

## **"Une histoire courte : la responsabilité, la doctrine et la V<sup>e</sup> République"**

*Par Nathalie HAVAS*

*A.T.E.R. à l'Université de Caen*

*Membre du C.R.D.F.E.D.*

*(Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit).*

Si le droit constitutionnel connaît un renouveau aujourd'hui, il semble que ces mutations ne concernent pas le droit de la responsabilité. Déjà, les Constituants de 1958 n'avaient pas cherché à renouveler les questions liées à la responsabilité des gouvernants. L'objectif essentiel de la V<sup>e</sup> République résidait dans la stabilisation du régime, en vue de rompre avec les dérives des régimes précédents. Aussi la Constitution de 1958 maintient-elle le principe de l'irresponsabilité du chef de l'État, sauf exception prévue à l'article 68. Quant aux ministres, ils demeurent responsables pénalement, civilement et politiquement devant l'Assemblée. Grâce essentiellement à l'émergence du fait majoritaire, le régime politique instauré en 1958 apparaît rapidement stabilisé, tellement stabilisé que la responsabilité a presque disparu, au moins en ce qui concerne la responsabilité politique qui constitue le problème majeur de la V<sup>e</sup> République : pour l'essentiel, les difficultés liées aux responsabilités pénale et civile ont déjà été réglées. « La responsabilité politique – observe le Professeur Carcassonne – est conceptuellement admirable, démocratiquement adaptée, collectivement et individuellement juste, bref, elle a toutes les qualités. Son seul défaut, c'est qu'elle ne fonctionne plus »<sup>1</sup>.

La responsabilité politique constitue la contrepartie du pouvoir confié à une autorité étatique. Investis de la conduite des affaires publiques par la Nation, les gouvernants doivent rendre des comptes au souverain. Ce type de responsabilité peut recevoir deux acceptions. *Lato sensu*, la responsabilité politique implique l'obligation faite au titulaire d'une fonction étatique de quitter son poste lorsqu'il a perdu la confiance de l'autorité devant laquelle il devait répondre. *Stricto sensu*, la responsabilité politique est considérée comme l'élément caractéristique du régime parlementaire. Elle s'entend de la possibilité pour le Parlement de contraindre le Gouvernement à la démission. Dans la mesure où cette étude s'intéresse non seulement aux ministres mais également au Président de la République, l'analyse retiendra la définition *lato sensu* de la responsabilité politique.

Sauf en période de cohabitation, le Président de la République concentre l'essentiel du pouvoir sans que sa responsabilité ne soit établie. Cette absence de responsabilité sous la V<sup>e</sup> République se manifeste avec éclats lors des périodes de cohabitation. Le chef de l'État refuse de tirer les conséquences de l'échec de sa majorité aux élections législatives. La cohabitation vient ainsi se substituer à la mise en jeu de la responsabilité politique du Président de la République devant les citoyens. En parallèle, les ministres conservent des pouvoirs importants pour lesquels ils n'apparaissent pas ou peu responsables. Sous la V<sup>e</sup> République, la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée n'est pas effective, ce qui pose problème. Elle n'a fonctionné qu'une fois – en 1962 – à la suite du vote d'une motion de censure ayant entraîné la chute du Gouvernement Pompidou.

---

<sup>1</sup> CARCASSONNE (Guy), « Rationaliser la responsabilité politique », in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 543.

Alors qu'elle souligne l'absence de responsabilité effective des gouvernants sous la V<sup>e</sup> République, la doctrine constitutionnaliste se désintéresse de ce problème démocratique pourtant majeur. La réflexion doctrinale sur la responsabilité connaît certes un regain d'intérêt dans les années 1990, sous l'impact notamment de l'affaire du sang contaminé. Mais, cet attrait doctrinal s'est assez rapidement essoufflé, après avoir, en partie, réglé les difficultés liées à la responsabilité pénale des gouvernants. Aussi la doctrine constitutionnaliste française ne parvient-elle pas, voire même – ce qui est sans doute plus grave – semble refuser, de trouver des solutions afin de réactiver la responsabilité politique du pouvoir exécutif, sans que l'on puisse expliquer pourquoi. Or, dans la mesure où le Gouvernement ne bénéficie pas de la qualité de "représentant" de la Nation sous la V<sup>e</sup> République, il paraît absolument indispensable qu'il soit effectivement responsable. Comment parvenir alors à réactiver la responsabilité politique du Gouvernement ? Des auteurs, de plus en plus nombreux, prônent la transposition en France du modèle européen dominant : le régime parlementaire moniste ou régime primo-ministériel. Toutefois, la plupart des démocraties européennes – comme la France – connaissent aujourd'hui le "parlementarisme majoritaire", lequel a entraîné un véritable déclin de la responsabilité politique. Afin de ne pas risquer une déstabilisation du régime en tentant de réactiver les mécanismes de la responsabilité ministérielle, la doctrine constitutionnaliste doit certainement renouveler sa réflexion sur la responsabilité en trouvant d'autres solutions. Il importe que les auteurs élargissent l'analyse et parviennent à penser "autrement" la responsabilité politique des gouvernants. La doctrine pourra trouver des pistes de réflexion en s'intéressant davantage à la fonction de contrôle du Parlement, au statut de l'opposition ou encore à la responsabilité individuelle des ministres vis-à-vis de l'Assemblée.

Si un regain d'intérêt est perceptible au cours des années 1990, la réflexion doctrinale sur la responsabilité des gouvernants est aujourd'hui insuffisante (I), car, à l'analyse, il semble nécessaire que la doctrine constitutionnaliste parvienne à renouveler sa réflexion voire même réussisse à "repenser" le droit de la responsabilité (II).

## **I) Une réflexion doctrinale insuffisante sur la responsabilité des gouvernants :**

Au cours des années 1990, la doctrine constitutionnaliste s'intéresse à nouveau au droit de la responsabilité sous l'impact d'affaires retentissantes impliquant des hommes politiques – on pense tout particulièrement à l'affaire du sang contaminé. Si la réflexion menée a permis d'appréhender plus nettement les questions liées à la responsabilité des gouvernants et a, en partie, réglé les difficultés relatives à la responsabilité de nature pénale, il semble pourtant que le sujet soit loin d'être épuisé (A). Aujourd'hui, la doctrine constitutionnaliste critique l'absence de responsabilité politique, sans pour autant parvenir à proposer des remèdes efficaces. Après le sursaut des années 1990, la réflexion en la matière s'est en effet considérablement amoindrie comme si tout avait été dit (B).

