

Principe de collégialité et pouvoir exécutif : La collégialité de l'exécutif est-elle une chimère ?

Carolina Cerda-Guzman
MCF à l'Université Paul Valéry – Montpellier III
CERCCLÉ – GRECCAP

Dès le 22 août 2007, Nicolas Sarkozy avait affirmé lors d'une conversation avec un journaliste, que « *Le Premier ministre est un collaborateur. Le patron, c'est moi* »¹. Quatre mois après son élection, Nicolas Sarkozy donnait ainsi le ton de sa présidence. Celle-ci serait celle de « l'hyper-présidence », c'est-à-dire, un régime où les principales décisions relevant de la politique nationale seraient prises par un seul homme : le Président de la République. Qu'est-il advenu du Gouvernement ? Il est passé en retrait, voire il s'est lentement désintégré. Le Premier ministre a été ravalé au rang d'exécutant, les ministres au rang de conseillers. Les décisions n'étaient pas prises collectivement, car Nicolas Sarkozy ne voulaient pas qu'elles soient assumées collectivement. Les réussites comme les échecs ne devaient être imputés qu'à une seule et même personne.

Face à cette « hyper-présidence », François Hollande avait promis lors de la campagne présidentielle de 2012, que, s'il était élu, la France passerait à une « présidence normale ». Que voulait-il dire ? Il nous le révéla le 2 mai 2012 lors du débat télévisé de l'entre-deux-tours. Dès la deuxième reprise de sa désormais célèbre anaphore « *Moi, Président de la République* », François Hollande a affirmé qu'il ne traiterait pas son Premier ministre de collaborateur. Ce « président normal » serait alors un Président de la République plus en retrait que son prédécesseur, plus respectueux des prérogatives et des compétences du Gouvernement et des autres pouvoirs publics. Une fois élu, François Hollande aurait donc dû faire fonctionner l'exécutif sur la base de la collégialité.

Telle a, en tous les cas, été la volonté initiale. Dès le début de son entrée en fonction, le Premier ministre désigné, Jean-Marc Ayrault, rédigea une Charte de déontologie qui engageait tous les membres du Gouvernement à respecter cinq grands principes, dont le principe de collégialité². Pour autant, sous le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault, François Hollande est progressivement revenu sur cet engagement électoral en rognant doucement sur les compétences du Gouvernement et en mettant à mal sa collégialité. L'un des exemples les plus évocateurs de cette pratique hyper-présidentielle du pouvoir fut la création par un décret, le 22 janvier 2014³, du Conseil stratégique de la dépense publique placé directement sous l'autorité du Président de la République alors même que l'arbitrage du budget et la détermination des dépenses publiques appartient au Gouvernement.

Faut-il alors parler de reniement ou de renoncement ? François Hollande a-t-il volontairement trahi son engagement ou s'est-il retrouvé par la force des institutions contraint à revenir sur son engagement ?

La nomination du nouveau Premier ministre, Manuel Valls, plaide contre toute attente pour le reniement. En effet, dès son premier Conseil des ministres, le vendredi 4 avril 2014, Manuel Valls a présenté une communication relative à la méthode de travail du Gouvernement, dans laquelle il insistait de nouveau sur l'importance de la collégialité afin de redonner sa place à la délibération politique. A cet effet, le Premier ministre prévoit de « *réunir tous les quinze jours, le jeudi matin, l'ensemble des ministres et des secrétaires d'Etat* »⁴ pour renforcer cette délibération collective,

¹ http://www.liberation.fr/politiques/2008/01/08/fillon-collaborateur-sarkozy-l-a-bien-dit_14810.

² Extrait de la Charte de déontologie du 17 mai 2012 : « *L'expression des points de vue, la confrontation des idées en toute confiance sont nécessaires pour assurer la vitalité d'un gouvernement. La délibération collégiale permet de rechercher les mesures les plus justes et d'éviter les erreurs. Chaque membre du gouvernement a le droit de s'exprimer dans le respect de la confidentialité qui s'attache aux délibérations du gouvernement sur tout sujet, y compris les sujets extérieurs à ses attributions* ».

³ Cf. Décret n°2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique, J.O. n°0019, 23 janvier 2014, p.1249.

⁴ Le Monde, 4 avril 2014 : http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/04/04/les-consignes-de-manuel-valls-a-ses-ministres_4395759_823448.html

donnant ainsi plus de poids et de caractère concret au principe de collégialité. Allons-nous enfin assister, en période de non cohabitation à une pratique collégiale du pouvoir exécutif ?

En réalité, l'histoire constitutionnelle française et l'évolution actuelle du droit constitutionnel étranger tendent à démontrer un quasi abandon du principe de collégialité dans la mise en œuvre du pouvoir exécutif. La personnalisation forte de ce pouvoir autour de la figure du chef de l'Etat a souvent été expliquée en France par une pratique des titulaires de cette fonction : la personnalité de Charles de Gaulle, celle de François Mitterrand ou celle de Nicolas Sarkozy imposaient une personnalisation du pouvoir exécutif. Cet argument ne peut être nié. Cependant, tout au long de la V^e République une même caractéristique ressort : celle d'un effacement de la collégialité du pouvoir exécutif au profit du seul chef de l'Etat. Cette convergence ne peut s'expliquer uniquement par une même pratique du pouvoir. Elle s'explique également par les difficultés à mettre en place un exécutif véritablement collégial. Ainsi, la promesse non-tenue de François Hollande serait davantage un renoncement qu'un reniement.

Il est vrai que ce renoncement n'est pas juridiquement condamnable puisqu'en France la collégialité des pouvoirs publics n'est imposée par aucune disposition constitutionnelle et n'a pas été élevée à ce rang par le Conseil constitutionnel⁵. Contrairement à la séparation des pouvoirs, la collégialité n'est pas un principe constitutionnel. Selon Fabrice Hourquebie, il conviendrait davantage de parler de pratique⁶, voire de pratique culturelle⁷ du pouvoir, dont la mise en œuvre, l'intensité, la généralité varient en fonction, certes des circonstances, mais aussi des institutions⁸ et des pouvoirs.

Lorsqu'elle est appliquée au pouvoir législatif, la collégialité peut être qualifiée de pratique ou de modalité d'organisation du pouvoir qui s'applique de plein droit, par la force des choses, puisqu'en tant que pouvoir délibératif par nature, le Parlement est nécessairement un organe collégial⁹. Cet aspect collégial est renforcé en France par l'adhésion à la notion de la souveraineté nationale qui implique notamment qu'aucun des membres du Parlement ne peut être perçu comme détenant une parcelle de souveraineté. Ce n'est que lorsqu'ils forment un ensemble que les parlementaires deviennent la représentation de la volonté nationale.

Une fois appliquée au pouvoir judiciaire, la collégialité change de valeur : elle devient alors une règle législative. C'est d'ailleurs dans le cadre de ce troisième pouvoir qu'elle a fait l'objet d'études plus approfondies¹⁰ et qu'elle a trouvé à s'exprimer avec le plus poids. La tradition française regarde avec une forte circonspection les juges uniques, de crainte de leur iniquité, et insiste sur les vertus de la collégialité : impartialité et indépendance de la décision. Dès lors, le droit commun de l'organisation juridictionnelle pose le principe de la collégialité des juridictions¹¹, comme l'illustrent les articles L. 121-2 du Code de l'organisation judiciaire, L. 3 du Code de la justice administrative, 83 du Code de procédure pénale ou enfin L. 1422-12 du Code du travail. Cependant, ce principe n'a que valeur législative, ce qui explique la multiplication des juges uniques dans l'organisation

⁵ Ni même lorsque cette collégialité concerne le pouvoir judiciaire. Cf. M.-A. COHENDET, « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ? », *R.F.D.C.*, 2006/4, n°68, pp. 713-735 ; R. GHEVONTIAN, « Collégialité et Constitution », in F. HOURQUEBIE (dir.), *Principe de collégialité et cultures judiciaires. Actes du colloque tenu à Bordeaux, 20 et 21 septembre 2007, Université Montesquieu-Bordeaux IV*, Bruylant, Bruxelles, 2010, p. 57 ; F. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe ? », in J.-J. MENEURET et C. REIPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 19.

⁶ F. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe ? », *art. préc.*, p. 25.

⁷ F. HOURQUEBIE (dir.), *Principe de collégialité et cultures judiciaires. Actes du colloque tenu à Bordeaux, 20 et 21 septembre 2007, Université Montesquieu-Bordeaux IV*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

⁸ F. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe ? », *art. préc.*, p. 25.

⁹ J. BENETTI, « La collégialité au Parlement », in J.-J. MENEURET et C. REIPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 48.

