismes*, Le Monde du 21 mai 2002.

SAMSON Michel : *Les gouvernants face à leurs responsabilités*, Le Monde du 18 novembre 1999

SCHWARTZENBERG Roger-Gérard :

- *Contre le septennat*, Le Monde du 24 mars 1971.
- *La démocratie quinquennale*, Le Monde du 20 septembre 1973.

TENZER Nicolas : *Pour un régime présidentiel à la française*, Le Monde du 20 mai 1997.

TROPER Michel :

- *Comment décident les juges constitutionnels*, Le Monde du 13 février 1999.
- *Les procureurs ne sont pas des juges*, Le Monde du 19 novembre 1999.

VEDEL Georges :

- *Tout vient à point...*, Le Monde du 1 janvier 1973.
- *Equivoque et changeante*, Le Monde du 25 octobre 1973.
- *Vraies et fausses querelles constitutionnelles*, Le Monde du 20 février 1993.
- *7=5+2,2+5*, Le Monde du 23 avril 1997.
- *Le citoyen, ses porte-parole et sa parole*, Le Monde du 7 mai 1997.
- *Six scénarios en quête d'acteur*, Le Monde du 24 mai 1997.
- *Le régime présidentiel ? La moutarde après dîner*, Le Monde du 23 septembre 1997.
- *Les inconvénients du régime présidentiel à l'américaine*, Le Monde du 31 octobre 1997.

TABLE DES MATIERES

Sommaire _____	1
Introduction générale _____	- 3 -
1ère partie - Une conception de la responsabilité politique, fruit de l'évolution des régimes politiques _____	27
Titre 1 – La notion empirique de la responsabilité politique _____	33
Chapitre 1 – La spécificité de la responsabilité politique _____	35
Section 1 – L'objet de la responsabilité politique _____	35
Paragraphe 1 – Une réponse à un besoin de la cité _____	35
A – Un mode légal d'expression des conflits _____	36
B – Le caractère symbolique de la responsabilité _____	38
1 – La responsabilité, un moyen de contraindre les ministres à rendre des comptes _____	38
2 – La responsabilité politique, un moyen de stabiliser l'organe gouvernemental _____	40
C - Le contenu symbolique de la responsabilité politique _____	44
Paragraphe 2 – Une arme politique _____	48
A – La Responsabilité comme levier pour le pouvoir politique _____	48
B– La Responsabilité comme frein au pouvoir politique _____	51
1 - Une arme contre les abus, un atout pour la liberté _____	51
2 - Délégitimer l'autorité politique _____	55
Section 2 – Les critères de la responsabilité politique _____	57
Paragraphe 1 – Le critère matériel _____	58
A - La nature des faits générateurs : l'impossible qualification matérielle des actes et des faits _____	58
1 – Un champ de la responsabilité non circonscrit _____	58
a – L'ambiguïté des premières tentatives de qualification matérielle des motifs _____	59
b – Une action en opportunité : de l'accord préalable au désaccord constaté _____	65
2 – L'abandon salutaire de toute tentative juridique de définition matérielle _____	67
B - L'imputation _____	68
1– Un principe constitutionnel fondamental : l'immunité du chef de l'Etat _____	69
a – De l'inviolabilité royale à l'irresponsabilité du chef de l'Etat républicain parlementaire. _____	69
a1 –L'inviolabilité royale _____	69
a2 - L'irresponsabilité du chef de l'Etat républicain parlementaire. _____	72
b – Le fondement de cette immunité _____	73
2 – Un principe constitutionnel nécessaire : la responsabilité des ministres _____	74
a- De l'immunité du chef de l'Etat à la responsabilité des ministres _____	74
b – Le mécanisme d'imputation _____	75
C - La finalité de la responsabilité politique : à la recherche d'une harmonie politique entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif _____	77
1 – Du dialogue à la cohésion _____	78
a - Maintenir la cohésion au sein du pouvoir exécutif _____	78
b - Maintenir la cohésion entre le gouvernement et le Parlement _____	80
2 – De La fin de l'exercice des fonctions politiques au retour d'une harmonie tant recherchée _____	82
a – De La manifestation de défiance _____	83
b - La dimension révocatoire de la responsabilité politique _____	84
c - La question du caractère obligatoire ou facultatif de démissionner _____	88
Paragraphe 2 - Le critère formel _____	90
A- Une procédure par voie parlementaire _____	90
1 – Contrôler et sanctionner, une obligation du Parlement en régime représentatif parlementaire _____	90
2 – Les procédures en régime représentatif parlementaire _____	92
B – Une procédure par voie électorale _____	94