### **A) Un regain d'intérêt notable mais de courte durée :**

Jusqu'aux années 1990, la doctrine constitutionnaliste s'est peu préoccupée des questions liées à la responsabilité des gouvernants. À la différence des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques qui se caractérisaient par une forte instabilité ministérielle, la V<sup>e</sup> République apparaît en effet, dès ses débuts, relativement stable grâce à la rationalisation du parlementarisme opérée par les

Constituants de 1958. La réflexion doctrinale est cependant relancée par certaines affaires compromettant des ministres, ou d'anciens ministres, voire le chef de l'État lui-même. Les affaires Ralite, Nucci, tout particulièrement l'affaire du sang contaminé, ou encore l'affaire des emplois fictifs à la mairie de Paris, ont contribué à raviver cet intérêt doctrinal. Ces affaires ont mis en exergue les carences du système de responsabilité sous la V<sup>e</sup> République. L'affaire dite "Carrefour du développement" apparaît très significative de ce point de vue<sup>2</sup>. En 1987, Christian Nucci, ancien ministre socialiste de la Coopération, est mis en accusation puis renvoyé devant la Haute Cour nationale pour des malversations financières commises dans le cadre de la gestion de l'association Carrefour du développement. Le 19 février 1988, la Commission d'instruction notifie à l'ancien ministre son inculpation pour « faux en écritures publiques et usage, faux en écritures privées et usage, soustraction de fonds par dépositaire public, recel »<sup>3</sup>. Mais, quelques mois après, la majorité socialiste l'emporte aux élections législatives et adopte rapidement une loi en vue de stopper les poursuites pénales à l'encontre de l'ancien ministre. La loi du 15 janvier 1990, relative à la transparence financière de la vie politique, prévoit que toutes les infractions commises avant le 15 juin 1989 bénéficieront d'une amnistie sous certaines réserves. Dès lors, les magistrats instructeurs de la Haute Cour de justice n'ont d'autres choix que de prononcer, par un arrêt du 4 avril 1990, un non-lieu partiel assorti d'une amnistie<sup>4</sup>. « Dénonçant pêle-mêle les magistrats de la Commission d'instruction et la "loi d'amnistie" – explique le Professeur Kamto, nombre de citoyens ont eu le sentiment que le dénouement de cette affaire était le résultat de tractations politiques menées aux dépens de la justice républicaine (...) »<sup>5</sup>.

L'affaire dite du "sang contaminé" a terminé de démontrer que le système mis en place en 1958 fonctionnait relativement mal et a ainsi entraîné la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993<sup>6</sup>. Désormais, le déclenchement des poursuites ne relève plus des chambres mais d'une commission des requêtes composée de magistrats issus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes. Par ailleurs, la Cour de justice de la République

<sup>2</sup> Affaire « Carrefour du développement », Arrêts de la Cour des comptes du 16 oct. 1986, du 11 juill. 1990, du 30 sept. 1992, *La Revue du Trésor*, n° 3-4, mars-avril 1993, chronique, pp. 217-225 ; C.E., Sect., 6 janv. 1995, Nucci, *A.J.D.A.*, 20 fév. 1995, pp. 161-163, *R.A.*, mai 1995, n° 285, note Francis J. Fabre, *J.C.P.*, 1996, n° 22592, note Degoffe. Sur cette affaire, voir nota. : MATHIEU (Bertrand), « La Haute Cour de justice et la responsabilité pénale des ministres ou comment se servir d'un sabre de bois. À propos de l'arrêt du 4 avril 1990 de la commission d'instruction de la Haute Cour de justice », *R.F.D.C.*, 1990, pp. 735-746.

<sup>3</sup> Sur ce point, voir nota. : KAMTO (Maurice), « La responsabilité pénale des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *R.D.P.*, n° 5, sept.-oct. 1991, p. 1279.

<sup>4</sup> Sur ce point, voir nota. : DEVOS-NICQ (Christelle), *La responsabilité individuelle du ministre sous la Ve République*, Thèse dactyl., Université de Lille II, 1996, pp. 156-158, « La responsabilité comptable : le ministre, comptable de fait », in BEAUD (Olivier), BLANQUER (Jean-Michel) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Ouvrage issu d'un colloque organisé les 25 et 26 mai 1998 à la faculté de droit de l'Université de Lille II et à l'Institut d'études politiques de Lille, Paris, Descartes et Cie, Coll. : « Droit », 1999, p. 170 ; TURPIN (Dominique), *Droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, P.U.F., Coll. : « Quadrige », 2007, pp. 582-583 ; EFFA (Joseph Pierre), *La responsabilité pénale des ministres sous la V<sup>e</sup> République*, Thèse dactyl., Université de Montesquieu – Bordeaux IV, 2005, pp. 206-208.

Il convient de préciser que, par une décision du 30 septembre 1992, la Cour des comptes a déclaré Christian Nucci "comptable de fait de l'État". Lorsqu'un ministre, ordonnateur principal de l'État, s'imisce dans les fonctions réservées aux comptables publics, il commet une gestion de fait. Dans ce cas, la loi soumet ces usurpateurs de fonctions au même régime de responsabilité que ceux auxquels ils se sont substitués. Sur ce point, voir nota. : MAGNET (Jacques), *Les gestions de fait*, Paris, L.G.D.J., Coll. : « Systèmes », Série Finances publiques, 1998, 197 p. ; DESCHEEMAER (Christian), « Gestion de fait », *Juris-classeur, Droit administratif*, à jour au 10 mai 2004, fasc. 1265, 56 p.

<sup>5</sup> KAMTO (Maurice), « La responsabilité pénale des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 1303.

<sup>6</sup> Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII, *J.O.R.F.*, n° 172, du 28 juillet 1993, p. 10600. La révision constitutionnelle de 1993 abroge l'article 68-2 de la Constitution et insère un nouveau titre X, intitulé "De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement", composé des articles 68-1, 2 et 3.

supplée à la Haute Cour de justice pour connaître des affaires intéressant les actes commis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Dans son premier arrêt, rendu le 16 mars 1999, la nouvelle juridiction se prononce sur le cas des trois ministres mis en examen dans le cadre de l'affaire du sang contaminé. Laurent Fabius et Georgina Dufoix – respectivement Premier ministre et ministre des Affaires sociales au moment des faits – bénéficient d'une relaxe, alors qu'Edmond Hervé – ancien Secrétaire d'État à la Santé – est condamné, tout en étant dispensé de peine. Il s'agit là d'un « verdict bâtard, rendu par une juridiction bâtarde, à l'issue d'un procès lui aussi bâtard » – considère le Professeur Robert<sup>7</sup>.

Le scandale, suscité par cette affaire, a provoqué un élan de réflexion doctrinale sur ces questions de responsabilité. De 1993 à 2000 environ, nombre d'ouvrages, d'articles doctrinaux ou encore de thèses sont consacrés à la responsabilité des gouvernants, entendue au sens pénal mais également politique. Le Professeur Beaud a non seulement publié un essai retentissant sur le scandale du sang contaminé<sup>8</sup>, mais aussi plusieurs articles entre 1997 et 2000<sup>9</sup>. Le Professeur Mathieu a pareillement publié plusieurs articles sur la responsabilité des membres du gouvernement<sup>10</sup>. Un certain nombre de colloques ou d'études collectives ont été organisés en la matière<sup>11</sup>. Des thèses, telles que celle soutenue par le Professeur Baranger<sup>12</sup> ou encore celle de C. Devos-Nicq<sup>13</sup>, apportent de riches éléments de réflexion. En outre, des

<sup>7</sup> ROBERT (Jacques), « Une ténébreuse affaire », *R.D.P.*, dossier spécial : sang contaminé, n° 2, mars-avril 1999, p. 382.