¹⁰ Pour Fabrice HOURQUEBIE : « La collégialité *stricto sensu* est peut-être même, avant tout, juridictionnelle ». Cf. F. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe ? », *art. préc.*, p. 19. Pour la collégialité au sein du Conseil constitutionnel, voir : D. SCHNAPPER, « La collégialité au Conseil constitutionnel », in J.-J. MENEURET et C. REIPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 83-93. Pour la collégialité dans l'ordre juridictionnel administratif, voir : M. GUYOMAR, « La collégialité dans la juridiction administrative », in J.-J. MENEURET et C. REIPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 97-106.

¹¹ Pour le procès administratif, voir : O. GOHIN, « Les principes directeurs du procès administratif en droit français », *R.D.P.*, 2005, n°1, p. 171. Pour l'organisation judiciaire, voir : M.-L. RASSAT, *La justice en France*, P.U.F., coll. « Que sais-je ? », Paris, 2007, p. 11.

juridictionnelle française¹² (qu'il s'agisse de l'ordre judiciaire¹³ ou de l'ordre administratif¹⁴). Toutefois, cette absence de consécration constitutionnelle est en partie compensée par d'autres garanties proches de la collégialité dont elles sont les corollaires¹⁵ (comme le principe d'un tribunal impartial et indépendant découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

Mais qu'en est-il réellement de l'application de ce principe au pouvoir exécutif ? Son application relève moins de l'évidence. L'histoire constitutionnelle française ou étrangère et même le droit étranger actuel recèlent d'exemples d'exécutifs clairement non collégiaux, confiés aux mains d'une seule et même personne, qu'il s'agisse d'États démocratiques ou d'États dictatoriaux. Pour ne prendre qu'un seul exemple, l'article II, section 1.1 de la Constitution des États-Unis dispose que « *le pouvoir exécutif sera confié à un président des États-Unis d'Amérique* ». Ce Président s'appuie bien évidemment sur une administration composée de secrétaires d'Etat, mais seul le Président dispose constitutionnellement du pouvoir exécutif¹⁶. Qu'en est-il de la France ? Si l'on s'en tient à une définition simpliste de la collégialité, à savoir une institution composée de plusieurs personnes et où les décisions sont prises collectivement, ce principe semble en grande partie valable pour l'organisation de l'exécutif français, puisqu'il est constitué d'un Président de la République et d'un Gouvernement composé de plusieurs ministres, ayant à sa tête un Premier ministre. De plus, nombre de compétences exécutives sont partagées entre le Président de la République et le Premier ministre ou attribuées au Gouvernement dans son ensemble. Cependant, rares sont les études à s'intéresser à la collégialité de l'exécutif français, et lorsqu'elles existent, elles se limitent bien souvent au cas du Gouvernement¹⁷, sans s'intéresser à la gestion collégiale de l'intégralité du pouvoir exécutif. Ce constat peut s'expliquer par le fait que la pratique du pouvoir ne confirme pas cette collégialité apparente. Mais habituellement, la doctrine apprécie analyser les décalages existant entre théorie et pratique. Une autre raison peut alors être avancée : la difficulté d'appliquer le principe de collégialité dans le cadre du pouvoir exécutif. Ce pouvoir peut-il être dans son ensemble véritablement collégial ?

Pour répondre à cette question, cette contribution s'appuiera principalement sur l'histoire constitutionnelle française et sur les exemples étrangers afin de comprendre les dynamiques relationnelles qui sont en jeu au sein du pouvoir exécutif. On constatera alors que malgré ses avantages théoriques, la collégialité parfaite appliquée au pouvoir exécutif apparaît difficile voire intenable en pratique, attestant ainsi d'une certaine spécificité du pouvoir exécutif au regard des autres pouvoirs institutionnels (I). Cependant, la collégialité n'est pas un principe incompatible avec le fonctionnement du pouvoir exécutif. Celle-ci se trouve alors nécessairement adaptée et s'exprime de manière plus informelle que dans les autres pouvoirs, laissant ainsi place à des formes renouvelées de la collégialité (II).

¹² M.-A. COHENDET, « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ? », *R.F.D.C.*, 2006/4, n°68, p. 713-735.

¹³ B. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Collégialité et procédure civile », in F. HOURQUEBIE (dir.), *Principe de collégialité et cultures judiciaires. Actes du colloque tenu à Bordeaux, 20 et 21 septembre 2007, Université Montesquieu-Bordeaux IV*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 123-133.

¹⁴ F. MELLERAY, « Les trois visages du juge unique administratif », in F. HOURQUEBIE (dir.), *Principe de collégialité et cultures judiciaires. Actes du colloque tenu à Bordeaux, 20 et 21 septembre 2007, Université Montesquieu-Bordeaux IV*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. 85-97 ; M. GUYOMAR, « La collégialité dans la juridiction administrative », *art. préc.*, p. 103.

¹⁵ M.-A. COHENDET, « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ? », *art. préc.*, p. 718.

¹⁶ Cette même personnalisation du pouvoir exécutif se retrouve dans les États latino-américains qui ont majoritairement adopté une forme présidentielle du pouvoir. Ex : art. 87 de la Constitution argentine : « *Le pouvoir exécutif de la Nation sera assumé par un citoyen avec le titre de "Président de la Nation argentine"* » ; art. 76 de la Constitution brésilienne : « *Le Pouvoir exécutif sera exercé par le Président de la République, assisté par les Ministres d'Etat* » ; art. 24 de la Constitution chilienne : « *Le gouvernement et l'administration de l'Etat correspond au Président de la République, qui est le chef de l'Etat* ».

¹⁷ M.-A. COHENDET, « La collégialité gouvernementale », in J.-J. MENURET et C. REIPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 55-81.

I. L'INTENABLE COLLEGIALITE DE L'EXECUTIF

La collégialité est un principe paré de nombreuses vertus. Ainsi, il apparaît évident qu'il puisse être appliqué au pouvoir exécutif. De fait, on retrouve dans l'histoire constitutionnelle française, surtout lors des périodes transitoires, ainsi qu'actuellement à l'étranger, des exemples de pouvoirs exécutifs parfaitement collégiaux (A). Néanmoins, si l'attrait pour ce principe s'explique du point de vue théorique, une fois mis en pratique de manière durable il révèle de nombreux défauts, comme l'illustrent les tentatives françaises (B).

A. De l'attrait et de l'utilité d'un exécutif parfaitement collégial

Si Montesquieu a surtout insisté sur l'équilibre des pouvoirs, on retient également de la pensée du philosophe à quel point il est dangereux que le pouvoir soit concentré en une seule personne. Ainsi, suite à une monarchie absolue ou à de douloureuses expériences dictatoriales ou absolutistes, les démocraties modernes ont été promptes à dénoncer les dangers d'une personnalisation du pouvoir exécutif. Pour l'éviter, la solution la plus naturelle et la plus évidente semble être la mise en place d'un pouvoir exécutif collégial, laquelle présente de nombreux avantages.

Tout d'abord, la collégialité est une modalité d'organisation qui permet, non seulement de renforcer la légitimité de l'institution en tant que telle mais également la légitimité et la qualité de la décision prise par cette institution. Dans la mesure où la collégialité postule la pluralité, on considère alors qu'une institution collégiale permettra de représenter plusieurs opinions et que le fruit de la décision de cette institution aura pris en compte cette diversité d'opinion, la rendant plus légitime. La collégialité permet ainsi de diminuer l'aspect arbitraire d'une décision. De plus, la collégialité est un moyen de garantir l'impartialité et l'indépendance de l'institution à laquelle elle s'applique. Dans la mesure où la décision est le fruit d'une décision collective, il apparaît plus difficile de corrompre l'institution et permet d'éviter qu'une opinion ne puisse s'imposer aux autres membres de l'institution de manière systématique. De même, le principe de collégialité est également dépeint comme un principe permettant d'aboutir à un travail intellectuel ou à une décision de meilleure qualité¹⁸ : l'échange d'idées permettrait de perfectionner la décision. Enfin, la collégialité tendrait à effacer les opinions extrêmes et inciterait à rechercher le consensus, favorisant ainsi la prise de décisions plus modérées¹⁹. Toutes ces vertus contribuent, au final, à donner à la collégialité une fonction démocratique²⁰ car elle place au centre du fonctionnement des institutions le débat, qui doit être, conformément au vœu de Jürgen Habermas, au cœur du fonctionnement d'une démocratie pluraliste²¹, puis elle permet de trancher ce débat par l'émergence d'une majorité, qui est le critère de fixation des décisions dans une démocratie.