Chapitre 2 – Un environnement juridique particulier : un préalable à l’implantation de la responsabilité politique	97
Section 1 – Une structure juridique spécifique à l’exercice des fonctions politiques	98
Paragraphe 1 – Une organisation souple des pouvoirs	98
Paragraphe 2 – Un droit constitutionnalisé et rationalisé	100
A – L’inscription de la responsabilité politique dans une Constitution	100
B – Un droit public de la responsabilité des gouvernants	104
C – Un droit rationalisé	110
Paragraphe 3 – Différencier responsabilité politique et responsabilité pénale : une nécessité empirique	113
A – La distinction des responsabilités depuis 1946	114
1 – Une volonté de séparer clairement les responsabilités pénale et politique	114
2 – 1958 : l’autonomisation des responsabilités politique et pénale	115
B – Les dysfonctionnements résultant d’une distinction insuffisante des responsabilités politique et pénale	117
1 – Le choix d’une responsabilité exclusivement pénale	118
a – Un régime de séparation accentuée des pouvoirs	118
a1 – La Constitution du 3 septembre 1791	118
a2 – La Constitution du 4 novembre 1848	123
b – L’assouplissement de la séparation des pouvoirs sous les Chartes	125
b1 – La Charte du 4 juin 1814	125
b2 – La Charte de 14 août 1830 : un champ de la responsabilité plus flou	131
2 – La III ^e République : 1 ^{ère} ébauche incomplète d’une distinction des responsabilités politique et pénale	132
Section 2 – Faciliter l’exercice de la fonction gouvernementale par le gouvernement	136
Paragraphe 1 – Un organe gouvernemental moteur de l’activité institutionnelle	138
A – Un organe distinct du chef de l’Etat et des ministres	139
1 – La constitutionnalisation du Premier ministre	139
2 – Une responsabilité solidaire et collective	141
3 – Bénéficiaire d’un droit d’entrée et de parole étendu	142
B – L’octroi de compétences	143
Paragraphe 2 – Un encadrement du travail parlementaire	145
A – Les prérogatives gouvernementales dans l’exercice du pouvoir législatif : un préalable pour être politiquement responsable devant le parlement	145
1 – L’initiative législative : un enjeu politique majeur	146
2 – Le parcours législatif	151
3 – L’adoption des textes de loi	152
B – Une limitation temporelle du contrôle parlementaire de l’action gouvernementale	155
C – La soumission du règlement des Assemblées au contrôle de constitutionnalité	157
Conclusion du titre 1	161
Titre 2 – Le régime de la responsabilité politique en 1958 : une mise en oeuvre circonscrite et rationalisée	162
Chapitre 1 – L’irresponsabilité politique du chef de l’Etat : un préalable traditionnel en régime parlementaire	164
Section 1 – Un principe constitutionnel fondamental	164
Paragraphe 1 – L’irresponsabilité politique devant le Parlement	164
A – Un principe constitutionnel	165
1 – Un héritage monarchique	165
2 – L’effacement du chef d’Etat : une conséquence théorique espérée de l’irresponsabilité politique	166
B – Un principe à nuancer	168
Paragraphe 2 – Une exception à l’irresponsabilité : la haute trahison	169
A – Une responsabilité découlant de la nature républicaine du régime	169
B – L’ambiguïté de cette responsabilité	171
1 – Le motif : la haute trahison	171