<sup>8</sup> BEAUD (Olivier), *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, 1<sup>ère</sup> éd., Paris, P.U.F., Coll. : « Béhémoth », 1999, 171 p.

<sup>9</sup> Les articles suivants peuvent – entre autres – être cités : BEAUD (Olivier), « 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 », *R.D.P.*, juill.-août 1997, n° 4, pp. 995-1022 ; « La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la V<sup>e</sup> République », *R.D.P.*, 1998, n° 5/6, pp. 1541-1561 ; « La reconnaissance de la compétence concurrente pour juger pénalement des ministres (à propos de deux arrêts faussement connus de la Cour de cassation) », *Daloz*, Chron., avril 1998, 17<sup>ème</sup> cahier, pp. 177-182 ; « Le double écueil de la criminalisation de la responsabilité et de la justice politique », *R.D.P.*, dossier spécial : sang contaminé, mars-avril 1999, n°2, pp. 419-455 ; « La Cour de justice de la République est-elle vraiment compétente pour juger les ministres dans l'affaire du sang contaminé ? », *Daloz*, Chron., 25 nov. 1999, pp. 75-80 ; « À propos de la démission de M. Strauss-Kahn et d'une prétendue « jurisprudence Bérégovoy-Balladur » », *R.D.P.*, n° 6, nov.-déc. 1999, pp. 1585-1595.

<sup>10</sup> MATHIEU (Bertrand), « La Haute Cour de justice et la responsabilité pénale des ministres ou comment se servir d'un sabre de bois. À propos de l'arrêt du 4 avril 1990 de la commission d'instruction de la Haute Cour de justice », *op. cit.*, pp. 735-746 ; « La responsabilité pénale des ministres. Réflexions et propositions pour une réforme constitutionnelle », in *La révision de la Constitution*, Journées d'études des 20 mars et 16 déc. 1992, Paris, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Coll. : « Droit public positif », Série Travaux de l'Association française des constitutionnalistes, 1993, 243-247 ; « La responsabilité pénale des ministres ou l'« urgente » réforme d'une institution fantôme », *R.F.D.C.*, 1993, n° 14, pp. 307-314 ; « L'affaire du sang contaminé et la Haute Cour de Justice », *R.F.D.C.*, 1993, n° 14, pp. 427-435 ; « La responsabilité pénale des ministres. Réflexions et propositions pour une réforme constitutionnelle », *L.P.A.*, n° 6, 13 janv. 1993, pp. 7-9.

<sup>11</sup> BEAUD (Olivier), BLANQUER (Jean-Michel) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, *op. cit.*, 323 p. ; *Les ministres devant la justice*, Étude collective organisée par l'Association française pour l'histoire de la justice, Préface de Robert Badinter, Paris, Actes Sud, 1997, 267 p. ; CHAGNOLLAUD (Dominique) (dir.), *Responsabilité pénale et vie publique en France et à l'étranger*, Ouvrage issu d'un colloque organisé par le Centre d'études constitutionnelles et politiques (CECP) de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), le 1<sup>er</sup> octobre 1999, Paris, Éditions Panthéon-Assas, diff. : L.G.D.J., Coll. : « Droit public », 2002, 160 p. ; SÉGUR (Philippe) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, Paris, L'Harmattan, Coll. : « Logiques juridiques », 2000, 314 p. ; SUEUR (Jean-Jacques) (dir.), *Juger les politiques. Nouvelles réflexions sur la responsabilité des dirigeants publics*, Préface de Christian Bidégaray, Journée d'études du 10 décembre 1999, organisée par le Centre d'Études et de Recherches sur les Contentieux, Paris, L'Harmattan, 2001, 227 p.

<sup>12</sup> BARANGER (Denis), *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Préface de Stéphane Rials, Thèse de Sciences politiques soutenue à Paris II en 1996, Paris, P.U.F., Coll. : « Léviathan », 1999, 408 p.

<sup>13</sup> DEVOS-NICQ (Christelle), *La responsabilité individuelle du ministre sous la Ve République*, *op. cit.*, 519 p.

ouvrages consacrés spécifiquement à la responsabilité politique<sup>14</sup> ou à la responsabilité pénale<sup>15</sup> voient également le jour au cours de cette période. Enfin, de nombreux articles doctrinaux s'intéressent à la responsabilité des gouvernants<sup>16</sup>, dont certains relèvent de numéros spéciaux<sup>17</sup>.

Ces nombreuses contributions doctrinales ont incontestablement apporté à la réflexion portant sur la responsabilité des gouvernants. Ce regain d'intérêt a en effet contribué à préciser les enjeux des questions liées à la responsabilité. La doctrine constitutionnaliste a ainsi mis en évidence la déficience de la responsabilité du pouvoir exécutif sous la V<sup>e</sup> République. Les difficultés conceptuelles de la responsabilité politique ont également été soulignées. Aussi la réflexion doctrinale a-t-elle mis en exergue l'absence de définition univoque de cette forme de responsabilité. Sans parvenir à un consensus, les auteurs se sont intéressés aux critères d'identification de la responsabilité politique : faut-il retenir le critère *téléologique*, c'est-à-dire la cessation des fonctions pour rupture de confiance, le critère formel ou processuel, c'est-à-dire la mise en œuvre de la responsabilité selon une procédure politique, ou encore le critère de la sanction – dans ce cas « ce n'est pas la révocation qui prime, mais la révocabilité des gouvernants »<sup>18</sup> ? La responsabilité politique suppose-t-elle une *faute* au sens juridique du terme et, comme telle, entraîne-t-elle nécessairement une *sanction* ?<sup>19</sup> Ou bien peut-elle jouer en l'absence de faute, sanctionnant ainsi la perte de confiance entre le gouvernant et le gouverné ou son représentant<sup>20</sup> ? Autant de questions soulevées par la doctrine constitutionnaliste, sur lesquelles les controverses n'apparaissent pas encore complètement tranchées.

Même si des imperfections demeurent, les questions liées à la responsabilité pénale des gouvernants semblent – en partie – réglées<sup>21</sup>. En revanche, la réflexion sur la

---

<sup>14</sup> BIDÉGARAY (Christian), EMERI (Claude), *La responsabilité politique*, Paris, Dalloz, Coll. : « Connaissance du droit », Série Droit public, 1998, 137 p. ; SÉGUR (Philippe), *La responsabilité politique*, 1<sup>ère</sup> éd., Paris, P.U.F., Coll. : « Que sais-je ? », n° 3294, 1998, 127 p.

<sup>15</sup> BIGAUT (Christian), *La responsabilité pénale des hommes politiques*, Paris, L.G.D.J., Coll. : « Systèmes », Série Droit public », 1996, 186 p. ; MAUS (Didier), MATHIEU (Bertrand) (dir.), *La Cour de justice de la République, et après ?*, Actes du débat public organisé le 4 mai 1999 à l'Institut international d'administration publique, Paris, La Documentation française, Coll. : « Les Cahiers constitutionnels de Paris I », 2000, 79 p.

