

La solidarité, pierre de touche de la collégialité gouvernementale

Guilhem BALDY

Attaché temporaire d'enseignement et de recherche – Université Jean Moulin Lyon 3

« Malheur à ceux qui osent se charger seuls d'un fardeau qui, quoique partagé entre plusieurs, est capable de les faire trembler tous, et peut-être de les accabler.¹ » Relative à la fonction de juger, la sentence du chancelier d'Aguesseau rappelle plus largement que, s'il est un objet naturel de convoitise, l'exercice du pouvoir est d'abord une charge pour son titulaire. Celle-ci est toutefois moins lourde lorsqu'elle est collectivement assumée puisque, bien que chacun doive supporter les conséquences des actions mises en œuvre, l'« accablement » sera partagé et donc diffus. Implicitement, c'est l'exercice collégial du pouvoir, de tout pouvoir, qui est défendu par l'auteur de la formule, en se plaçant du point de vue de son titulaire. Dans le cadre de pensée démocratique, l'exercice collégial du pouvoir politique est également vanté du point de vue de ses destinataires dès lors qu'on attache des vertus précieuses à la composition plurale d'un organe décisionnel : enrichissement de la décision grâce à la confrontation des opinions², modération obtenue par le contrôle mutuel entre les décideurs, limites à la personnalisation du pouvoir³... Au regard de ces arguments, le statut élevé accordé aujourd'hui la collégialité ne peut surprendre. Modalité de l'exercice du pouvoir, elle est principalement brandie comme une garantie ou une protection contre un usage excessif du pouvoir. Pourtant, malgré son apparente familiarité, y compris dans l'univers du droit constitutionnel, la signification de la collégialité demeure incertaine⁴, en particulier lorsqu'il s'agit de collégialité gouvernementale. Afin de comprendre à quoi celle-ci peut bien renvoyer, la présente contribution propose de recourir à un concept méconnu du droit constitutionnel : le concept de solidarité.

Avant de revenir ci-dessous sur les définitions de la collégialité et de la solidarité lorsque ces concepts sont appliqués au Gouvernement, précisons d'emblée que la signification originelle du concept de solidarité est juridique puisque celui-ci est né dans le berceau de l'obligation solidaire.

¹ *Oeuvres complètes du chancelier d'Aguesseau*, Tome 1, « La censure : Deuxième Mercuriale prononcée après Pâques 1699 », Paris, Fantin & Cie, édition par M. Pardessus, 1819, p. 63.

² John Stuart Mill expliquait déjà que « ce qui peut être mieux fait par un corps que par un individu, c'est la délibération » (J. S. MILL, *Considérations sur le gouvernement représentatif*, Paris, Hermann, 2014, p. 136).

³ Fabrice Hourquebie a ainsi exposé l'idée selon laquelle « la collégialité permet aussi la désincarnation de l'institution par la promotion d'une forme d'anonymat démocratique que commande la délibération et qui sauvegarde l'indépendance » (« La collégialité : valeur ou principe » in J.-J. MENURET, C. REIGPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 18).

⁴ Cf., *infra*, I. B.

Dans ce cadre, la solidarité renvoyait à la contrainte mutuelle qui pèse sur les codébiteurs ou les cocréanciers, c'est-à-dire à un lien de droit caractérisé par la réciprocité. Progressivement sa signification s'est élargie du fait d'un essor prodigieux du concept à compter de la fin du dix-neuvième siècle, la solidarité renvoyant tantôt à une situation d'interdépendance entre des personnes ou des choses⁵, tantôt à un sentiment, une attitude, ou un comportement qui se manifeste envers une autre personne⁶. C'est ainsi que l'on parle parfois de l'« amphibologie »⁷ du concept de solidarité, en raison de la possibilité qui existe de lui affecter deux significations. En toute rigueur, afin de ne pas confondre la cause et les effets attendus de cette cause, il serait tentant de ne retenir que le premier sens du concept, en considérant que la solidarité renvoie à un état de dépendance réciproque et qu'il importe peu, sur le plan de sa définition, que cet état soit susceptible d'engendrer des comportements ou des devoirs comportementaux. À proprement parler la solidarité n'est pas un comportement, mais des comportements peuvent être considérés comme solidaires. Toutefois, dès lors que cette précaution d'usage est établie, il nous semble que le concept de solidarité peut, sans se fragiliser, fédérer les deux significations, notamment pour ne pas se situer en net décalage vis-à-vis des représentations courantes de la solidarité. Par conséquent, on considèrera ici que le concept de solidarité permet d'envisager et de décrire une situation de contrainte mutuelle qui lie entre elles plusieurs entités et les oblige à certains comportements.