2 - La procédure _____	175
Section 2 – Les ambiguïtés du régime juridique de l'irresponsabilité politique _____	180
Paragraphe 1 – Les règles juridiques _____	180
A – Le contreseing ministériel, un acte juridique multidimensionnel _____	180
1- le contreseing comme acte formel d'authentification de la signature du chef de l'Etat _____	181
2 – Le contreseing, comme acte d'exonération de toute responsabilité du chef de l'Etat _____	181
a - L'endossement de la responsabilité de l'acte par les ministres _____	182
b – La nouvelle dimension du contreseing dans la Constitution de 1958 _____	186
3 – Le contreseing, fondement et facteur d'unité gouvernementale _____	186
B – Les protections bénéficiant au chef de l'Etat _____	187
Paragraphe 2 – Les contradictions constitutionnelles _____	188
A – L'analyse ambiguë de l'article 10 _____	189
B – Les pouvoirs dispensés de contreseing _____	190
C – L'enchevêtrement des compétences au sein du pouvoir exécutif _____	194
Chapitre 2 – La responsabilité politique des ministres : une formalisation, en termes juridiques, de projets politiques _____	198
Section 1 – Une phase d'anticipation amputée et sous influence présidentielle _____	200
Paragraphe 1 - Le chef du Gouvernement _____	201
A – Le choix _____	201
B – La procédure de nomination _____	201
Paragraphe 2 - L'équipe gouvernementale _____	203
A – Le choix _____	203
B – La procédure de nomination _____	203
Section 2 – Une phase de contrôle par l'information reconnue et canalisée _____	205
Paragraphe 1 - Les questions _____	208
A - La question : une procédure constitutionnalisée _____	209
B – Des supports différents _____	210
1 – La question orale _____	210
2 – La question écrite _____	214
Paragraphe 2 - Des commissions sous contrôle _____	216
A – Les commissions spéciales et permanentes _____	216
1- Les commissions spéciales _____	217
2 - Les commissions permanentes _____	217
B – Les commissions d'enquête et de contrôle _____	221
Section 3 – Une phase de sanction mûrie et encadrée _____	225
Paragraphe 1 – Une mise en jeu à l'initiative du gouvernement _____	226
A - L'objet de la question de confiance _____	227
1 – La question « indifférenciée » _____	227
2 – La question précise _____	230
B – La procédure _____	232
Paragraphe 2 – Une mise en jeu à l'initiative des députés _____	236
A - L'objet de la motion de censure. _____	236
B - Les conditions de procédure _____	238
Paragraphe 3 - Les conséquences des votes _____	243
A – Les conséquences sur le gouvernement _____	243
1 – L'adoption d'un vote de confiance _____	243
2 – La perte de confiance _____	243
a - Le caractère collectif de la sanction _____	244
b - le caractère ambivalent de la sanction _____	244
B – Les conséquences sur l'Assemblée nationale _____	248
Conclusion du titre 2 _____	250

Conclusion de la 1 ^{ère} partie.	251
2^{ème} partie - Les transformations de la responsabilité politique	253
Titre 1 – Une extension de la responsabilité politique révélatrice de la déparlementarisation de la V^e République	257
Chapitre 1 – La construction d'une responsabilité politique du chef de l'Etat par voie électorale	260
Section 1 – L'élection au suffrage universel direct : une méthode directe	262
Paragraphe 1 : L'élection au suffrage universel direct ou la consécration d'un lien contractuel entre le chef de l'Etat et l'électeur	263
A – La formation d'un lien contractuel entre le président de la République et les citoyens	264
B – Le renforcement juridique du lien contractuel en 2000	276
Paragraphe 2 – Une contribution critiquée mais réelle	280
A – La mise en jeu de la responsabilité présidentielle	281
1 – La phase d'anticipation	281
2 – La phase de contrôle par l'information des électeurs	285
3 – La phase de sanction	287
B – L'absentéisme électoral, un frein politique	294
Section 2 – Des substituts d'élection présidentielle : une méthode indirecte inégalement revendiquée	297
Paragraphe 1 – Le référendum, une procédure ambivalente	298
A – Une phase de contrôle par l'information des électeurs	299
B – Une phase de sanction	302
Paragraphe 2 – La dissolution, un appel risqué à l'électeur	307
A – Une phase de contrôle par l'information des électeurs	309
B – Une phase de sanction	311
Conclusion du chapitre	319
Chapitre 2 – Le polymorphisme de la responsabilité politique des ministres	321
Section 1 – Une responsabilité politique conventionnelle du gouvernement devant le chef de l'Etat	322
Paragraphe 1 – Une phase d'anticipation : la formation et la nomination du gouvernement	323
Paragraphe 2 – Une phase de contrôle par l'information du chef de l'Etat	329
Paragraphe 3 – Une phase de sanction ambivalente	332
A – La reconnaissance conventionnelle d'un droit à la sanction accordée au chef de l'Etat	333
B – Des démissions collectives multifacettes	336
1 – Une démission constitutionnelle	336
2 – La démission, un choix politique du chef de l'Etat	336
3 – La démission, conséquence d'une élection présidentielle	341
Section 2 – L'émergence d'un lien contractuel conflictuel entre les ministres et les électeurs	343
Paragraphe 1 : Les élections législatives, une occasion de mettre en jeu la responsabilité politique du gouvernement	344
A – La phase d'anticipation : une orientation politique significative affichée par les gouvernants	345
B – Une implication du pouvoir exécutif dans une phase de contrôle par d'information au cours de la campagne électorale	349
C – L'Assemblée nationale, porte-parole des électeurs dans une phase de sanction	350
Paragraphe 2 – Les élections régionales et cantonales, un nouveau test d'impact national	355
A – La phase d'anticipation : un enjeu politique national	356
B – La phase de contrôle par l'information des électeurs : la campagne électorale	358
C – La phase de sanction : le résultat électoral et le changement de Premier ministre	359
Section 3 – L'implantation d'une responsabilité individuelle du ministre	364
Paragraphe 1 – Le départ à la suite d'un désaccord politique au sein du pouvoir exécutif	364
A – Des démissions volontaires : une conception personnelle de sa responsabilité	365