<sup>16</sup> À défaut d'une liste exhaustive, il convient de citer quelques exemples : KAMTO (Maurice), « La responsabilité pénale des ministres sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, pp. 1239-1308 ; DEGOFFE (Michel), « Responsabilité pénale et responsabilité politique du ministre », *R.F.D.C.*, 1996, n° 26, pp. 385-402 ; PASTOREL (Jean-Paul), « Droit comparé et réforme des mécanismes de jugement des ministres », *R.D.P.*, sept.-oct. 1996, n° 5, pp. 1347-1377 ; RENOUX (Thierry-Serge), « Justice et politique : pouvoir ou contre-pouvoir ? À propos des responsabilités pénales et politiques », *La semaine juridique*, I, 8 sept. 1999, n° 161, pp. 1561-1567 ; CHRESTIA (Philippe), « Responsabilité politique et responsabilité pénale entre fléau de la balance et fléau de société », *R.D.P.*, 2000, pp. 739-778.

<sup>17</sup> « La responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs*, n° 92, 2000, pp. 5-180 ; « Dossier spécial : Sang contaminé », *R.D.P.*, n° 2, mars-avril 1999, pp. 313-455.

<sup>18</sup> SÉGUR (Philippe), « Qu'est-ce que la responsabilité politique ? », *R.D.P.*, 1999, n° 6, p. 1620.

<sup>19</sup> « Les gouvernants – explique le Professeur Millard – ont l'obligation pour se maintenir de bénéficier de la confiance de l'assemblée. (...) Le Gouvernement doit conserver cette confiance qui est le fondement juridique de son pouvoir. Celui qui perd cette confiance commet donc une faute au sens juridique, et sa sanction juridique réside dans la perte du pouvoir » (MILLARD (Éric), « La signification juridique de la responsabilité politique », in SÉGUR (Philippe) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, *op. cit.*, pp. 98-99).

<sup>20</sup> « Cette responsabilité est dite « politique », parce qu'elle n'implique aucune infraction, aucune faute même de la part du Gouvernement, mais un simple désaccord avec les chambres » (JOSEPH-BARTHÉLEMY (Joseph), DUEZ (Paul), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., éd. Panthéon-Assas, Coll. : « Les introuvables », 2004, p. 705).

<sup>21</sup> « La résolution du cas Chirac en faveur de son immunité marque indéniablement un coup d'arrêt à l'expansion de la criminalisation de la responsabilité. (...) Mais, si l'on peut approuver cette solution, on doit tout autant noter l'incohérence du régime actuel de la responsabilité pénale des gouvernants. La première incohérence tient au fait qu'il y a une différence manifeste de traitement entre les ministres et le chef de l'État pour ce qui concerne cette responsabilité : privilège de juridiction pour les premiers, et très large immunité pour le second.

responsabilité politique s'avère encore insuffisante. Les auteurs ont soit dénoncé l'absence d'effectivité de cette forme de responsabilité sous la V<sup>e</sup> République, sans approfondir suffisamment l'analyse, soit envisagé la question au regard de la problématique de la responsabilité pénale. On pense tout particulièrement au Professeur Beaud qui a critiqué avec insistance la « régression du droit constitutionnel » due au phénomène de « criminalisation » de la responsabilité<sup>22</sup>. Pourtant, cet attrait doctrinal s'est assez rapidement essoufflé comme si la question était désormais dépassée.

## **B) Une réflexion en panne :**

La doctrine constitutionnaliste s'accorde pour critiquer l'absence d'effectivité de la responsabilité politique sous la V<sup>e</sup> République, sans pour autant parvenir à proposer des remèdes efficaces. Même si le régime politique instauré en 1958 fonctionne relativement bien, il achoppe sur une difficulté majeure : la distorsion entre pouvoir et responsabilité<sup>23</sup>. En effet, mise à part en période de cohabitation, le Président de la République détermine la politique nationale et élargit ainsi la compétence qu'il tient de l'article 5 de la Constitution de 1958, sans que sa responsabilité ne soit établie à ce jour. Les possibilités de mettre en jeu une éventuelle responsabilité politique du chef de l'État demeurent relativement hypothétiques. La révision constitutionnelle du 23 février 2007 maintient le principe de l'irresponsabilité présidentielle, conformément à la logique classique du régime parlementaire. Si une exception à cette irresponsabilité est prévue à l'article 68 de la Constitution – l'exception de la destitution en cas de manquement aux devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice du mandat présidentiel – celle-ci se révèle relativement illusoire, dans la mesure où la loi constitutionnelle de 2007 impose la majorité des deux tiers des membres présents pour la mise en œuvre de cette procédure de destitution mais également pour le vote de celle-ci. Par ailleurs, les successeurs du général de Gaulle ont choisi de ne tirer aucune conséquence après un scrutin populaire défavorable, comme lors d'un référendum ou d'élections législatives. Ainsi la responsabilité politique devant le peuple ne produit-elle de conséquence que si le Président de la République le juge comme tel. Il ne reste alors que l'hypothèse de la responsabilité indirecte du chef de l'État par le biais de la responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée. Là encore, cette responsabilité se révèle illusoire dans la mesure où la responsabilité gouvernementale apparaît ineffective sous la V<sup>e</sup> République. À

---

Le statut du Premier ministre est-il tellement différent, en droit constitutionnel, qu'il mérite un statut moins protecteur que le Président ? La seconde incohérence tient à la différence de régime entre le statut pénal des gouvernants – protégés d'une certaine manière – et le statut pénal de leurs collaborateurs (...) soumis à la justice pénale ordinaire, sans protection donc » (BEAUD (Olivier), « La V<sup>e</sup> République miroir de la responsabilité des gouvernants », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 2004, n° 52, p. 369) ; « la Cour de justice de la République fonctionne ; le procès du sang contaminé l'a montré. Mais fonctionne-t-elle de façon satisfaisante ? Sa composition, sa procédure et ses compétences sont sujettes à contestation ; sa légitimité est aujourd'hui controversée. Elle doit se spécialiser ou disparaître » (DORD (Olivier), « "Mens sana in corpore insano" : du Gouvernement sous la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, pp. 55-56).

<sup>22</sup> L'affaire du sang contaminé a révélé – explique le Professeur Beaud – « une véritable *régression du droit constitutionnel* quoi consiste dans sa criminalisation, et plus exactement dans la "*criminalisation de la responsabilité*". Par ces expressions, on entend décrire le mouvement général tendant à *subsumer les faits politiques sous les normes pénales*, ce qui revient, en dernière analyse, à subordonner le droit constitutionnel au droit pénal » (BEAUD (Olivier), « 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 », *op. cit.*, p. 997).