Parée de tous ces attributs, on comprend l'intérêt exprimé par certains auteurs pour la mise en place d'exécutifs parfaitement collégiaux. Historiquement, les républicains français ont longtemps eu un attrait pour les exécutifs collégiaux²², afin de se démarquer de l'Ancien Régime symbolisé par la toute-puissance monarchique. Du point de vue politique, l'attraction pour les exécutifs collégiaux s'est surtout retrouvée au sein de la pensée de gauche, et plus particulièrement parmi les penseurs marxistes, pour qui la dictature du prolétariat ne pouvait aboutir qu'à une gestion collégiale du pouvoir. Léon Blum, qui avait très rapidement pris ses distances avec la pensée marxiste, affirmait tout de même en 1920, lors du Congrès de Tours : « *Nous avons toujours pensé en France que demain, après la prise du pouvoir, la dictature du prolétariat serait exercée par les groupes du parti*

¹⁸ F. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe ? », *art. préc.*, p. 15.

¹⁹ M.-A. COHENDET, « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ? », *art. préc.*, p. 721.

²⁰ F. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe ? », *art. préc.*, p. 16.

²¹ *Ibidem*, p. 15.

²² M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Montchrestien, Lextension Editions, Coll. Domat droit public, Paris, 2012, 12^e éd., p. 30.

socialiste lui-même »²³. Ainsi, la dictature du prolétariat serait nécessairement l'exercice collectif du pouvoir et particulièrement du pouvoir exécutif.

Cependant, si les auteurs ont souvent parlé de collégialité, ce principe n'a pas toujours présenté les mêmes caractéristiques. Dès lors, qu'entend-on par « collégialité de l'exécutif » ? Est-ce simplement un organe composé de plusieurs membres ? Limiter la collégialité au pur aspect quantitatif ou à sa dimension numérique conduit en réalité à occulter la fonction même de ce principe²⁴. Pour pouvoir le définir avec plus de précision, il convient de revenir sur ses différentes caractéristiques.

Si l'on s'en tient à la définition du principe de collégialité dans le pouvoir judiciaire, celui-ci consiste simplement en « *la prise de décision à l'issue d'une délibération dans un organisme composé d'au moins trois personnes* »²⁵. Mais au regard des différents écrits sur le pouvoir exécutif, il apparaît que cette définition ne soit pas satisfaisante. Les auteurs et l'expérience constitutionnelle contribuent à lui attribuer d'autres caractéristiques plus précises. Il est vrai que la collégialité impose que l'organe concerné soit composé de plusieurs membres (plus de deux au moins), mais les auteurs semblent davantage insister sur l'idée que cet ensemble de personnes constitue une unité, un corps. Pour cela, les décisions doivent être prises à l'unanimité ou la majorité, car la collégialité implique que les personnes prennent en commun des décisions²⁶. Cela suppose dès lors qu'au sein de cette institution chacun des membres dispose d'un droit de vote au moment d'adopter une décision²⁷, et que ce vote soit égal. L'égalité doit, de manière plus générale, s'appliquer au statut des membres de ce collège, car pour Marie-Anne Cohendet : « *L'égalité des membres d'un collège est un des éléments essentiels de la collégialité* »²⁸. L'autre caractéristique concerne la responsabilité. Si un organe collégial doit prendre des décisions de manière collective, il doit les assumer de manière collective. Ainsi, le principe de collégialité, appliqué au pouvoir exécutif, implique une responsabilité solidaire : si les décisions prises par l'institution sont contestées, l'ensemble des membres de l'organe doit démissionner. A cet égard, l'obligation de contreseing peut être considérée comme l'expression de la collégialité, dans le sens où la signature par tous les membres des actes décidés constitue la preuve juridique de cette responsabilité collective et solidaire.

Il apparaît ainsi que le principe de collégialité, défini du point de vue théorique et abstrait, présente des caractéristiques très précises. Actuellement, l'Etat qui se rapproche le plus de cette définition est la Confédération suisse. Selon les articles 175 à 177 de la Constitution suisse refondue en 1999, le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil fédéral, composé de sept membres²⁹. Il est à la fois le chef d'Etat collégial et le Gouvernement de la Suisse, puisque chaque membre du Conseil gère un ministère. Ses compétences sont étendues : aux côtés d'un pouvoir réglementaire d'exécution des lois, il dispose également d'un droit d'initiative législative³⁰. Les décisions y sont prises après une délibération en commun³¹ et à la majorité³². Les membres doivent respecter le secret des

²³ Il ajoutait ensuite : « *Dictature exercée par le parti, oui, mais par un parti organisé comme le nôtre, et non pas comme le vôtre. Dictature exercée par un parti reposant sur la volonté et sur la liberté populaire, sur la volonté des masses, par conséquent dictature impersonnelle du prolétariat. [...] Dictature d'un parti, oui, dictature d'une classe, oui, dictature de quelques individus connus ou inconnus, cela non ! De même que la dictature doit être impersonnelle, elle doit être temporaire, provisoire [...]* ».

²⁴ J. BENETTI, « La collégialité au Parlement », *art. préc.*, p. 49.

²⁵ M.-A. COHENDET, « La collégialité des juridictions : un principe en voie de disparition ? », *art. préc.*, p. 714. Voir également : L. CADIET, « Justice. Les institutions », *Encyclopædia Universalis*, [en ligne], <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/justice-les-institutions>

²⁶ J. BENETTI, « La collégialité au Parlement », *art. préc.*, p. 49.

²⁷ Caractéristique importante en ce qui concerne la collégialité parlementaire. Cf. *Ibid.*, p. 50.

²⁸ M.-A. COHENDET, « La collégialité gouvernementale », *art. préc.*, p. 73. Voir également : D. SCHNAPPER, « La collégialité au Conseil constitutionnel », *art. préc.*, p. 92.

²⁹ Article 175 – Composition et élection : « 1. Le Conseil fédéral est composé de sept membres. 2. Les membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national. 3. Ils sont nommés pour quatre ans et choisis parmi les citoyens et citoyennes suisses éligibles au Conseil national. 4. Les diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement représentées au Conseil fédéral »

³⁰ Dont il use fréquemment. Cf. K.-H. VOIZARD, « Réflexions autour de la légitimité du Conseil fédéral suisse », *R.F.D.C.*, 2013/1, n° 93, p. 165.

³¹ Article 177 – Principe de l'autorité collégiale et division en départements : « 1. Le Conseil fédéral prend ses décisions en autorité collégiale. 2. Pour la préparation et l'exécution des décisions, les affaires du Conseil fédéral sont réparties entre ses membres par

délibérations³³. Plus largement encore, toutes les décisions, même si elles relèvent d'un département ministériel spécifique, sont considérées comme émanant du Conseil fédéral dans son ensemble, ce qui explique la permanente recherche du consensus au sein de cette institution³⁴. Chacun des membres de ce Conseil dispose d'un statut égal. En effet, le Conseil fédéral est un collège d'égaux³⁵, sans chef. Certes, il y a un président du Conseil fédéral (art. 176³⁶), mais il n'est ni un chef de Gouvernement ni un chef d'État. L'office du « président » consiste surtout à diriger les délibérations du Conseil fédéral (avec voix prépondérante en cas de partage) et d'exercer les fonctions de représentation à l'étranger³⁷. De plus, le mandat étant très court (un an), il implique un roulement de la présidence qui empêche l'émergence d'un chef naturel³⁸.

Si la Suisse semble répondre parfaitement aux différentes caractéristiques d'un pouvoir exécutif collégial, une caractéristique lui manque : la responsabilité collective et solidaire. La Constitution ne prévoit aucune procédure permettant d'engager la responsabilité collective ni même individuelle des membres du Conseil fédéral. Comme le souligne Philippe Lauvaux, la spécificité du régime suisse tient au fait qu'il fonctionne sous la forme d'un directoire³⁹, c'est-à-dire un régime où l'exécutif est généralement collégial mais où il n'est pas responsable politiquement devant les assemblées, bien qu'il soit tenu en dernière instance d'opérer dans le plan de celles-ci.

Malgré l'absence de ce critère, la Suisse est aujourd'hui l'Etat qui se rapproche le plus du modèle-type de l'exécutif collégial. Mais, il s'agit d'un des rares exemples. Le régime suisse est une pure exception, un système *sui generis*⁴⁰, qui repose sur toute une série de subtils équilibres, de règles et de principes qui expliquent sa pérennité jusqu'à présent⁴¹ et qui tiennent beaucoup à la culture juridique de ce pays. D'où l'absence d'exemples aussi probants que l'exemple suisse dans le droit constitutionnel contemporain.