Le choix d'analyser la collégialité au prisme de la solidarité se justifie par le fait que la collégialité et la solidarité correspondent à deux caractères régulièrement associés dans les présentations du Gouvernement en régime parlementaire. Elles apparaissent respectivement comme « une caractéristique »⁸ ou « un élément »⁹ de définition du Gouvernement, et se juxtaposent lorsqu'on écrit du Gouvernement de la Ve République qu'il « forme un organe collégial et solidaire »¹⁰. La manière dont elles interagissent l'une sur l'autre fait rarement l'objet d'analyses

⁵ Les dictionnaires de langue française proposent dans un premier temps de définir la solidarité comme « la « dépendance mutuelle entre des personnes liées par des intérêts communs » (*Le Petit Larousse Illustré*, Paris, Larousse, éd. de 2013, p. 1025), ou la « responsabilité mutuelle entre deux ou plusieurs personnes » (*Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e édition [en ligne]).

⁶ Dans un second temps, les dictionnaires définissent la solidarité comme « l'obligation morale de ne pas desservir les autres et de leur porter assistance » (A. REY (dir.), *Dictionnaire culturel en langue française*, tome IV, Paris, Le Robert, 2005, p. 863), « l'attitude par laquelle on manifeste à autrui la part que l'on prend à sa situation » (*Dictionnaire de l'Académie française*, 9^e édition [en ligne]), ou encore le « sentiment qui pousse les hommes à s'accorder une aide mutuelle » (*Le Petit Larousse Illustré*, Paris, Larousse, éd. de 2013, p. 1025).

⁷ M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français : le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ, 1993, p. 11.

⁸ Entrée « Collégialité » in A. LE DIVELLEC, M. DE VILLIERS (dir.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2022, 13^e éd., p. 56.

⁹ Entrée « Solidarité » in A. LE DIVELLEC, M. DE VILLIERS (dir.), *op. cit.*, p. 361.

¹⁰ F. MELIN-SOUCRAMANIEN, P. PACTET, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2023, 41^e éd., p. 483. Les auteurs traitent ainsi dans un même paragraphe la collégialité et la solidarité « qui signifient que le Gouvernement est doté d'une existence propre, distincte de celle de ses membres et qui se traduit dans l'institution du Conseil des ministres » (*Id.*).

doctrinales, mais il est assez récurrent d'envisager la solidarité comme un « avatar »¹¹, une « conséquence »¹² ou une « implication »¹³ de la collégialité gouvernementale. Le raisonnement qui mène à cette conclusion est à première vue assez intuitif, « les décisions ayant été prises collégalement, [elles] doivent être assumées solidairement »¹⁴. Cela pourrait alors suggérer que le déficit apparent de collégialité gouvernementale sous la Ve République est signe d'une solidarité limitée, sinon ineffective, entre les membres du Gouvernement. En réalité, une telle conclusion aboutit à inverser le rapport de causalité prévu par le droit constitutionnel : dans le prolongement de certains auteurs¹⁵, nous croyons fermement que c'est la solidarité du Gouvernement qui implique l'existence d'instances de délibération collective en son sein, et non l'inverse. C'est en ce sens que l'on peut présenter la solidarité comme la pierre de touche de la collégialité gouvernementale, puisque c'est à son aune que l'on doit mesurer les limites supposées de la seconde. La solidarité constitue le socle sur lequel repose le fonctionnement collectif du Gouvernement et, éventuellement, la cohésion et la concertation entre les ministres. Au-delà de ce qu'elle emporte sur le plan conceptuel, une telle affirmation conduit à présenter une hiérarchie des impératifs qui régulent la vie interne du Gouvernement, la solidarité primant sur la « collectivisation » réelle du travail gouvernemental. Cela éclaire l'importance de l'unité gouvernementale au sein de nos sociétés contemporaines, et suggère que l'efficacité du pouvoir, résultante de son unité, est davantage recherchée que sa modération.

Il s'agit alors dans cette contribution de démontrer qu'il convient d'inverser le rapport de causalité généralement admis entre les deux concepts étudiés en montrant l'apport de la solidarité à la compréhension de la collégialité gouvernementale (I), puis d'exposer l'intérêt concret de cette inversion en relisant les critiques sur les limites de la collégialité gouvernementale sous la Ve République à l'aune du concept de solidarité (II).

¹¹ F. HOURQUEBIE, *op. cit.*, p. 24.