B – Des démissions imposées : une sanction individualisée _____	366
Paragraphe 2 – Des départs en cas de poursuites judiciaires : l’approche morale d’une responsabilité politique individuelle _____	371
Conclusion du chapitre _____	377
Conclusion titre 1 _____	380
Titre 2 – D’une mise en oeuvre contestée de la responsabilité politique à sa nécessaire restructuration par le droit politique _____	382
Chapitre 1 – Le Président de la République : de la fragilisation du principe d’irresponsabilité politique à sa reformulation _____	385
Section 1 – L’élection législative : une sanction électorale indirecte jugée à tort insuffisante _____	386
Paragraphe 1 – Une sanction trop douce _____	387
A – Un maintien au pouvoir contesté _____	387
B – Un président entre chef de l’Etat et chef de l’opposition _____	391
Paragraphe 2 – Une sanction douce mais réelle _____	398
A – Une soumission présidentielle rapide _____	398
B – La fin d’un président législateur _____	404
Section 2 – La révision de son statut, un élément clef de la revalorisation de la responsabilité politique _____	406
Paragraphe 1 - Reconsidérer le principe constitutionnel d’irresponsabilité politique _____	408
A – Redéfinir sa relation avec le peuple _____	409
1 – L’option du renforcement de la responsabilité politique directe du président de la République devant les citoyens _____	409
2 – L’option de la suppression de la responsabilité politique directe du président devant les citoyens _____	410
B – Repenser sa relation avec le Parlement _____	413
1 – L’option du renforcement du principe d’irresponsabilité politique du président devant le Parlement : la question du contreseing _____	413
2 – L’option de la reconnaissance de la responsabilité politique du président de la République devant le Parlement. _____	414
a – Les propos présidentiels suivis de débat _____	415
b – De la motion de censure offensive à la destitution présidentielle _____	417
C – Associer les citoyens et les parlementaires _____	420
Paragraphe 2 – Epurer sa responsabilité pénale _____	421
A – Le délicat recours à la responsabilité pénale _____	422
1 – Le non respect du principe de responsabilité pénale _____	422
2 – La décision du Conseil constitutionnel, une décision relançant le débat _____	423
B – L’avenir de la responsabilité pénale du président de la République _____	427
1 – Les motifs _____	429
2 – La procédure _____	431
3 – Les sanctions _____	431
Conclusion du chapitre _____	433
Chapitre 2 – La responsabilité ministérielle devant le Parlement : un principe à la fois malmené et en mouvement _____	435
Section 1 – Une phase d’anticipation à redynamiser _____	437
Paragraphe 1 – Réhabiliter l’article 49 al1 _____	437
A - Un recours symptomatique à l’article 49 al1 _____	438
B - Revaloriser cette procédure devant le Parlement _____	442
Paragraphe 2 – L’émergence d’une nouvelle forme d’investiture _____	443
Section 2 – Une faiblesse endémique de la phase de contrôle par l’information _____	443
Paragraphe 1 – Une difficulté : de la crainte à la négation de la responsabilité pour fait d’autrui _____	444