Mais si l'on se tourne vers l'histoire constitutionnelle française, il est possible de trouver d'autres illustrations d'exécutifs collégiaux. On remarque même une quasi constante : celle du recours à un exécutif collégial lors des périodes de transition constitutionnelle, comme si lors de ces moments de crise, la collégialité devenait une valeur refuge. Il existe à ce sujet de nombreux exemples car la France a eu une histoire constitutionnelle particulièrement tourmentée faite de nombreuses révolutions et de nombreuses Constitutions. Le premier exemple que l'on peut citer est celui du Conseil exécutif provisoire de 1792. En effet, en août 1792, la famille royale a été internée au Temple. Le pouvoir exécutif est dès lors vacant. Pour le combler, l'Assemblée législative décide d'élire un conseil exécutif provisoire de six membres. Les portefeuilles de l'Intérieur, des Finances et de la Guerre ont été confiés à Roland, Clavière et Servan ; celui des Affaires étrangères à Lebrun, celui de la Marine à Monge ; et enfin celui de la Justice à Danton. Si l'établissement de la 1^{ère} République, dès septembre 1792, a permis d'effacer temporairement le problème de l'organisation de l'exécutif, puisque l'essentiel du pouvoir était détenu par la Convention, rapidement, les problèmes internes et externes ont conduit la Convention à déléguer ses pouvoirs d'exécution et de surveillance, en avril 1793, à plusieurs conseils ou comités dont le Comité de Salut public et le Comité

département. 3. Le règlement des affaires peut être confié aux départements ou aux unités administratives qui leur sont subordonnées ; le droit de recours doit être garanti. ». Voir également : *Ibid.*, p. 158.

³² P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, P.U.F. Droit, Coll. Droit fondamental Classiques, Paris, 3^e éd., 2004, p. 417.

³³ K.-H. VOIZARD, « Réflexions autour de la légitimité du Conseil fédéral suisse », *art. préc.*, p. 158.

³⁴ *Ibid.*, p. 151.

³⁵ P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 414.

³⁶ Article 176 – Présidence : « 1. La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président ou la présidente de la Confédération. 2. L'Assemblée fédérale élit pour un an un des membres du Conseil fédéral à la présidence de la Confédération et un autre à la vice-présidence du Conseil fédéral. 3. Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président ou la présidente sortants ne peut être élu à la vice-présidence. »

³⁷ P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 416.

³⁸ K.-H. VOIZARD, « Réflexions autour de la légitimité du Conseil fédéral suisse », *art. préc.*, p. 171.

³⁹ C'est ainsi que les qualifie Philippe LAUVAUX. Cf. P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 210.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 215.

⁴¹ Par exemple : Subtilité des modalités d'élection des membres du Conseil fédéral, subtilité des représentations des différentes tendances au pouvoir (selon le principe de concordance), subtilité de l'organisation du pluralisme politique, subtilité de la représentation des régions, des langues, subtilité de la soumission au principe de légitimité par l'impartialité. Cf. *Ibid.*, p. 417 ; K.-H. VOIZARD, « Réflexions autour de la légitimité du Conseil fédéral suisse », *art. préc.*, p. 156.

de Sûreté générale. Le Comité de Salut public était initialement composé de neuf membres, désignés par l'Assemblée en son sein. Mais cette composition a évolué dans le temps⁴², dans la mesure où il était soumis à un renouvellement mensuel, et le nombre de membres est passé de neuf à douze. Pour éviter de se laisser déborder, la Convention avait pris la précaution de rendre la trésorerie nationale indépendante du Comité et de ne pas instituer de président. Ainsi, il existait *a priori* une égalité entre les membres du Comité. Cependant, dans les faits, une fois que la Terreur a été mise à l'ordre du jour, le 5 septembre 1793, ce Comité fut peu à peu dominé par la figure de Robespierre pour aboutir à une dictature personnelle de celui-ci à partir de mars 1794. Le 1^{er} avril 1794 (12 germinal an II), le Conseil exécutif est supprimé et se voit remplacé par douze commissions rattachées au Comité de Salut public⁴³. Bien que le Comité de Salut public soit théoriquement issu et soumis à la Convention, il lui dicte ses volontés, et perd son caractère collégial. Le 9 thermidor an II marquera la fin de l'emprise de Robespierre et une réorganisation de cet exécutif initialement provisoire et collégial. La transition thermidorienne consiste ainsi en une réduction des compétences des comités exécutifs qui demeurent collégiaux, le temps d'élaborer une future Constitution, qui sera celle de l'an III.

Le recours à un exécutif collégial lors des périodes de transition ne se retrouvera qu'au siècle suivant (après la période du I^{er} Empire et de la Restauration monarchique). Lorsque la II^e République est proclamée, un Gouvernement provisoire se forme de manière spontanée, qui se caractérise par son caractère hétérogène et évolutif⁴⁴. Ce Gouvernement, chargé d'assurer et d'organiser la victoire nationale, est composé de deux catégories de membres : les membres ministres et les membres non ministres. Dès lors, il ne répond pas aux critères d'un exécutif parfaitement collégial posés antérieurement. Une fois élue, l'Assemblée constituante proclame, le 4 mai 1848, la République une seconde fois et confie ensuite, le 10 mai 1848, le Gouvernement à une pentarchie. En effet, une nouvelle commission de cinq membres remplace le Gouvernement provisoire. Toutefois, cette commission eut une très courte durée de vie. Suite à la suppression des ateliers nationaux, en juin 1848, la situation interne se détériore. L'Assemblée proclame l'état de siège et confie « *tous les pouvoirs exécutifs* » au général Cavaignac. Le décret du 28 juin prolonge ses fonctions et lui attribue la nomination des ministres. S'en est donc fini de la collégialité, certes imparfaite, et on passe à une magistrature unique⁴⁵, le temps que la nouvelle Constitution soit adoptée.

Après la période dominée par la figure de Napoléon III, on retrouve un Gouvernement provisoire collégial au moment de la naissance de la III^e République. Le 4 septembre 1870, la République est proclamée pour la troisième fois et se forme par acclamation un Gouvernement de la Défense nationale. Ce Gouvernement, appelé le « Gouvernement des Jules » (puisqu'il comprend notamment Jules Favre, Jules Ferry et Jules Simon) ne répond pas non plus parfaitement à la définition d'un exécutif collégial car ses membres ne disposent pas d'un statut égal. Le général Trochu, chargé des pleins pouvoirs militaires, est appelé à la présidence du Gouvernement. De plus, il existe une grande complexité dans la répartition des compétences ministérielles : cinq des membres de ce Gouvernement reçoivent un portefeuille ministériel, quatre sont sans compétence définie, et quatre ministères sont confiés à des « extérieurs ». Ces derniers n'étant pas membres de droit du Gouvernement, ils ne disposent pas du droit de vote en son sein, ce qui atteste d'une grande incohérence. Le 17 février 1871, l'Assemblée nationale met officiellement fin à cette apparente collégialité en nommant M. Thiers « *chef du pouvoir exécutif de la République française ; il exercera ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée nationale, avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera* »⁴⁶.

Enfin, dans l'histoire de France, le dernier recours formel à un exécutif collégial en période de crise est celui de la France libre, dont la forme et le nom ont varié dans le temps. Suite à son appel du 18 juin 1940, le général de Gaulle crée, le 27 octobre 1940, à Brazzaville le Conseil de défense de

⁴² Danton se retire du Comité en juillet 1793, ce qui permet l'entrée de Robespierre en juillet 1793.

⁴³ M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 113.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 230.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 235.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 301.

l'Empire. Si ce Conseil a une forme collégiale, il n'a qu'un rôle consultatif car toutes les décisions sont en définitive prises par le général de Gaulle au moyen d'ordonnances. Le 24 septembre 1941 est ensuite créé le Comité national français, véritable Gouvernement provisoire même s'il n'en portait pas encore le nom. Il était composé de huit commissaires, aux attributions définies et délibérant sous la présidence du général de Gaulle. Pratiquement deux ans plus tard, c'est-à-dire le 2 juin 1943, est créé par ordonnance le Comité français de libération nationale, chargé d'exercer la souveraineté française sur tous les territoires situés en dehors du pouvoir de l'ennemi. Initialement, il était alternativement présidé par les généraux Giraud et de Gaulle, illustrant ainsi la collégialité. Cependant, dès le 9 novembre 1943, la présidence du Comité est confiée au seul général de Gaulle. Ce n'est que le 3 juin 1944, que le Comité prend officiellement le titre de Gouvernement Provisoire de la République française. Après la consultation populaire du 21 octobre 1945, l'Assemblée constituante est formée. Cependant, en attente d'un projet de Constitution, le Gouvernement Provisoire de la République Française est maintenu avec quelques modifications : le pouvoir législatif est remis à l'Assemblée constituante, le président est désigné par l'Assemblée constituante, le Gouvernement doit être approuvé par l'Assemblée et est responsable devant elle. La démission du général de Gaulle, le 20 janvier 1946, puis l'adoption de la nouvelle Constitution le 27 octobre 1946, signe la fin de ce Gouvernement provisoire collégial.