<sup>23</sup> Dans une société démocratique, observe le Professeur Avril, « le pouvoir d'un organe implique nécessairement la responsabilité de cet organe » (AVRIL (Pierre), « Pouvoir et responsabilité », in *Le Pouvoir – Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, L.G.D.J., 1977, p. 14).

côté de cette absence de responsabilité du Président de la République, le Gouvernement met en œuvre la politique présidentielle et conserve des pouvoirs importants pour lesquels il n'apparaît que peu responsable. Même si elle critique cette carence de responsabilité sous la V<sup>e</sup> République, la doctrine constitutionnaliste semble se désintéresser de cette question comme s'il s'agissait d'une situation immuable.

Sous l'influence notamment des régimes étrangers, deux types de discours se rencontrent en doctrine. Nombre d'auteurs préfèrent occulter – sciemment – la problématique de la responsabilité politique et ainsi conserver le régime stabilisé que constitue la V<sup>e</sup> République. D'autres auteurs proposent de calquer le modèle européen dominant en adoptant un véritable régime parlementaire moniste<sup>24</sup>. Il s'agirait de transférer l'essentiel du pouvoir des mains du Président de la République, dont la fonction serait désormais arbitrale, à celles du Premier ministre qui deviendrait le chef du Gouvernement comme en période de cohabitation. « Partie d'une version dualiste du régime parlementaire en 1958 – observe le doyen Vedel, traversée par une longue fixation sur la personne et le rôle d'un Président, retournée au parlementarisme par des cohabitations progressant de plus en plus fort en ce sens, la France rencontrerait, avec la VI<sup>e</sup> République, la recette des démocraties européennes avancées, c'est-à-dire le régime parlementaire moniste assis sur un système de partis substantiellement binaire propre à un gouvernement et une majorité de législature, responsables devant le peuple (...) »<sup>25</sup>. L'adoption d'un tel régime primo-ministériel ne supposerait pas une rupture fondamentale avec les institutions de la V<sup>e</sup> République. En particulier, l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct n'apparaît pas, au vu du droit comparé<sup>26</sup>, comme un obstacle rédhibitoire à la consécration de cette forme de régime politique<sup>27</sup>.

Quelles seraient alors les modalités indispensables à la mise en place de ce régime primo-ministériel ? Une simple dissociation entre les élections présidentielle et législatives, de telle sorte à élire systématiquement les députés préalablement au chef de l'État, constituerait une étape déterminante vers l'instauration d'un régime parlementaire moniste<sup>28</sup>. Les élections

---

<sup>24</sup> COHENDET (Marie-Anne), « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *R.D.P.*, n° 1/2, 2002, pp. 172-193 ; ARDANT (Philippe), « Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel ? », *R.D.P.*, n° 1/2, 2002, pp. 247-260 ; VEDEL (Georges), « Variations et cohabitations », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 120-121 ; ROUSSILLON (Henry), « Le mythe de la "VI<sup>e</sup> République" », *R.F.D.C.*, n° 52, 2002, pp. 707-719 ; QUERMONNE (Jean-Louis), « La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la V<sup>e</sup> République ? », *R.D.P.*, n° 6, 2005, pp. 1505-1511.

<sup>25</sup> VEDEL (Georges), « Variations et cohabitations », *op. cit.*, p. 121.

<sup>26</sup> L'Autriche, l'Irlande, la Finlande ou encore le Portugal correspondent à la qualification de régime parlementaire moniste tout en élisant leur Président au suffrage universel direct. Sur ce point, voir : COHENDET (Marie-Anne), « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *op. cit.*, p. 185 ; ROUSSILLON (Henry), « Le mythe de la "VI<sup>e</sup> République" », *op. cit.*, pp. 716-717. De plus, parmi les dix derniers membres entrés dans l'Union européenne, six d'entre eux prévoient l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct tout en constituant des régimes parlementaires monistes. Il s'agit de la Bulgarie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et enfin la Slovaquie (GAZIER (Anne), « Une démocratie parlementaire à l'européenne ? », *Pouvoirs*, n° 106, 2003, p. 73).

<sup>27</sup> Il apparaît néanmoins relativement délicat de garantir la primauté du Premier ministre sans remettre en cause l'onction populaire conférant une légitimité très forte au Président de la République. C'est pourquoi, certains partisans du parlementarisme moniste vont jusqu'à prôner la suppression du suffrage universel direct pour désigner le chef de l'État (ROUSSILLON (Henry), « Le mythe de la "VI<sup>e</sup> République" », *op. cit.*, p. 717). Cela dit, on peut penser qu'une proposition aussi radicale remporterait difficilement les faveurs de l'opinion publique très attachée à ce mode de désignation.

<sup>28</sup> Analysant le régime portugais, très proche de celui de la V<sup>e</sup> République, le Professeur Lauvaux explique que « l'évolution vers une pratique moniste, en particulier depuis 1996, résulte pour une bonne part, d'un point de vue fonctionnel, de la déconnexion entre les élections parlementaires et présidentielle, seules les premières ayant

législatives retrouveraient ainsi leur portée gouvernementale, en ce sens que les ministres ne seraient plus issus de la majorité présidentielle mais de la majorité parlementaire. Une mesure complémentaire consisterait à interdire au chef de l'État de présider voire de siéger au Conseil des ministres<sup>29</sup>. La disparition d'une telle spécificité française permettrait de garantir la primauté du Premier ministre dans la détermination et la mise en œuvre de la politique nationale. En tant qu'arbitre, le Président de la République pourrait tout de même conserver un certain nombre de prérogatives. En revanche, il semble nécessaire de transférer l'arme de la dissolution au Premier ministre ou, du moins, d'encadrer les éventuels abus que pourrait en faire le chef de l'État<sup>30</sup>.

Si une telle proposition peut paraître séduisante, une question majeure demeure pourtant : l'instauration d'un régime primo-ministériel règlera-t-elle le problème de la responsabilité ? Le gouvernement sera-t-il effectivement responsable de ses nouveaux pouvoirs ? En d'autres termes, le transfert total de la responsabilité vers le Parlement aura-t-il pour effet de réactiver la fonction de contrôle de celui-ci ? La plupart des auteurs qui prônent la transposition en France d'un régime primo-ministériel n'évoquent pas ces questions. Ils s'attachent davantage à expliquer comment parvenir à établir ce type de régime qu'aux conséquences inhérentes à une telle transposition. Aussi peut-on s'interroger sur le manque d'intérêt de la doctrine pour les questions liées à la responsabilité des gouvernants.

## **II) La nécessité de renouveler la réflexion doctrinale sur la responsabilité des gouvernants :**

Si les apports de la réflexion doctrinale sur la responsabilité des gouvernants sont certains, il reste que des questions demeurent inexplorées ou, du moins, insuffisamment explorées. En particulier, le lien entre Gouvernement et représentation pourrait être davantage approfondi. En effet, au regard des fonctions que le Gouvernement exerce et de sa qualité – représentant ou non – la problématique de la responsabilité ne se posera pas de la même manière (A). Si le Gouvernement doit être effectivement responsable, il semble délicat de réactiver les mécanismes de la responsabilité politique sans remettre en cause la stabilité politique garantie par le fait majoritaire. Aussi la doctrine constitutionnaliste doit-elle parvenir à renouveler sa réflexion en la matière, certainement en dépassant la problématique de la responsabilité. En d'autres termes, les auteurs devront peut-être apprendre à "repenser" le droit de la responsabilité, en cherchant des solutions ailleurs que dans les mécanismes traditionnels de mise en œuvre de la responsabilité politique (B).