¹² Entrée « Collégialité » in A. LE DIVELLEC, M. DE VILLIERS (dir.), *op. cit.*, p. 56.

¹³ C. CERDA-GUZMAN, « Principe de collégialité et pouvoir exécutif : la collégialité de l'exécutif est-elle une chimère ? » (en ligne), Congrès de l'Association française de droit constitutionnel, Lyon, 2014, p. 5.

¹⁴ Entrée « Collégialité » in A. LE DIVELLEC, M. DE VILLIERS (dir.), *op. cit.*, p. 56.

¹⁵ À l'image de Claude Emeri qui considère que « la solidarité dans la responsabilité entraîne la collégialité du pouvoir » (C. EMERI, « Du Conseil des ministres », *Mélanges offerts à Marcel Laborde-Lacoste*, Bordeaux, Brière, 1963, p. 195). V. dans le même sens, F. ROUVILLOIS, *Droit constitutionnel*, tome 2. La Ve République, Paris, Flammarion, 2019, 6^e éd., p. 255.

I. L'apport du concept de solidarité à la compréhension de la collégialité gouvernementale

Avant de défendre la thèse selon laquelle la collégialité gouvernementale est une conséquence de la solidarité gouvernementale (B), il convient d'établir une définition rigoureuse de cette dernière (A).

A. Le concept de solidarité gouvernementale

S'il n'est pas inconnu des juristes, en particulier des constitutionnalistes, le concept de solidarité gouvernementale ne dispose pas pour autant d'une définition univoque. Au-delà de l'indétermination terminologique qui le caractérise – les expressions de « solidarité gouvernementale » et de « solidarité ministérielle » cohabitent en doctrine ainsi que dans le vocabulaire politique –, le concept souffre d'une forte indétermination sémantique. Il semble souvent posséder autant de significations que d'emplois, chacune de ses évocations paraissant renvoyer à une définition ou à une implication différentes de la solidarité gouvernementale, quand bien même les thèmes abordés sont souvent communs. Cette correspondance thématique n'efface donc pas la superposition imparfaite des définitions et il est impossible, après en avoir lu plusieurs, d'affirmer que la solidarité gouvernementale c'est cela et ce n'est pas autre chose. Pour ne donner ici qu'un bref aperçu de cette indétermination sémantique, on indiquera que la solidarité gouvernementale est surtout définie par renvois à d'autres notions : tantôt amalgamée à la responsabilité collective des ministres, il arrive aussi qu'elle soit appréhendée comme un impératif régulant la vie interne du Gouvernement et, de la sorte, assimilée à la coordination ou à la cohésion gouvernementale. La doctrine constitutionnaliste est toutefois quasi unanime sur une caractéristique de la solidarité gouvernementale, à savoir son lien congénital au régime parlementaire. Elle est successivement présentée comme un « élément de définition du gouvernement en régime parlementaire »¹⁶, un « mécanisme »¹⁷ ou un « principe »¹⁸ du régime

¹⁶ A. LE DIVELLEC, M. DE VILLIERS (dir.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, Dalloz, 2022, 13^e éd., p. 361.

¹⁷ C. DE NANTOIS, « La construction de la solidarité gouvernementale avant 1958 : entre rejet et inefficacité », *Politeia*, n° 18, 2010, p. 408.

¹⁸ S. GUINCHARD, T. DEBARD (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2022, 30^e éd., p. 1013.

parlementaire, « un des traits du régime parlementaire »¹⁹, un « principe traditionnel – mais non écrit – du régime parlementaire »²⁰, une « spécificité des régimes parlementaires »²¹ ou encore un « principe inhérent aux régimes politiques de type parlementaire »²².

La proposition de définition du concept de solidarité gouvernementale exposée ici n'est pas bâtie ex nihilo et consiste davantage en une redéfinition effectuée à partir d'une étude de ses usages classiques et contemporains. Le concept de solidarité appliqué au Gouvernement permet d'envisager, dans un régime parlementaire, la situation de contrainte mutuelle qui lie entre eux les membres du Gouvernement. Il est ce qui permet de concevoir le Gouvernement en tant qu'« être collectif doué d'unité »²³, et nous proposons de le décliner en deux composantes : la *solidarité-état*, composante objective qui renvoie à l'état d'interdépendance qui engage communément les ministres et dont la traduction constitutionnelle consiste en leur responsabilité collective ; la *solidarité-comportement*, composante subjective relative à la conduite des ministres, aux comportements que l'on est susceptible d'attendre de leur part en raison de leur interdépendance.