Paragraphe 2 – Une insuffisance : une sous-exploitation des moyens croissants mis à disposition des parlementaires _____	448
A – Pour un rééquilibrage des relations entre le Parlement et le gouvernement _____	449
1 – La procédure législative _____	449
2 – Les finances publiques _____	451
B – Les questions : une information offensive _____	454
1 – Les questions par voie orale _____	455
2 – Les questions écrites _____	459
C – Les commissions : des craintes à présent injustifiées _____	460
1 – Les commissions permanentes _____	460
2 – Les commissions d'enquête et de contrôle _____	462
D – Une diversification des moyens de contrôle _____	464
 Section 3 – Pour un autre regard sur la phase de sanction parlementaire : l'exigence de repolitisation d'une phase déconsidérée _____	465
Paragraphe 1 – Une mise en œuvre des mécanismes de sanction jugée exagérément carencée _____	467
A – La recherche offensive et controversée d'une sanction positive : l'article 49 al.3 _____	467
B – L'engagement d'une procédure de sanction négative : Un échec relatif de la motion de censure _____	472
C – Une stabilité ministérielle accrue : une réponse positive aux attentes des auteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 _____	477
Paragraphe 2 - La criminalisation de la responsabilité des ministres : entre échappatoire contestable et rétrogradation _____	481
A – Une criminalisation excessive _____	482
B – Une tendance à contrecarrer par le retour à un droit politique revendiqué et valorisé _____	488
Conclusion du chapitre _____	- 500 -
Conclusion du titre 2 _____	- 496 -
Conclusion de la deuxième partie _____	- 498 -
 CONCLUSION GENERALE _____	- 499 -
 BIBLIOGRAPHIE _____	507
I – OUVRAGES _____	508
II –THESES ET MEMOIRES _____	517
III – RAPPORTS, TEXTES, DOCUMENTS OFFICIELS ET PARLEMENTAIRES _____	519
IV – PERIODIQUES _____	520
V – PRESSE ECRITE _____	536
 TABLE DES MATIERES _____	541

RESUME en français

En France, sous la V^e République, la crise de la responsabilité politique des gouvernants membres du pouvoir exécutif (président de la république et ministres) est souvent soulignée par la doctrine et les acteurs politiques. Leurs analyses, citées et étudiées tout au long de cette thèse, laissent supposer que le principe « responsabilité politique » est de plus en plus bafoué. L'existence de dysfonctionnements ne peut être niée. Cependant tel n'est pas, en soi, l'objet de cette thèse. La finalité poursuivie est de démontrer que la responsabilité politique est la seule responsabilité concevable pour les gouvernants et que la V^e République peut être présentée comme l'âge d'or de la responsabilité politique. Cette conclusion s'impose lors d'une mise en perspective, d'une part, du texte constitutionnel de 1958 avec les textes constitutionnels des régimes successifs depuis 1789, et, d'autre part, des phénomènes politiques sous la V^e République et dans les régimes précédents.

Tout d'abord, la comparaison est favorable au régime de la V^e République. Les auteurs de la Constitution de 1958 l'ont élaborée en tenant compte des pratiques et des textes antérieurs mais aussi des projets de réforme formulés par certains. De plus, les membres des pouvoirs exécutif et législatif ont su innover et étendre les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique. Les mailles du contrôle parlementaire sont à la fois plus denses et plus cohérentes qu'avant 1958. Outre la réforme du mode d'élection du président de la République et de la durée de son mandat, le recours au référendum et au droit de dissolution, comme les différents scrutins locaux, nationaux et européens ont un impact sur les membres du pouvoir exécutif et la politique définie et appliquée. L'effet s'amplifie au fil des décennies. Certes, cette extension laisse l'impression d'être déstructurée. Elle n'en demeure pas moins le reflet d'une évolution. Le régime de la responsabilité politique est devenu un polyrégime, dépassant le cadre parlementaire, et un révélateur de la départementarisation de la V^e République.