---

une portée gouvernementale » (LAUVAUX (Philippe), *Destins du présidentielisme*, 1<sup>ère</sup> éd., Paris, P.U.F., Béhémoth, 2002, p. 94).

<sup>29</sup> ARDANT (Philippe), « Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel ? », *op. cit.*, p. 257.

<sup>30</sup> « Ce droit de dissolution présidentiel a été un des facteurs fondamentaux qui ont déterminé la surpuissance du Président et donc les violations de la Constitution. On pourrait donc le transférer au Premier ministre, soit en le soumettant à contreseing comme dans la plupart des régimes parlementaires (en ayant précisé le sens du contreseing), soit en prévoyant encore plus clairement que c'est une compétence du Premier ministre pour laquelle la signature du Président n'est pas nécessaire » (COHENDET (Marie-Anne), « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *op. cit.*, p. 186).



## **A) Une exploration doctrinale inaboutie :**

Si nombre d'auteurs constatent que la responsabilité politique est malade sous la V<sup>e</sup> République, les analyses menées par la doctrine sur la question demeurent incomplètes. D'aucuns tentent d'expliquer pour quelles raisons cette forme de responsabilité apparaît grippée. D'autres constitutionnalistes formulent des propositions visant à réactiver la responsabilité politique des gouvernants. Cependant, la question essentielle ne réside peut-être pas dans le fait de savoir *comment* parvenir à revivifier ce type de responsabilité ni *pourquoi* cette responsabilité n'est-elle plus effective, mais *faut-il* chercher à la réactiver. Autrement dit, cette absence d'effectivité de la responsabilité des gouvernants sous la V<sup>e</sup> République pose-t-elle problème et, le cas échéant, pourquoi apparaît-elle problématique ?

Dans un régime politique, la déficience de la responsabilité des gouvernants apparaît extrêmement critiquable sur le plan démocratique. « La responsabilité politique – comme le soulignent les Professeurs Duhamel et Mény – constitue l'un des acquis majeurs du constitutionnalisme moderne. Une telle procédure qui permet de mettre fin à l'exercice du pouvoir politique par un homme ou une équipe qui ne jouissent plus de la confiance des gouvernés trace une ligne de clivage réelle entre dictature et démocratie »<sup>31</sup>. Or, sous la V<sup>e</sup> République, le Président de la République détient l'essentiel du pouvoir, mais n'engage sa responsabilité qu'au moment de sa réélection. De ce point de vue, la transposition en France du régime parlementaire moniste permettrait de mettre fin à la distorsion entre pouvoir et responsabilité. Il s'agirait là d'une avancée démocratique déterminante, dans la mesure où celui qui bénéficierait du pouvoir – le Premier ministre – devrait en répondre devant le Parlement. L'avantage « d'un régime primo-ministériel introduit de la sorte – explique le Professeur Quermonne – serait de rétablir une authentique responsabilité politique du Gouvernement et de son chef devant la représentation nationale »<sup>32</sup>. Or, si les mécanismes de la responsabilité politique ne sont pas effectifs sous la V<sup>e</sup> République, comment pourraient-ils le devenir par l'adoption d'un régime primo-ministériel ? Au vu du droit comparé, il semble en effet peu probable que la transposition en France du modèle européen dominant permette de réactiver cette forme de responsabilité<sup>33</sup>. « Bien qu'elle soit érigée au rang de clef de voûte du parlementarisme – observe le Professeur Le Divellec – la notion de responsabilité politique est très souvent considérée comme une "fiction" (ou du moins comme subissant un "déclin") dans le parlementarisme majoritaire, parce qu'elle ne se traduit plus par le renversement direct des gouvernants »<sup>34</sup>.

Ainsi, faut-il chercher à réactiver la responsabilité politique des gouvernants ? Pour quelles raisons ? Puisque la plupart des autres démocraties européennes fonctionnent sans que les mécanismes de responsabilité ne soient effectifs, peut-être ne s'agit-il alors pas d'un problème ? Il paraît important que les constitutionnalistes approfondissent davantage ces questions.

---

<sup>31</sup> « Responsabilité », in DUHAMEL et MÉNY, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1990, p. 19. On peut encore citer le Professeur Avril qui explique que « le principe de la responsabilité est la clef de voûte de l'édifice constitutionnel démocratique dont il inspire l'organisation au niveau des pouvoirs publics, comme il commande le comportement des citoyens » (AVRIL (Pierre), « Pouvoir et responsabilité », *op. cit.*, p. 23).

<sup>32</sup> QUERMONNE (Jean-Louis), « La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la V<sup>e</sup> République ? », *op. cit.*, p. 1510.

<sup>33</sup> Sur ce point, voir nota. : PACTET (Pierre), « L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes », in *Le Pouvoir – Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, L.G.D.J., 1977, pp. 191-210 ; LAUVAUX (Philippe), *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, 137 p. ; PACTET (Pierre), MÉLIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand), *Droit constitutionnel*, 25<sup>e</sup> éd. à jour août 2006, Paris, Sirey, Coll. : « Université », 2006, p. 143.

<sup>34</sup> LE DIVELLEC (Armel), « La responsabilité politique dans le parlementarisme majoritaire : quelques remarques autour du cas allemand », in BEAUD (Olivier), BLANQUER (Jean-Michel) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, *op. cit.*, p. 189.

Dans la mesure où l'adoption en France d'un régime primo-ministériel permettrait de mettre fin à la disjonction critiquable entre pouvoir et responsabilité, il ne semble alors pas problématique que la responsabilité des gouvernants demeure ineffective dans ce cas. L'absence d'effectivité ne signifie pas absence d'effets. Il s'agit là d'une responsabilité potentielle, formellement consacrée par le texte constitutionnel, susceptible d'être activée en cas de circonstances exceptionnelles. Si la V<sup>e</sup> République s'inscrivait dans le cadre d'une souveraineté populaire telle que l'imaginait Rousseau, la déficience des mécanismes de responsabilité poserait de réelles difficultés, en ce sens que le peuple devrait pouvoir révoquer à tout moment les gouvernants qui n'ont pas respecté la volonté souveraine. Or, la V<sup>e</sup> République constitue une démocratie représentative. Les représentants disposent donc d'une liberté d'action même s'ils sont censés exprimer la volonté des citoyens. Après avoir délibéré, les représentants agissent dans le bien commun et non en suivant les instructions du peuple. Par suite, la théorie de la démocratie représentative ne suppose pas le principe de responsabilité au cours du mandat mais seulement à l'issue de celui-ci<sup>35</sup>. Dès lors, le Président de la République mettra en jeu sa responsabilité politique à l'occasion des élections présidentielles, s'il se porte à nouveau candidat. Quant au Gouvernement, la question de la responsabilité se posera différemment selon la qualité de celui-ci : soit le Gouvernement n'est pas un représentant de la Nation ce qui implique alors qu'il soit effectivement responsable, soit le Gouvernement est un représentant et, dans ce cas, la problématique de la responsabilité se pose beaucoup moins. Sous la V<sup>e</sup> République, c'est d'ailleurs parce que le Gouvernement ne bénéficie pas de la qualité de représentant que l'absence d'effectivité de sa responsabilité se révèle très critiquable.