La *solidarité-état* est considérée comme une composante objective de la solidarité gouvernementale en ce sens qu'elle existe indépendamment de la manière dont se conduisent les sujets de la responsabilité collective. L'action gouvernementale est collectivement imputée aux ministres, et cette contrainte mutuelle est le plus souvent reconnue par une règle juridique. Sous la Ve République, la communauté de destin posée par la règle constitutionnelle dans l'hypothèse d'une sanction parlementaire (article 50) ou d'une démission du Premier ministre (article 8) rend solennelle l'existence d'un rapport vertical entre chaque ministre et l'institution gouvernementale. Parce que ce rapport est commun à l'ensemble des ministres, naissent concomitamment des rapports horizontaux de dépendance réciproque entre les sujets de la responsabilité collective. Dès lors, on peut valablement parler de solidarité gouvernementale quand bien même il n'existerait pas – ou insuffisamment – au sein du Gouvernement un sentiment authentique d'appartenance à un collectif. D'une certaine manière, la *solidarité-état* existe et s'éteint en même temps que le Gouvernement, et laisse place à la *solidarité-état* d'un autre Gouvernement. En revanche, il est tout à fait concevable d'envisager la *solidarité-état* comme un support favorable au développement d'une cohésion entre les ministres, à même de susciter chez ses sujets des comportements de solidarité.

¹⁹ F. DE BAECQUE in O. DUHAMEL, Y. MENY (dir.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 1^{ère} éd., entrée « Solidarité ministérielle », p. 985.

²⁰ D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, *Droit constitutionnel contemporain 2, La Constitution de la Ve République*, Paris, Dalloz, 8^e éd., 2017, p. 144.

²¹ C. DE NANTOIS, « La solidarité gouvernementale sous la Ve République : se soumettre, se démettre ou disparaître », *Jus politicum*, 2009, n^o 2, p. 3.

²² N. HAVAS, *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Cinquième République*, Paris, Dalloz, 2012, p. 44.

²³ J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel*, tome II, Paris, PUF, 2022, 4^e éd., p. 124.

C'est d'ailleurs cette complémentarité essentielle qui justifie que l'on ne délaisse pas l'étude des comportements de solidarité, et que l'on identifie une composante subjective de la solidarité gouvernementale, la *solidarité-comportement*.

Cette dernière, dont il sera moins question dans ces développements, renvoie comme son nom l'indique aux comportements que l'on peut attendre de la part de personnes communément engagées dans une situation de contrainte mutuelle. Subjective, puisqu'attachée aux sujets de la solidarité gouvernementale, cette composante revêt une forte dimension psychologique, voire sentimentale, qui ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'elle éclaire utilement, dans une étude de droit constitutionnel, les contraintes qui pèsent sur l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement dans un régime parlementaire, et en particulier les contraintes qui pèsent sur les ministres en raison de leur appartenance à un corps solidaire. Il n'est pas rare que la solidarité gouvernementale soit réduite à sa composante subjective, envisagée dès lors comme un standard comportemental, c'est-à-dire un instrument de mesure de la conduite des ministres et du degré de cohésion gouvernementale. Si l'on a dit précédemment que la *solidarité-état* pouvait exister sans que ne se développe au sein du Gouvernement un sentiment authentique de solidarité, il paraît évident que lorsqu'un tel sentiment vient s'y greffer, cela constitue un apport substantiel à la solidarité gouvernementale. Elle lui donne une consistance politique certaine en renforçant l'épaisseur des liens qui se nouent entre les membres du Gouvernement, faisant en sorte que la communauté de destin qui les unit repose sur autre chose que la seule hypothèse d'une chute collective. En un mot, cette *solidarité-comportement* figure le Gouvernement en corps soudé dont les membres sont moralement engagés les uns aux autres. Pour tout Gouvernement qui souhaite exercer durablement et effectivement ses fonctions, elle se conçoit comme un cap vers lequel on tente d'orienter et de maintenir les comportements des ministres. Par exemple, on présume que l'élaboration collective de la politique gouvernementale est susceptible de renforcer les comportements de solidarité de la part des ministres, l'implication de ces derniers faisant naître chez eux un engagement sincère vis-à-vis d'une ligne politique qu'ils ont contribué à définir.

Cette dernière illustration fait apparaître le lien évident qui se noue entre la solidarité et la collégialité gouvernementale, mais aussi la nécessité pour les constitutionnalistes d'identifier la seconde comme une implication de la première.