Si toutes les transitions constitutionnelles n'ont pas conduit à la mise en place d'un Gouvernement provisoire collégial, la récurrence suscite l'intérêt. La collégialité semble constituer le meilleur moyen de renforcer la légitimité des institutions mises en place lors de la période transitoire. Celles-ci n'ayant pas été élues pour occuper de telles fonctions, il apparaît nécessaire que les décisions engageant le pays soient prises de manière collective. En outre, la collégialité se présente comme un rempart contre le risque d'accaparement du pouvoir au profit d'un seul et de basculement vers une tyrannie. Au regard de ces avantages, le recours à la collégialité essentiellement en période de transition constitutionnelle étonne : la collégialité est-elle, en France, uniquement une modalité d'organisation du pouvoir valable en temps de crise où peut-elle trouver à s'appliquer en temps normal de manière durable ?

B. Les difficultés pratiques d'un exécutif parfaitement collégial

L'expérience constitutionnelle française montre un rapide désintérêt pour les exécutifs parfaitement collégiaux. Lorsque l'on pense à un exécutif véritablement collégial on cite généralement les exécutifs prévus par les constitutions, voire les projets de constitutions, républicaines et révolutionnaires de la fin du XVIII^e siècle.

L'exécutif collégial par excellence est celui prévu par le projet girondin de Constitution, déposé à la Convention le 15 février 1793. Ce projet prévoyait la création d'un Conseil exécutif de la République composé de sept ministres. Ceux-ci étaient soumis à un recrutement populaire (chaque département proposait une liste de treize candidats pour chaque ministère), avec un renouvellement annuel par moitié. Afin d'éviter toute personnalisation du pouvoir, ce Conseil devait constituer un corps qui aurait été alternativement présidé par chacun des sept ministres, la présidence changeant de titulaire toutes les deux semaines. Ainsi du point de vue de l'organisation interne, ce Conseil aurait parfaitement répondu aux critères d'un exécutif collégial. Du point de vue de la responsabilité, le projet de Constitution prévoyait que ce Conseil était étroitement subordonné au pouvoir législatif⁴⁷, sans pour autant être responsable devant lui. Le projet prévoyait une responsabilité des ministres devant un jury national élu par le peuple (art. 26, section I, Titre V)⁴⁸. Ce projet fondé sur une collégialité de l'exécutif fut finalement rejeté.

Le premier véritable texte constitutionnel prévoyant l'instauration d'un exécutif collégial est la Constitution montagnarde du 24 juin 1793, qui reste dans l'imaginaire collectif comme la Constitution la plus démocratique. Selon cette Constitution, l'exécutif était confié à un Conseil composé de 24 ministres (art. 62). Ce nombre important (au regard du projet girondin précédent)

⁴⁷ *Ibid.*, p. 102.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 103.

visait à accentuer encore davantage la dépersonnalisation de l'organe exécutif⁴⁹. D'après l'article 63, les membres du Conseil exécutif étaient choisis par le Corps législatif sur une liste préparée par les assemblées électorales des départements à raison d'un candidat par département. Une fois élus, ils avaient un mandat de deux ans. Ce Conseil était renouvelable par moitié chaque année. Dans ses rapports avec le pouvoir législatif, ce Conseil apparaissait sur le papier encore plus soumis que dans le projet girondin de Constitution⁵⁰. Ses compétences étaient cantonnées à l'exécution des lois et des décrets du Corps législatif (art. 65) et ses membres étaient responsables de l'inexécution des lois et décrets et des abus qu'ils ne dénonceraient pas (art. 71 et 72). Leur responsabilité pouvait être directement engagée par le Corps législatif. Compte tenu de l'instabilité interne et externe de la France à cette période, cette Constitution resta cependant inappliquée, et on ne put mettre en place un exécutif véritablement collégial.

Pour cela, il a fallu attendre la Constitution suivante : la Constitution thermidorienne du 5 fructidor an III (22 août 1795). Ce texte confiait le Gouvernement à un collège de cinq membres appelé Directoire⁵¹, auxquels étaient adjoints des ministres, qui demeuraient de simples agents d'exécution⁵². Si lors des débats, il fut envisagé un recrutement populaire, dans le texte finalement adopté les cinq Directeurs étaient désignés par le pouvoir législatif suivant une procédure très stricte : le Conseil des Cinq-Cents établissait une liste qui comportait dix fois plus de noms que de poste à pourvoir et le Conseil des Anciens avait pour tâche de les choisir au scrutin secret (art. 133). Tout avait été réfléchi pour éviter une personnalisation du pouvoir. Par exemple, si le mandat était de cinq ans, le texte constitutionnel interdisait une réélection immédiate et imposait une période d'attente de cinq ans avant toute nouvelle réélection, évitant ainsi toute continuité dans l'exercice du pouvoir exécutif⁵³. De même, la présidence du Directoire était tournante et surtout très courte : trois mois uniquement. Du point de vue formel, le Directoire apparaît comme l'exécutif le plus collégial de l'histoire de France car il délibérait en tant que corps et les décisions étaient prises à la majorité (la présence de trois membres suffisait cependant pour procéder à la délibération, conformément à l'article 142). Du point de vue de la responsabilité, la Constitution soumettait le Directoire à une étroite surveillance, mais n'instaurait pas de responsabilité politique, uniquement une responsabilité pénale. Si le Directoire se rapproche le plus du modèle utopique d'exécutif collégial, il laisse surtout un souvenir peu plaisant. Cette période est souvent décrite comme anarchique et émaillée de coups d'Etat. S'il paraît peu probable que la forme collégiale du gouvernement soit l'entière responsable de cette instabilité, elle est restée associée à ces défauts. Le coup d'Etat du 18 Brumaire finit par achever de discréditer cette Constitution et cette organisation du pouvoir.

Napoléon Bonaparte à l'origine du coup d'Etat fut chargé, en compagnie de Sieyès et de Roger-Ducos de rédiger une nouvelle Constitution. Lors de la rédaction, la forme et l'organisation du pouvoir exécutif furent l'objet de débats. Certains députés comme Lesage et Lanjuinais plaidaient pour l'abandon de la collégialité et la désignation annuelle d'un Président. Finalement, il fut décidé d'instaurer un exécutif à l'apparence collégiale, mais qui n'en aura véritablement que l'apparence. En effet, la Constitution de l'an VIII confie le pouvoir exécutif à trois consuls, qui forment à eux trois le Consulat, mais il ne s'agit pas d'un corps ayant une unité, puisque chaque consul avait un statut différent. Le premier consul (Bonaparte), qui possédait toute l'autorité, et le second consul (Cambacérès), étaient nommés pour dix ans, alors que le troisième (Lebrun) n'avait qu'un mandat de cinq ans. Cette inégalité se retrouvait dans le traitement financier, dans les attributions⁵⁴ et dans les compétences⁵⁵. Ces trois consuls étaient entourés de ministres, mais ces derniers ne formaient pas conseil et étaient de simples agents d'exécution⁵⁶. Finalement, deux sénatus-consultes levèrent le

⁴⁹ *Ibid.*, p. 108.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Composé de Barras, Rewbel, La Revellière-Lépeaux, Letourneur et Carnot.

⁵² M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 133.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Le premier consul jouissait d'attributions propres : promulgation des lois, nomination et révocation libre des ministres, par exemple.

⁵⁵ Les deux autres consuls n'avaient qu'une voix consultative.

⁵⁶ M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, op. cit., p.157.

voile sur cette collégialité illusoire⁵⁷ et consacèrent la personnalisation du pouvoir : celui du 16 thermidor an X (4 août 1802), qui établit le Consulat viager (qui permet de maintenir encore en apparence la collégialité consulaire), et celui du 28 floréal an XII (18 mai 1804), qui fonde l'Empire et met définitivement fin à la forme collégiale du pouvoir exécutif.