Par conséquent, si le régime primo-ministériel était transposé en France, la responsabilité ministérielle devrait absolument être réactivée. Le Gouvernement devrait être responsable soit devant le peuple, soit devant les représentants – parlementaires ou Président de la République à condition que ce dernier soit toujours considéré comme un représentant. Toutefois, on peut se demander si le changement de nature des pouvoirs et du rôle du Gouvernement en cas d'adoption du régime parlementaire moniste ne devrait pas conduire à repenser la qualité du Gouvernement ? Au vu du pouvoir dont il bénéficierait grâce à la transposition d'un tel régime, le Gouvernement pourrait devenir un représentant – élu ou non – ce qui limiterait les difficultés liées à la déficience de la responsabilité politique.

Si la mise en œuvre de la responsabilité politique des gouvernants s'est raréfiée sous la V<sup>e</sup> République, la cause tient à l'émergence du fait majoritaire. Ce phénomène, qui suppose que le Gouvernement soit issu de la majorité parlementaire et qui implique la concordance des majorités présidentielle et parlementaire, a contribué à stabiliser le régime politique. En contrepartie, le fait majoritaire rend très exceptionnelle la mise en œuvre de la responsabilité politique du Gouvernement. Ce phénomène s'observe dans la plupart des autres démocraties européennes qui ont opté pour le parlementarisme majoritaire. Pourtant, le Gouvernement doit être responsable, plus ou moins intensément selon sa qualité. Dans la mesure où il apparaît

---

<sup>35</sup> « Le parlementarisme moderne est intimement lié au régime représentatif, dont il n'est en substance qu'une modalité. Ce lien repose sur une relation qualifiée entre représentation et responsabilité. Le système représentatif limite à l'élection elle-même la possibilité pour l'électeur de remettre en cause la légitimité de ses représentants : le mandat représentatif est à lui-même son propre mécanisme de responsabilité, une responsabilité atténuée par rapport au modèle du mandat impératif » (BARANGER (Denis), *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, *op. cit.*, p. 359).

difficile de réactiver la responsabilité politique des gouvernants sans risquer de déstabiliser le régime politique, il importe donc de trouver d'autres solutions. En d'autres termes, la doctrine constitutionnaliste doit s'efforcer de renouveler sa réflexion en pensant "autrement" la question de la responsabilité.

## **B) Concevoir "autrement" la responsabilité des gouvernants :**

En s'inspirant notamment du droit comparé, la doctrine constitutionnaliste pourra renouveler sa réflexion sur la responsabilité politique en élargissant l'analyse. Il s'agira en particulier d'approfondir encore la réflexion sur la fonction de contrôle dévolue au Parlement. « Si l'on veut rééquilibrer les pouvoirs – insiste le Professeur Mathieu, c'est sûrement par l'intermédiaire du pouvoir de contrôle du Parlement que l'on peut y parvenir. Le pouvoir de contrôle est aussi un substitut à la responsabilité parce que, en France comme ailleurs, la responsabilité des gouvernements est très rarement mise en cause, tout au moins dans les pays qui ont des régimes stables »<sup>36</sup>. Quelles solutions la doctrine constitutionnaliste pourrait-elle étudier en vue de renforcer ce contrôle des parlementaires sur les gouvernants ? Les auteurs semblent s'intéresser de plus en plus au statut de l'opposition parlementaire<sup>37</sup>. Jusqu'à récemment, explique le Professeur Ponthoreau, « le dogme de la stabilité institutionnelle a absorbé les exigences de limitation du pouvoir à tel point que rien n'a été entrepris pour améliorer la position constitutionnelle de l'opposition et ainsi vivifier le contrôle politique »<sup>38</sup>. Si la réforme des institutions adoptée par le Congrès le 23 juillet 2008 a consacré certaines garanties et des droits nouveaux en faveur de l'opposition<sup>39</sup>, il reste des questions en suspens – telles que la définition imprécise de l'opposition parlementaire, les moyens dont elle dispose ou encore le rôle qu'elle doit jouer au sein du parlementarisme majoritaire –, autant de questions auxquelles les constitutionnalistes pourront apporter de précieux éléments de réflexion<sup>40</sup>. « Il convient naturellement de partir de l'importance du fait majoritaire – souligne

---

<sup>36</sup> MATHIEU (Bertrand), Entretien, « Du Comité Balladur au Congrès de Versailles. – Genèse et logiques d'une réforme », *J.C.P. (G)*, La Semaine juridique, n° 31, 30 juill. 2008, I, 168, p. 6.

<sup>37</sup> CARCASSONNE (Guy), « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, pp. 75-87 ; « L'opposition », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 5-155 ; PONTTHOREAU (Marie-Claire), « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *R.D.P.*, juill. 2002, n° 4, pp. 1127-1162 ; GILLES (William), « L'opposition parlementaire : étude de droit comparé », *R.D.P.*, sept. 2006, n° 5, pp. 1347-1386.

<sup>38</sup> PONTTHOREAU (Marie-Claire), « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 1148.

<sup>39</sup> Art. 48, al. 5 (nouveau) : « un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque Assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'Assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires » ; art. 51-1 (nouveau) : « le règlement de chaque Assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'Assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires » (Loi constitutionnelle n° 2008-724, du 23 juill. 2008, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *J.O.R.F.*, du 24 juill. 2008, p. 11890).

Commentant la révision constitutionnelle de 2008, le Professeur Mathieu concède que « l'attribution à l'opposition de nouveaux droits ne va sûrement pas opérer une mutation du régime. Mais – insiste-t-il – elle dépasse probablement le cadre symbolique. En réalité, l'idée première était de surmonter l'obstacle à la reconnaissance de droits à l'opposition sur le plan parlementaire provenant de la décision du Conseil constitutionnel selon laquelle une telle reconnaissance n'était pas possible dès l'instant où la Constitution de 1958 ne la permettait pas. À partir du moment où la Constitution reconnaît l'opposition, dans chaque assemblée (l'opposition au Sénat peut ne pas être l'opposition à l'Assemblée nationale), l'obstacle à la reconnaissance de certains droits à cette opposition est surmonté et les règlements des assemblées pourront alors accorder des droits nouveaux à l'opposition » (MATHIEU (Bertrand), Entretien, « Du Comité Balladur au Congrès de Versailles. – Genèse et logiques d'une réforme », *op. cit.*, p. 6).

<sup>40</sup> D'après le Professeur Avril, « la notion d'opposition, pourtant évidente sur le plan politique, a (...) bien du mal à être juridiquement admise, et la rédaction précautionneuse du nouvel article 4 ne fait qu'entrebâiller la porte » (AVRIL (Pierre), « Les articles 1<sup>er</sup> et 24 », n° spécial : « Du nouveau dans la Constitution ? Commentaire article par article du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République », *L.P.A.*, 14 mai 2008, n° 97, p. 10).

le Professeur Rossetto – tant il est évident que c’est dans la découverte d’antidotes à ce phénomène au profit de l’opposition que réside la clef d’une véritable restauration de la responsabilité politique »<sup>41</sup>.