B. La collégialité, implication de la solidarité gouvernementale

Cette contribution défend l'hypothèse selon laquelle la collégialité gouvernementale doit être conçue comme une conséquence de la solidarité gouvernementale, plus précisément comme une implication complémentaire mais non strictement nécessaire de celle-ci.

Pour le comprendre, il faut au préalable rappeler que si la notion de collégialité évoque d'abord l'existence d'un collège, c'est-à-dire à la réunion de plusieurs personnes²⁴, elle doit être rigoureusement appréhendée selon un critère fonctionnel²⁵ : la collégialité s'attache à la méthode collective selon laquelle un organe exerce ses fonctions et prend ses décisions. Elle signifie que les membres d'un collège adoptent en commun leurs décisions, et « suppose donc la décision collective »²⁶. Ainsi, affirmer qu'une décision est collégiale revient à dire qu'elle fut prise collectivement²⁷, sans que cela ne renseigne sur l'efficacité de la délibération collective ou, autrement dit, sur la contribution active de chacun des membres du collège à la détermination du contenu de la décision. Pour être complètement précis, il faudrait même dire que la décision est *réputée* collégiale, c'est-à-dire qu'elle apparaît à tous comme la décision du collège car elle est délibérée collectivement, peu importe alors que celui-ci se soit divisé durant les délibérations ou lors de l'adoption de la décision. Ainsi, le Parlement adopte collégalement les lois, quand bien même ses membres se divisent au moment du vote en une majorité et une minorité. La collégialité s'apparente donc à un moyen formel de décider à plusieurs qui concilie l'unité inhérente à la décision et la pluralité des décisionnaires²⁸.

²⁴ Comme le rappelle Marie-Anne Cohendet, le terme « collègue » est dérivé du latin *collegium* qui signifie « réunir » (M.-A. COHENDET, « La collégialité gouvernementale » in J.-J. MENURET, C. REIGPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public, op. cit.*, p. 56).

²⁵ À propos du Parlement, Julie Benetti écrit ainsi très justement que « réduire la collégialité à sa dimension numérique c'est occulter sa fonction même : un organe est collégial pour que les personnes qui le composent exercent ensemble certaines fonctions et prennent en commun certaines décisions » (J. BENETTI, « La collégialité au Parlement » in J.-J. MENURET, C. REIGPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public, op. cit.*, p. 49).

²⁶ J.-J. MENURET, C. REIGPLINGER, « Avant-propos » in J.-J. MENURET, C. REIGPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public, op. cit.*, p. 7. Quant à la réciproque, les auteurs relèvent qu'il « ne semble pas évident de trouver une décision qualifiable de collective qui ne le soit pas également de collégiale » (*Ibid.*). On peut éventuellement envisager qu'une décision collective ne soit pas une décision collégiale si l'on se situe du point de vue des destinataires de la décision : une décision adoptée par un auteur unique qui emporterait des effets sur un ensemble de personnes, c'est-à-dire des effets collectifs. En se situant du point de vue des auteurs, décision collective et décision collégiale apparaissent en revanche comme synonymes.

²⁷ Comme l'explique le professeur de sociologie Christian Thuderoz, la décision « prise en commun est *collective* dans la mesure où chacun a pu émettre un avis et plaider en faveur d'une option [...] ; où la forme, le moment et l'objectif de cette délibération sont clairement identifiés ; où chacun est reconnu comme participant légitime à celle-ci ; et où chacun est lié par cette décision et s'engage, peu ou prou, pour la mettre en œuvre (ou la faire exécuter) » (C. THUDEROZ, *Décider à plusieurs*, Paris, PUF, 2017, p. 42). L'auteur évoque ainsi l'importance de la « solidarité dans le choix » pour les participants au processus décisionnel (p. 42).

²⁸ C'est en ce sens qu'elle peut justement être envisagée comme une « technique » (v. J. DELVALLEE, *La collégialité en droit des sociétés*, Paris, Dalloz, 2019, p. 6-7).