Ensuite, la responsabilité politique est la seule responsabilité envisageable pour apprécier l'action des gouvernants. Elle est intrinsèquement nécessaire et opportune. Son émergence est le fruit de la maturation des régimes politiques. Son essence s'est avérée rapidement indispensable pour agir en politique et agir sur le politique. Sa construction juridique nous renseigne sur les choix intellectuels et philosophiques réalisés par des acteurs du jeu politique à certaines époques dans une logique d'action et/ou de réaction à des faits. Elle est porteuse de valeurs et doit être considérée comme un standard dans une démarche d'analyse des phénomènes politiques et de formulation de choix politiques. A présent, le rapport conflictuel que la classe politique et les citoyens entretiennent avec cette responsabilité révèle les doutes qui secouent notre société. Quoi qu'il en soit, la responsabilité politique est un mode apaisé de résolution des conflits politiques dont la finalité première est d'assurer une harmonie entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ce dernier doit être le gardien vigilant de cette cohésion, et de cette cohérence. Le renforcement du cadre parlementaire est fondamental pour assurer la sauvegarde de cette responsabilité. Consolider les trois phases de sa mise en jeu –phases déjà inscrites dans le texte constitutionnel et le règlement des assemblées–, est une exigence politique : la première phase est une phase d'anticipation, intervenant en amont, lors de la formation du gouvernement. La deuxième phase est une phase intermédiaire, la phase de contrôle de l'action gouvernementale par l'information. Au cours de cette phase, les parlementaires doivent veiller au respect de la volonté nationale par le gouvernement pour que cette cohésion politique entre les pouvoirs se maintienne et éviter ainsi le recours à la dernière phase, la phase de sanction. Cette ultime phase, qui peut se traduire par le renversement d'un gouvernement récalcitrant aux attentes formulées préalablement par la majorité, n'est pas une fin en soi. Elle est le reflet d'un désaccord et l'annonce d'une nouvelle ère.

TITRE en anglais : The French Fifth Republic, or the reinforcement of the political responsibility of the members of the executive power

RESUME en anglais - Summary

In France, under the fifth republic, the crisis concerning the political responsibility of the members of the executive power – the president of the republic and the ministers- is often denounced by the doctrine and the actors of the Political scene. There are indeed, a number of dysfunctions. There is no denying this, and however this is not the subject of this thesis. Our objective is to show that the political responsibility is the only responsibility conceivable for the government and that the fifth republic can be presented as the «golden age» of the political responsibility. This is the conclusion that can be drawn after a closer look at the constitutional texts and some political phenomena observed on an individual and collective level since 1789.

First of all, the comparison is in favour of the political regime of the fifth Republic. The Constitution of October 4th, 1958 is a text which takes into account past experiences. Its authors wanted to draw the lessons from the past. Through the years some revisions have reinforced the mechanisms concerning the responsibility of the government. They take different aspects (« polymorphic»). The influence of the citizens and the Members of Parliament has increased. The regime of the political responsibility has become a polyregime.

The involvement of the government's political responsibility in front of Parliament occurs in three different stages. The first step is a phase of anticipation, taking place beforehand, when the government is formed. The second step is an intermediary one, a phase of control of the governmental action by information. During this phase, Members of Parliament have to see to it that the national will is duly respected by the government so that this political cohesion between the different powers is maintained and therefore avoid taking the next step, the phase of sanction. This ultimate stage, which can lead to the overthrow of a government unwilling to abide to the expectations formerly expressed by the majority, is not an end in itself. It highlights a disagreement thus heralding a new era. The political responsibility of the rulers is also involved in any electoral background – presidential, local, general elections or referendum-. The phase of anticipation does not always take place.

Furthermore, it seems that the political responsibility is the only conceivable responsibility for the rulers and even for the whole political system. It is a more peaceful way of ending political conflicts and its very first goal is to ensure harmony between the executive and the legislative powers. It stands both as a reference and as a norm (standard) for those who exercise political functions and for the citizens. The principle "political responsibility" is essential to the analysis of political behaviours, choices and decisions. It needs to be protected and strengthened. The constitutional law must reinforce its mechanism.

DISCIPLINE - SPECIALITE DOCTORALE : droit public

MOTS-CLES : Responsabilité politique – Responsabilité pénale – Président de la République – Gouvernement – Parlement – Election présidentielle – Election législative – Dissolution – Référendum - Cohabitation - Contrôle politique – Commission parlementaire – Question – Sanction - Motion de censure – Engagement de la responsabilité politique – Confiance –