En parallèle, des auteurs insistent sur l’intérêt de réfléchir davantage à la question du cumul des mandats<sup>42</sup>. « La responsabilité politique en France a besoin d’être renouvelée – explique le Professeur Dord. Mieux identifier l’origine de l’action publique peut y contribuer. Cela implique la fin du cumul des mandats (...) »<sup>43</sup>. Une autre piste de réflexion réside dans la mise en place d’un contrôle de constitutionnalité des actes du Président de la République, tel qu’il existe pour les lois votées par le Parlement<sup>44</sup>. Sous la V<sup>e</sup> République, observe le Professeur Mathieu, « l’on maintient une tradition parlementaire qui veut l’irresponsabilité du Président de la République, tout en établissant des actes du Président de la République dépourvus de contreseing. Alors quelles sont les solutions ? ». Et de conclure : « S’il y a une solution elle se trouve dans le contrôle de constitutionnalité des actes du Président de la République (...) »<sup>45</sup>.

Nombre d’auteurs soulignent également la nécessité de réfléchir à une restauration de la responsabilité individuelle des ministres devant l’Assemblée<sup>46</sup>. Dans la mesure où le fait majoritaire rend exceptionnelle la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, la responsabilité personnelle du ministre devant les députés semble constituer une piste intéressante. « L’obstacle majoritaire – analyse le Professeur Avril – pourrait être contourné et l’écran présidentiel estompé par l’institution d’une procédure mettant en cause la responsabilité personnelle d’un ministre dès lors que celle-ci pourrait être suffisamment individualisée pour être détachée de la politique générale du gouvernement, par exemple à l’occasion de négligences graves dans la gestion d’un dossier dont ce ministre a directement la charge »<sup>47</sup>. Aussi les contours d’une telle responsabilité individuelle méritent-ils davantage de développements doctrinaux.

Des solutions peuvent encore être recherchées à travers un processus de modernisation de la justice constitutionnelle française<sup>48</sup>. À l’instar des Cours constitutionnelles allemande<sup>49</sup>

---

<sup>41</sup> ROSSETTO (Jean), « La V<sup>e</sup> République entre pérennité et perfectibilité », *R.D.P.*, n° ½, 2002, p. 168. Le Professeur Vandendriessche considère pareillement qu’il convient d’ « imaginer un système qui puisse combiner les indéniables avantages du fait majoritaire et le respect dû à l’opposition parlementaire » (VANDENDRIESSCHE (Xavier), « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 65).

<sup>42</sup> CAILLE (Pierre-Olivier), « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *R.D.P.*, 2000, n° 6, pp. 1701-1743 ; COHENDET (Marie-Anne), « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *op. cit.*, p. 179 ; MOUZET (Pierre), « Quelle V<sup>e</sup> République ? », *R.D.P.*, n° 6, 2005, p. 1517 ; AVRIL (Pierre), « Réflexions sur l’incompatibilité édictée par l’article 23 de la Constitution », in *Mélanges en l’honneur de Patrice Gélard*, Paris, L.G.D.J., 2000, pp. 145-149 ; DORD (Olivier), « "Mens sana in corpore insano" : du Gouvernement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, pp. 56-58.

<sup>43</sup> DORD (Olivier), *ibid.*, p. 56.

<sup>44</sup> Voir nota. : COHENDET (Marie-Anne), « Quel régime pour la VI<sup>e</sup> République ? », *op. cit.*, pp. 180-181.

<sup>45</sup> MATHIEU (Bertrand), Débat retranscrit à la suite d’un article intitulé : « La responsabilité pénale des ministres. Réflexions et propositions pour une réforme constitutionnelle », in *La révision de la Constitution*, Association française des constitutionnalistes, Journées d’études des 20 mars et 16 déc. 1992, Presses d’Aix-Marseille, Economica, Coll. : « Droit public positif », 1993, p. 251.

<sup>46</sup> AVRIL (Pierre), « Équilibrer la présidence quinquennale ? », *Droits*, n° 44, 2007, p. 159 ; BLANQUER (Jean-Michel), « Un enjeu central : la responsabilité des ministres. Ou comment éviter les pièges de l’illusoire VI<sup>e</sup> République », *R.D.P.*, n° ½, 2002, p. 266 ; ROSSETTO (Jean), « La V<sup>e</sup> République entre pérennité et perfectibilité », *op. cit.*, p. 167 ; DORD (Olivier), « "Mens sana in corpore insano" : du Gouvernement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 57.

<sup>47</sup> AVRIL (Pierre), « Équilibrer la présidence quinquennale ? », *op. cit.*, p. 159.

<sup>48</sup> Sur cette question, voir nota. : ROUSSEAU (Dominique), *La justice constitutionnelle en Europe*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, Coll. : « Clefs », Série Politique, 1998, 160 p.

<sup>49</sup> Titre IX, art. 93, al. 1 de la Loi fondamentale pour la République fédérale d’Allemagne : « la Cour constitutionnelle fédérale statue sur l’interprétation de la présente Loi fondamentale, à l’occasion de litiges sur

et italienne<sup>50</sup>, le Conseil constitutionnel pourrait par exemple se voir investi du pouvoir de trancher les conflits institutionnels, en limitant ainsi les excès potentiels d'un pouvoir exécutif dont la responsabilité n'est qu'exceptionnellement mise en jeu.

Il ne s'agit là que de quelques pistes de réflexion, dont la liste ne se veut pas exhaustive, sur lesquels la doctrine constitutionnaliste pourra approfondir et renouveler sa réflexion en matière de responsabilité des gouvernants.

Dans un article intitulé « L'introuvable faute des gouvernants » publié en 1987, le Professeur Rossetto insistait déjà : « alors que des auteurs tels que Duguit, Hauriou ou Esmein consacraient encore d'amples développements à la question en raison de l'intérêt théorique qu'elle suscitait (...), la doctrine contemporaine ne traite plus du sujet que de manière cursive, comme s'il devait être relégué au musée du droit constitutionnel »<sup>51</sup>. Vingt ans après, une conclusion similaire s'impose. La problématique de la responsabilité des gouvernants semble loin d'être épuisée et appelle un véritable renouvellement de la réflexion doctrinale à l'avenir.

*Par Nathalie HAVAS  
A.T.E.R. à l'Université de Caen  
Membre du C.R.D.F.E.D.  
(Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit).*

---

l'étendue des droits et obligations d'un organe fédéral suprême ou d'autres parties investis de droits propres (...).

<sup>50</sup> Titre VI, art. 134 de la Constitution de la République italienne : « la Cour constitutionnelle juge (...) des conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'État (...).

<sup>51</sup> ROSSETTO (Jean), « L'introuvable faute des gouvernants », *Droits*, 1987, p. 108.