Débordant cette acception fonctionnelle qui considère que la collégialité existe dès lors qu'une décision est prise de manière collégiale, le discours commun développe une conception substantielle de la collégialité. Celle-ci est appréhendée comme une valeur²⁹, et plus exactement comme une valeur légitimante en ce qu'elle serait signe d'un processus décisionnel démocratique et protecteur de la liberté³⁰. On s'attache à la « vertu » de la collégialité, et à l'idée selon laquelle une décision « apparaîtra d'autant plus juste qu'elle sera le fruit d'une délibération collective plutôt que le résultat d'une production personnelle et unilatérale »³¹. La collégialité est régulièrement vantée en tant qu'elle ouvre un espace de débat dans le cadre duquel la pluralité des idées et la diversité des compétences des différents membres du corps emportent une amélioration qualitative des décisions finalement arrêtées. Cela s'étend naturellement à la collégialité gouvernementale, jugée fondamentale pour un exercice pleinement démocratique du pouvoir, garantissant la pluralité des vues au sein du Gouvernement³². Elle permettrait un contrôle mutuel entre ses membres source de modération³³, mais aussi de renforcer la qualité de la décision par le truchement de la délibération³⁴ ou encore de limiter la personnalisation du pouvoir³⁵. C'est ainsi au regard d'un standard redoutablement exigeant que l'on s'aperçoit de l'« imparfaite collégialité gouvernementale »³⁶ sous la Ve République, voire de la disparition du Gouvernement en tant que collègue³⁷. On le constate, cette approche vertueuse alimente une vision idéalisée de la collégialité gouvernementale dont on peine à trouver des occurrences tangibles, que ce soit dans notre histoire constitutionnelle³⁸ ou bien dans les régimes étrangers³⁹. Par l'identité démocratique qu'elle confère à la collégialité gouvernementale, cette approche lui accorde en outre une importance symbolique telle qu'il

²⁹ Sur cet aspect, v. F. HOURQUEBIE, « La collégialité : valeur ou principe » in J.-J. MENURET, C. REIGPLINGER (dir.), *La collégialité, valeurs et significations en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 16-19

³⁰ Cela dépasse évidemment le champ du droit constitutionnel, que l'on songe notamment aux critiques qui fusent à propos des limitations à la collégialité de la juridiction administrative (v. par ex., M. FULLANA, « Quel juge administratif demain ? », *AJDA*, 2022, p. 2433), ou plus largement à la permanence de l'adage « juge unique, juge inique ».

³¹ F. HOURQUEBIE, *op. cit.*, p. 17-18.

³² M.-A. COHENDET, *op. cit.*, p. 61.

³³ F. HOURQUEBIE, *op. cit.*, p. 18.

³⁴ C. CERDA-GUZMAN, « Principe de collégialité et pouvoir exécutif : la collégialité de l'exécutif est-elle une chimère ? » (en ligne), Congrès de l'Association française de droit constitutionnel, Lyon, 2014, p. 4.

³⁵ M.-A. COHENDET, *op. cit.*, p. 65 ; F. HOURQUEBIE, *op. cit.*, p. 18.

³⁶ C. CERDA-GUZMAN, *op. cit.*, p. 13.

³⁷ La question est soulevée par Marie-Anne Cohendet : « Existe-t-il encore un Gouvernement ? Y a-t-il encore en France un collègue de ministres égaux chargés de déterminer et conduire collégialement la politique de la nation selon la volonté et sous le contrôle exclusif et permanent des élus du peuple à l'Assemblée ? » (M.-A. COHENDET, *op. cit.*, p. 55).

³⁸ Il n'est alors pas rare que l'on se réfère à des Exécutifs qui n'ont jamais vu le jour, comme l'indique Carolina Cerda-Guzman en évoquant celui prévu par le projet girondin de Constitution déposé en février 1793 à la Convention, ou celui prévu par la Constitution montagnarde du 24 juin 1793 (C. CERDA-GUZMAN, *op. cit.*, p. 8).

³⁹ Comme le souligne Yves Mény, « la littérature constitutionnelle et la symbolique politique font du conseil des ministres ou du cabinet le lieu par excellence de la décision collégiale et de la détermination des politiques. En fait, il en est rarement ainsi, car ce n'est pas la brève réunion hebdomadaire de deux ou trois heures rassemblant de 15 à 30 personnes qui permet une discussion et une détermination des choix gouvernementaux » (Y. MENY, *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 323).

apparaît inconcevable de l'envisager seulement comme une implication de la solidarité qui lie entre eux les membres du Gouvernement.