Après, le Consulat, aucune Constitution française n'a instauré d'exécutif collégial. Si les expériences susmentionnées n'ont pas laissé de très bons souvenirs, le désintérêt à l'égard de cette forme d'organisation du pouvoir s'explique également par les critiques que l'on a pu faire à la mise en œuvre pratique de la collégialité. Si aucune Constitution n'a consacré d'exécutifs parfaitement collégiaux, certains régimes ont mis en place des pratiques parfois collégiales du pouvoir. Par exemple, les Conseils des ministres sous la IV^e République sont dépeints comme des instances véritablement délibératives. Cependant, comme l'a souligné Jean-Marc Sauvé, la recherche de consensus avant chaque décision impliquait que ces Conseils pouvaient terminer à des heures tardives et lorsque les débats n'étaient pas conclusifs ils devaient être repris⁵⁸. La lenteur dans la prise des décisions, conjuguée à l'instabilité ministérielle et à la difficulté d'établir une majorité parlementaire solide expliquent en grande partie l'échec de la IV^e République.

Outre la lenteur, la collégialité est également perçue comme affaiblissant la puissance de l'exécutif. De fait, c'est précisément dans ce but que les constituants révolutionnaires ont instauré des exécutifs collégiaux. Mais dans l'histoire de France plus récente et moins glorieuse, cet argument fut notamment repris par Philippe Pétain. Ce dernier avait rédigé plusieurs actes constitutionnels afin d'organiser le pouvoir sous la collaboration, qu'il modifia à plusieurs reprises, selon les circonstances. Le 27 septembre 1943, jugeant la défaite allemande probable, il décida de modifier pour la sixième fois l'acte constitutionnel n°4 relatif à la succession du chef de l'Etat, et ce de manière secrète. Elle devait être rendue publique à l'occasion d'un appel radiodiffusé le 13 novembre 1943, mais les autorités allemandes s'y opposèrent. Dans l'exposé des motifs de ce document, Philippe Pétain prévoit que dans le cas où il serait empêché d'exercer ses fonctions, la fonction gouvernementale serait confiée à un « *collège composé de personnalités dégagées, par l'ensemble de leur carrière, de tout caractère politique et qui présentent ce trait commun d'avoir servi le pays avec honneur et dévouement* ». Mais il précise, à la suite, que cet aménagement ne peut être que provisoire car « *les fonctions de chef de l'État ne sauraient, en dehors de circonstances exceptionnelles, être exercées dans des conditions satisfaisantes par un organisme dont le caractère collectif affaiblit à la fois la puissance d'action et la responsabilité* ».

Enfin, l'affaiblissement du pouvoir exécutif, lié à la forme collégiale, a pour conséquence de renforcer le pouvoir législatif. Or, dans la science constitutionnelle, cette soumission du pouvoir exécutif au Parlement (lorsque l'exécutif n'est que le simple commis du Parlement) est considérée comme aboutissant à un « régime d'assemblée »⁵⁹, donc à un régime instable et intenable. De fait, comme le souligne Arnaud Le Pillouer dans son étude sur le régime d'assemblée, certains auteurs tendent à considérer la collégialité de l'organe exécutif comme un critère d'identification d'un régime d'assemblée⁶⁰.

Dès lors, la collégialité n'a pas été considérée comme un moyen durable d'organisation du pouvoir exécutif. Celui-ci, bien plus que les deux autres pouvoirs, est perçu comme devant permettre une certaine personnalisation pour être efficace. Il ne peut être ignoré que la France a une tradition monarchique et que celle-ci se perpétue quelque peu encore à travers l'expression de « monarchie présidentielle » qui vise à décrire le fonctionnement de la V^e République. Or, « *le roi est monarque et n'a pas de compagnon en sa majesté royale* »⁶¹. L'autorité royale est impartageable, n'est-ce

⁵⁷ *Ibid.*, p.155.

⁵⁸ J.-M. SAUVE, « Le Conseil des ministres », in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, Lextenso Editions, Paris, 2008, p. 502.

⁵⁹ Comme le souligne Arnaud LE PILLOUER. Ce critère a été avancé par J. BARTHELEMY, P. DUEZ, puis C. DEBBASCH ou encore M. PRELOT et J. BOULOUIS. Cf. A. LE PILLOUER, « La notion de "régime d'assemblée" et les origines de la classification des régimes politiques », *R.F.D.C.*, 2004/2, n°58, p. 316.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Guy COQUILLE (fin du XVI^e siècle). Cité par M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 22.

d'ailleurs pas là le sens étymologique du vocable « monarque »⁶² ? Par ailleurs, le pouvoir exécutif se prête plus que les deux autres à la théorie de l'Homme providentiel, c'est-à-dire à l'apparition d'une personne capable à elle-seule d'incarner la sauvegarde de l'Etat et de préserver ses intérêts au moment de crise. Enfin, sur un aspect plus pratique, et pour en revenir sur les périodes plus récentes, la collégialité, dans la mesure où elle tend à dépersonnaliser le pouvoir, rend beaucoup plus difficile sa responsabilisation. Certes, la responsabilité politique peut toujours être engagée, mais lorsqu'elle est collective, elle tend à effacer la recherche du véritable responsable. Or, à l'heure actuelle, la responsabilité individuelle des gouvernants constitue l'un des principaux éléments d'une pratique moderne du pouvoir. Si Nicolas Sarkozy avait une pratique hégémonique du pouvoir exécutif, il avait également pour habitude d'insister sur sa propre responsabilité.

En analysant l'histoire constitutionnelle française, on est donc amené à constater que la collégialité est un principe qui s'applique difficilement au pouvoir exécutif, du fait probablement de la spécificité de cette fonction. Comme le déclarait Taine : « *Ce qu'on appelle un gouvernement, c'est un concert de pouvoirs qui, chacun dans un office distinct, travaillent ensemble à une œuvre finale et totale. Que le gouvernement fasse cette œuvre. Ce qui importe, ce n'est pas qu'elle soit bien dessinée sur le papier, mais c'est qu'elle fonctionne bien sur le terrain* ». Ainsi, il semblerait que le pouvoir exécutif soit plus que les autres pouvoirs soumis au principe de réalité. Néanmoins, si le principe de collégialité ne peut s'appliquer de manière générale et stricte au pouvoir exécutif, on constate dans les faits qu'il existe des espaces de collégialité. Le principe de réalité a ainsi conduit à adapter la collégialité, laquelle s'exprime sous des formes différentes.

II. LES FORMES RENOUVELEES DE LA COLLEGIALITE DE L'EXECUTIF

La pratique actuelle du pouvoir exécutif en France nous enseigne que la collégialité reste un principe ou une modalité d'organisation du pouvoir qui tend à coexister avec une forme de personnalisation. Mais cette coexistence ainsi que la spécificité du rôle attribué au pouvoir exécutif et l'importance croissante de l'exigence de responsabilisation impliquent que cette collégialité soit de faible intensité (A) et qu'elle s'exprime à travers de nouvelles pratiques (B).

A. Une collégialité gouvernementale de faible intensité

S'interroger sur la collégialité de l'exécutif peut apparaître comme un non-sens ou superfétatoire pour la plupart des constitutionnalistes, dans la mesure où l'exécutif français, sous la V^e République est parfois présenté comme un pouvoir collégial, du fait de la reconnaissance par la Constitution d'un Gouvernement. Cependant, s'il on reprend les caractéristiques d'un exécutif parfaitement collégial, on constate que de nombreux éléments sont absents. Pour rappel, un exécutif collégial exige que les décisions soient prises à l'unanimité ou à la majorité, que chaque membre de l'institution dispose d'un droit de vote, qu'ils aient tous un statut égal ou comparable, et que l'ensemble des membres soient responsables solidairement.

Or, le pouvoir exécutif actuel, constitué d'un Président de la République et d'un Gouvernement, composé de ministres avec à sa tête un Premier ministre, ne correspond pas à ces critères. Tout d'abord, il n'existe aucune règle selon laquelle les décisions de l'exécutif doivent être prises à l'unanimité ou à la majorité. De même, on ne trouve trace dans la Constitution de droit de vote reconnu à tous les membres de l'exécutif. En ce qui concerne les statuts, la Constitution prévoit précisément des statuts différents pour les membres de l'exécutif. Le Président de la République dispose d'un statut spécifique (élection, responsabilité, pouvoirs), distinct de celui du Gouvernement. Enfin, la Constitution ne prévoit pas de responsabilité solidaire de l'ensemble des membres de l'exécutif, mais uniquement une responsabilité solidaire du Gouvernement.

De ce fait, si l'on peut réfuter le caractère collégial du pouvoir exécutif dans son ensemble, le Gouvernement, en tant que composante du pouvoir exécutif, est souvent présenté comme un

⁶² *Idem.*

organe collégial. Est-ce vraiment le cas ? Il est vrai qu'historiquement, le Gouvernement est une instance collégiale. Toutefois, cette collégialité n'a été reconnue que tardivement. Comme l'a souligné Jean-Marc Sauvé, les institutions gouvernementales, dont celle du Conseil des ministres, expression de la collégialité, ont longtemps été ignorées par les textes constitutionnels français⁶³. Ainsi, l'existence de ministres aux côtés du chef du pouvoir exécutif ne signifiait pas collégialité. Par exemple, l'article 151 de l'an III indiquait clairement que « *les ministres ne forment point un conseil* ». Ce n'est que sous la seconde Restauration que le Cabinet, ignoré de la Charte constitutionnelle, apparaît avec l'ordonnance du 9 juillet 1815 qui établit le ministère Talleyrand. Ce Cabinet se présente dès le départ comme un organe unitaire, distinct du monarque, habilité à tenir des réunions hors la présence de celui-ci, sous la direction d'un chef : le président du Conseil. Cette unité matérielle demeure tout au long du régime un trait caractéristique du Cabinet. La solidarité en est la traduction sur le terrain de la responsabilité politique⁶⁴ et devient la caractéristique principale de la collégialité. Le Cabinet faisant corps, tous ses membres doivent être tenus pour responsables de la conduite des affaires et doivent donc se retirer ensemble lorsque celle-ci est remise en cause. Cette solidarité, qui semble être devenu l'unique critère de définition de la collégialité, est reprise quelque temps plus tard à l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, puisque ce dernier dispose que : « *Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement* ». Mais ce n'est qu'avec la Constitution de 1946 que l'on trouve enfin dans le texte suprême un titre entièrement dédié au Conseil des ministres, explicitant et réglementant ainsi son fonctionnement (le titre VI de la Constitution de 1946). Dans l'actuelle Constitution, on retrouve également, un titre dédié au Gouvernement, le titre III comprenant les articles 20 à 33, ainsi que le principe de la responsabilité solidaire de cette institution, aux articles 49 et 50. Il n'y aurait donc pas vraiment de matière à débat : le pouvoir exécutif n'est pas dans son ensemble collégial, mais il est composé d'un organe, le Gouvernement, qui est lui collégial, comme l'indique la Constitution, puisqu'il est composé de plusieurs membres et qu'ils sont solidairement responsables.

Pendant, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la véritable collégialité de cette instance. Si elle était véritablement collégiale, comment expliquer que les deux derniers Premiers ministres aient tenu à imposer comme méthode de travail, la collégialité ? Cette insistance invite à l'interrogation.

Il est vrai que plusieurs éléments plaident pour considérer le Gouvernement comme une instance collégiale. La solidarité gouvernementale⁶⁵ est l'argument le plus solide. L'exigence d'une solidarité gouvernementale et d'une responsabilité collective est un signe distinctif important pour pouvoir qualifier un organe gouvernemental de collégial. De plus, elle joue un rôle structurant dans les rapports qu'entretiennent les ministres. Comme le souligne Marie-Anne Cohendet : « *Chacun pouvant être à tout instant renversé à cause de la politique de l'un des ministres, chacun est incité à contrôler les autres membres du gouvernement* »⁶⁶.

Il existe dans la Constitution d'autres dispositions venant renforcer cette solidarité et donc la perception du Gouvernement en tant que corps unitaire, notamment l'incompatibilité entre mandat parlementaire et fonction gouvernementale, prévue à l'article 23. En empêchant qu'une personne soit à la fois ministre et parlementaire, les constituants visaient précisément à consolider le sentiment d'appartenance au Gouvernement et donc la solidarité gouvernementale.

Il est également possible de mentionner l'exigence d'un contreseing des actes du Premier ministre par les autres membres du Gouvernement, comme élément venant confirmer le caractère collégial du Gouvernement. En effet, l'article 22 de la Constitution de 1958 dispose que « *Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution* »⁶⁷. Cette obligation de contreseing est interprétée comme une traduction de la collégialité

⁶³ J.-M. SAUVE, « Le Conseil des ministres », *art. préc.*, p. 497.

⁶⁴ M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours, op. cit.*, p.203.

⁶⁵ F. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe ? », *art. préc.*, p. 25.

⁶⁶ M.-A. COHENDET, « La collégialité gouvernementale », *art. préc.*, p. 63.

⁶⁷ Si le décret ne suppose aucune mesure d'exécution, il n'a pas à être contresigné, comme l'a indiqué le Conseil d'État : CE, Ass., 10 juill. 1981, *Union patronale Hauts-de-Seine*, Rec. p. 305.

gouvernementale⁶⁸, puisque par sa signature le ministre est informé des obligations qui lui incombent concernant un acte à l'élaboration duquel il n'a peut-être pas collaboré. De plus, cette signature engage sa responsabilité.

Mais l'institution l'a plus souvent mentionnée pour attester du caractère collégial du Gouvernement est le Conseil des ministres. En effet, ce Conseil est présenté, par sa forme, comme « *un organe collégial caractéristique d'un régime parlementaire* »⁶⁹. De plus ses compétences sont importantes. Notamment, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, la Constitution de 1958 attribue au Conseil des ministres la délibération des projets de loi (article 39) et des ordonnances (article 38). Dans la mesure où ce Conseil réunit l'ensemble des ministres et dispose de compétences importantes, il est donc aisé d'en conclure que le Gouvernement fonctionne de manière collégiale.

Cependant, « *il ne suffit pas qu'une Constitution instaure une réunion organique de ministres, lui confère des pouvoirs importants et en confie la présidence au chef de l'État pour que cette institution fonctionne selon un modèle univoque* »⁷⁰. Au-delà des dispositions constitutionnelles, la pratique de la fonction gouvernementale atteste de l'imparfaite collégialité de l'institution gouvernementale. Tout d'abord, les membres du Gouvernement ne sont pas tous égaux. En effet, le Conseil des ministres se présente comme une instance fortement hiérarchisée⁷¹. Elle réunit le Président de la République, le Premier ministre, les ministres, lesquels peuvent être distingués entre les ministres d'États, les ministres de plein exercice et les ministres délégués, puis les secrétaires d'État qui ne sont conviés au Conseil des ministres que lorsque l'ordre du jour porte sur une des thématiques relevant de leur portefeuille ministériel. La seule présence du chef de l'État lors de ce Conseil conduit à introduire une inégalité des membres du Conseil. Cette prépondérance se trouve renforcée par l'article 9 de la Constitution, qui confie la composition du Conseil, la direction de l'ordre du jour et des débats au Président.

Outre cette prépondérance du Président de la République, dans les faits, le Conseil des ministres ne fonctionne pas de manière collégiale. Par exemple, les actes pris à l'issue du Conseil des ministres ne sont pas le fruit d'un vote⁷² : « *Le gouvernement délibère en effet rarement, il réfléchit parfois, il ne décide jamais* »⁷³. De même, il est rare de voir les ministres se prononcer sur des sujets qui ne relèvent pas de leur compétence⁷⁴. Ainsi, comme le souligne Jean-Marc Sauvé, le déroulement des Conseils des ministres a connu une évolution marquée par la réduction de la délibération collective⁷⁵. Certaines questions épineuses ont pu faire l'objet d'un véritable débat au sein du Conseil des ministres, comme cela fut le cas lors de la réforme de l'élection du Président de la République en 1962⁷⁶. Charles de Gaulle avait, à cette occasion, convié tous les membres du Gouvernement à se prononcer sur ce point, y compris sur les modalités entourant ce nouveau mode de scrutin (par exemple sur le nombre de parrainages nécessaires pour présenter sa candidature). Toutefois, la décision ne fut pas à proprement collective, puisqu'elle n'a pas résulté d'un vote. A ce sujet, Charles de Gaulle aurait tenu à Alain Peyrefitte les propos suivants qui sont particulièrement révélateurs : « *Quand je tire les conclusions d'une délibération, c'est le Gouvernement qui s'exprime par ma bouche. Le Gouvernement n'a pas de substance en dehors de moi. Il n'existe que par mon fait. Il ne peut se réunir que si je le convoque, et en ma présence, sur un ordre du jour fixé par moi* »⁷⁷. Sans en arriver à renier tout rôle du Gouvernement, il convient de reconnaître que le Conseil des ministres

⁶⁸ M. ROUX, « Administrations centrales », *Jurisqueur administratif*, 2013, fasc. 115, n°50.

⁶⁹ J.-M. SAUVE, « Le Conseil des ministres », *art. préc.*, p. 497.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 500.

⁷¹ *Ibid.*, p. 505.

⁷² *Ibid.*, p. 506.

⁷³ O. DORD, « "Mens sana in corpore insano" : du gouvernement sous la V^e République », *Pouvoirs*, 2001/4, n°99, p. 46.

⁷⁴ J.-M. SAUVE, « Le Conseil des ministres », *art. préc.*, p.509.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 519.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 520.