Pourtant, si l'on s'en tient à la définition exposée plus haut, la collégialité gouvernementale renvoie seulement au fait que le Gouvernement prenne ses décisions collectivement. Elle bénéficie sous la Ve République d'une reconnaissance constitutionnelle par le truchement du Conseil des ministres, instance de délibération collective d'un certain nombre de décisions gouvernementales. On ne saurait dès lors affirmer que la solidarité gouvernementale dérive de la collégialité puisque ce n'est pas en raison de ce fonctionnement collégial que les membres du Gouvernement sont tenus à la solidarité vis-à-vis de la décision adoptée. La responsabilité collective du Gouvernement contraint déjà les ministres à assumer collectivement les décisions qui sont ou seront imputées au Gouvernement. Pour certaines d'entre elles, assurément les plus importantes, le texte impose qu'elles soient adoptées après leur passage au sein d'une instance collégiale, mais cela n'est pas nécessaire à l'effectivité de la *solidarité-état* entre les ministres. Ainsi, ce n'est pas parce que les décisions sont collégalement élaborées que les membres du Gouvernement en sont solidaires, mais bien parce qu'ils sont solidaires que ces décisions sont prises collectivement ou, plus précisément, apparaissent comme étant prises collectivement⁴⁰. Le passage obligatoire de ces décisions au sein d'une instance collégiale confère du crédit à la présomption d'imputation collective, il permet d'afficher un exercice collectif de la fonction gouvernementale. Afin d'identifier la relation de causalité entre la solidarité et la collégialité gouvernementales, il faut donc conserver à l'esprit que la délibération collective de la décision n'est pas exigée pour que l'imputation collective soit effective, mais plutôt pour que celle-ci soit davantage réaliste⁴¹. Le processus décisionnel au sein du Gouvernement intègre la délibération collective afin de correspondre à la contrainte collective de responsabilité. La fonction première de la collégialité gouvernementale n'est donc pas d'ordre démocratique, elle consiste à concrétiser la solidarité, et apparaît de la sorte comme une implication complémentaire mais non nécessaire de celle-ci.

Une telle conclusion offre une perspective renouvelée sur certaines critiques liées à des dysfonctionnements de la collégialité gouvernementale sous la Ve République. Elle invite en effet à les interroger à l'aune de la solidarité, et plus précisément à les tempérer. En étudiant l'exemple emblématique du Conseil des ministres, on tentera ainsi de démontrer qu'en dépit d'un fonctionnement que l'on peut considérer défectueux au regard d'une acception classique de la

⁴⁰ Comme l'écrit Nathalie Havas, « la responsabilité collective suppose que la décision ait été prise au sein du Cabinet ministériel et, comme telle, qu'elle s'impose à tous les membres du ministère » (N. HAVAS, *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Ve République*, Paris, Dalloz, 2012, p. 438, nous soulignons)

⁴¹ Cf. *infra*.

collégialité gouvernementale, et malgré sa mise en concurrence par d'autres instances décisionnelles au sein de l'Exécutif, ce rendez-vous hebdomadaire des ministres continue d'assurer sa principale fonction, à savoir réitérer et concrétiser la solidarité entre les membres du Gouvernement.

II. Une vision renouvelée de la collégialité gouvernementale à travers la solidarité : l'exemple du Conseil des ministres de la Ve République

La vision vertueuse de la collégialité conduit généralement à constater, sous la Ve République, de sérieuses limites à la collégialité gouvernementale, voire tout bonnement une « négation de la collégialité dans l'exercice du pouvoir gouvernemental »⁴². En tant qu'« incarnation »⁴³ de la collégialité gouvernementale, le Conseil des ministres est souvent visé par ces critiques compte tenu de son fonctionnement pratique qui laisse assez peu de place au débat et à la concertation. Après avoir exposé ces critiques (A), nous tenterons de démontrer, à l'aune de la solidarité, que les fonctions principales du Conseil des ministres ne sont pas celles que l'on croit : il est avant tout un instrument de concrétisation et de réitération de la solidarité gouvernementale (B).

A. Le Conseil des ministres, symbole d'une collégialité gouvernementale limitée ?

L'intensité de la déception à l'égard du Conseil des ministres de la Ve République se situe au niveau des attentes très élevées qui découlent d'une conception exigeante et vertueuse de la collégialité gouvernementale. Il ne correspond pas à ce qu'il « devrait être »⁴⁴, c'est-à-dire un « organe délibératif de l'action gouvernementale »⁴⁵. Tandis que d'anciens ministres ont pu évoquer le Conseil des ministres comme une « cérémonie vide »⁴⁶, la doctrine constitutionnaliste attachée aux vertus démocratiques de la délibération et de la collégialité a formulé des appels afin qu'il

⁴² M.-A. COHENDET, *op. cit.*, p. 76.

⁴³ J.-Ph. DEROSIER, « Le Conseil des ministres. Institution multi-séculaire dans Constitution sexagénaire » in BLACHER Ph. (dir.), *La Constitution de la Ve République. 60 ans d'application (1958-2018)*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ Lextenso, 2018, p. 219.