⁷⁷ A. PEYREFITTE, *C'était De Gaulle*, t.1, Fallois-Fayard, Paris, 1994, p. 116.

apparaît comme faiblement collégial. Il n'est plus véritablement un lieu de délibération collégiale mais un vecteur de la puissance du Président de la République⁷⁸.

Il est cependant possible d'évoquer certaines exceptions à ce constat, donc d'identifier des périodes où une pratique plus collégiale du pouvoir gouvernemental a été instaurée. Ce fut notamment le cas lors de la cohabitation Chirac/Jospin de 1997-2001. Dès son arrivée à Matignon, Lionel Jospin avait adopté une circulaire, celle du 6 juin 1997 relative à « l'organisation du travail gouvernemental »⁷⁹. Cette circulaire visait à faire en sorte que les décisions gouvernementales soient prises après un diagnostic approfondi et un dialogue régulier au sein du Gouvernement, afin que les réformes les plus délicates soient effectivement validées par l'ensemble du Gouvernement⁸⁰. Néanmoins, malgré cette collégialité gouvernementale, le contexte de la cohabitation empêche de pouvoir qualifier l'ensemble de l'exécutif comme collégial. Seule une telle pratique dans le cadre d'une concordance des majorités pourrait être appelée comme un effort de fonctionnement collégial de l'exécutif.

Ainsi, si le Conseil des ministres n'a que l'apparence d'un travail collectif et le Gouvernement ne présente que certaines caractéristiques d'un organe collégial, il convient d'admettre que l'exécutif présente une forme de collégialité mais qui est de faible intensité. Pour autant, il ne serait pas totalement fidèle à la réalité que d'en arriver à la conclusion que le pouvoir est entièrement placé entre les mains d'une seule personne : le Président de la République. Conscients des risques d'une personnalisation exacerbée du pouvoir, se sont développées au fil du temps des pratiques permettant d'introduire une forme de collégialité dans l'exercice du pouvoir, mais ceci de manière plus informelle.

B. De la collégialité de l'exécutif aux pratiques collégiales du pouvoir exécutif

Certains États ont fait le choix de confier la gestion de leur pouvoir exécutif à une seule personne. C'est le cas, par exemple, aux États-Unis ou dans la plupart des pays latino-américains. Cependant, l'instauration d'un pouvoir exécutif monocéphale n'exclut pas une forme de collégialité. Celle-ci demeure présente sous certaines caractéristiques, car le pouvoir ne s'exerce jamais seul. Y compris sous les régimes absolutistes ou dictatoriaux, le chef de l'Etat est toujours entouré d'institutions composées de plusieurs membres afin d'éclairer sa décision. Cependant, désormais, ce recours aux conseils ne se fait plus sur la simple volonté du roi (comme l'étaient les Etats Généraux), mais s'organise en système obligatoire et systématique.

On constate ainsi l'apparition d'une multiplication de ces conseils. Un des exemples est le Conseil économique, social et environnemental, auquel la Constitution consacre un titre entier (le titre XI composé des articles 69 à 71). L'article 69 de la Constitution prévoit la possibilité pour le Gouvernement de saisir ce Conseil afin qu'il donne son avis sur des projets de loi, d'ordonnance ou de décret. Et de manière plus générale, l'article 70 fait de ce Conseil l'organe attitré pour toute consultation portant sur des problèmes généraux de caractère économique, social ou environnemental.

Mais plus encore, le phénomène le plus intéressant est l'apparition de conseils qui ne sont pas rattachés au pouvoir exécutif à proprement parler. L'exemple le plus ancien est le Conseil d'Etat, qui, bien qu'il puisse être présidé de manière honorifique par le Premier ministre, n'est pas considéré comme un organe placé au sein du pouvoir exécutif. Plus récemment, il est possible de citer de nombreux comités d'experts, composés de personnalités extérieures au pouvoir exécutif : les comités chargés d'étudier l'opportunité d'une révision constitutionnelle (comités Vedel, Avril, ou plus récemment Balladur, Veil et Jospin), ou les comités chargés d'étudier une réforme en particulier (par exemple en 2013, le Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité

⁷⁸ J.-M. SAUVE, « Le Conseil des ministres », *art. préc.*, p. 500.

⁷⁹ Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental, *J.O.* n°131, 7 juin 1997, p. 9170.

⁸⁰ B. RULLIER, « Droit parlementaire. Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002 », *R.F.D.C.*, 2003/2, n° 54, p. 432.

linguistique interne créé par la ministre de la Culture Aurélie Filippetti). On constate alors, à l'image d'Olivier Dord qu'« à côté des titulaires constitutionnels de la fonction, les acteurs subsidiaires se multiplient et se spécialisent »⁸¹. Ce phénomène qui concerne l'ensemble de l'administration⁸² touche au plus haut point le sommet de la hiérarchie administrative. Cette comitologie et l'ascendance des experts ont été à plusieurs reprises commentées, cependant, il est intéressant de souligner à quel point ils viennent compenser l'absence de collégialité intrinsèque au pouvoir exécutif depuis l'extérieur : cette collégialité se déplace ainsi vers l'extérieur du pouvoir exécutif⁸³. En outre il convient de souligner la forme collégiale de ces comités extra-exécutifs. Chaque membre de ces comités a un statut identique, les discussions s'opèrent de manière délibérative, souvent au moyen de votes.

Dans le même ordre d'idées, il est possible de citer le développement des autorités administratives indépendantes. Qu'elles aient un rôle consultatif ou soient chargées de réguler directement un secteur, elles interviennent dans des domaines qui relevaient du Gouvernement ou de l'administration et se présentent bien souvent sous une forme collégiale⁸⁴ afin précisément de compenser leur déficit démocratique⁸⁵.

Ces entités constituent une solution partielle à l'absence de collégialité formelle au sein du pouvoir exécutif. Certes, elles ne permettent pas de répondre parfaitement aux canons de la collégialité mais elles permettent au pouvoir exécutif d'atteindre les mêmes buts que ceux recherchés par la collégialité. Comme il avait été indiqué initialement, la collégialité n'est pas un principe en tant que tel mais un moyen d'atteindre des objectifs : l'indépendance, l'impartialité, la modération, la prise en compte de la pluralité des opinions, et la qualité de la décision. En s'appuyant sur des entités soit indépendantes, comme les autorités administratives indépendantes, ou sur des comités d'experts, le pouvoir exécutif cherche à parvenir d'une façon détournée et plus informelle à cette légitimité et à cette qualité décisionnelle en donnant naissance à une « collégialité expertale »⁸⁶.

La création et la multiplication de ces comités suscite bien souvent des sarcasmes et des critiques. Toutefois, l'analyse du pouvoir exécutif sous l'angle de la collégialité invite à renouveler la vision que l'on peut avoir de ces comités. Ils constituent, par leur forme, leur fonctionnement et leur composition, un moyen, certes pas toujours satisfaisant, mais un moyen légitime de compenser le déficit de collégialité au sein du pouvoir exécutif.

En définitive, il est possible d'affirmer que le pouvoir exécutif, à la différence des deux autres pouvoirs, est moins disposé à être exercé sous une forme collégiale. L'efficacité de l'action exécutive exige une personnalisation plus prononcée du pouvoir. Pour autant, la collégialité n'en est pas totalement absente. La collégialité n'a pas disparu du pouvoir exécutif, elle s'est modifiée dans ses modalités. En adoptant une forme présidentielle du pouvoir, le Président François Hollande s'est-il alors renié ou a-t-il renoncé à ses prétentions électorales d'exercice collégial du pouvoir à travers une « présidence normale » ? Si politiquement il paraît s'être renié, juridiquement il est possible de considérer qu'il a renoncé à une vision trop rigoriste de la collégialité et s'est engagé vers des pratiques renouvelées.

⁸¹ O. DORD, « "Mens sana in corpore insano" : du gouvernement sous la V^e République », *art. préc.*, p. 50.

⁸² M. DEGUERGUE, « La collégialité en droit administratif », in J.-J. MENEURET et C. REIPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 114.

⁸³ Pour qui : « *l'élaboration des textes et les arbitrages se sont déplacés du Conseil des ministres vers l'extérieur* ». Cf. J.-M. SAUVE, « Le Conseil des ministres », *art. préc.*, p. 521.

⁸⁴ J.-J. MENEURET, « Quelle collégialité pour les autorités administratives indépendantes ? », in J.-J. MENEURET et C. REIPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 119-146.

⁸⁵ F. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe ? », *art. préc.*, p. 15.

⁸⁶ M. DEGUERGUE, « La collégialité en droit administratif », *art. préc.*, p. 115.