⁴⁴ C. DEVOS-NICQ, *La responsabilité individuelle du ministre sous la Ve République*, thèse dactyl., Université de Lille II, 1996, p. 389.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ M. JOBERT, *Par trente-six chemins*, Paris, Albin Michel, 1984, p. 144.

« redevienne ce qu'il doit être : le lieu d'une collégialité active, solidaire et, partant, efficace »⁴⁷. Quand bien même l'on peut sérieusement douter que le Conseil des ministres ait déjà été cela dans l'histoire constitutionnelle française⁴⁸, l'idée d'un déclin semble plutôt partagée par les observateurs⁴⁹.

Les critiques sur les limites du Conseil des ministres en tant qu'instance d'élaboration collégiale de la politique gouvernementale se concentrent habituellement sur deux aspects. Le premier concerne l'incontestable emprise présidentielle sur le fonctionnement du Conseil des ministres. Le chef de l'État se servirait de la présidence du Conseil des ministres, prévue par l'article 9 de la Constitution, comme d'un « instrument privilégié de confiscation du pouvoir gouvernemental »⁵⁰, paralysant de la sorte l'élaboration collective des décisions par les membres du Gouvernement. La seconde critique, qui n'est pas sans lien avec la première, insiste sur la dévitalisation du Conseil des ministres comme instance décisionnelle active, en expliquant que ce n'est plus en son sein que les orientations de la politique gouvernementale sont définies. Le Conseil serait devenu une instance d'enregistrement de décisions prises ailleurs, un lieu formel dans lequel le « Gouvernement entérine, plus qu'il ne délibère »⁵¹. La passivité de ses participants apparaît alors comme un dysfonctionnement sur le plan de la qualité délibérative attendue de la part d'une instance « réellement » collégiale et, parce que « tout a été réglé, maîtrisé à l'avance »⁵², le Conseil des ministres semble symboliser le fait que la politique gouvernementale n'est pas élaborée collégalement sous la Ve République.

Afin de nuancer quelque peu cette critique, il faut toutefois rappeler que le Conseil des ministres ne dispose pas du monopole de la délibération gouvernementale et, qu'en pratique, celle-ci se déroule en amont dans une multitude de structures prévues à cet effet (conseils et comités interministériels, réunions interministérielles, séminaires gouvernementaux). Il est donc également possible de présenter de manière plus positive le Conseil des ministres comme un « point

⁴⁷ G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, *La Constitution*, Paris, Seuil, 13^e éd., 2016, p. 91.

⁴⁸ Jean-Marc Sauvé appelle ainsi à « rompre la mythique – parce qu'elle n'a jamais réellement existé – unité de temps, de lieu et d'action des grandes institutions publiques », en rappelant à propos du Conseil des ministres qu'il a toujours été une instance officielle préparée par de nombreuses réunions préalables où les décisions sont effectivement élaborées (J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres » in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 525).

⁴⁹ Par exemple chez Joël-Yves Plouvin écrivant que le Conseil des ministres « n'apparaît plus comme l'organe politique cardinal, maître des grandes décisions de l'État, au sein de l'exécutif » (J.-Y. PLOUVIN, « Le Conseil des ministres, institution seconde », *Revue administrative*, 1980, n°187, p. 488) ou chez Carolina Cerda-Guzman relevant qu'il « n'est plus véritablement un lieu de délibération collégiale » (C. CERDA-GUZMAN, « Principe de collégialité et pouvoir exécutif : la collégialité de l'exécutif est-elle une chimère ? » (en ligne), Congrès de l'Association française de droit constitutionnel, Lyon, 2014, p. 14).

⁵⁰ M.-A. COHENDET, *op. cit.*, p. 79.

⁵¹ J.-Y. PLOUVIN, *op. cit.*, p. 490. Dans le même sens, Julien Boudon écrit que « le Conseil des ministres ne discute pas, il entérine l'ordre du jour » (J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel*, tome II, Paris, PUF, 2020, 3^e éd., p. 126).

⁵² C. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la Ve République, *RDP*, 1988, p. 455.

d'aboutissement»⁵³ du travail gouvernemental, en estimant que cette instance « n'est pas concurrencée mais préparée par toutes les autres délibérations gouvernementales »⁵⁴. Un passage définitif en Conseil des ministres correspond précisément à ce qu'impose le texte constitutionnel pour l'adoption des principales décisions gouvernementales⁵⁵, contrainte qui garantit son importance puisque, comme l'a affirmé l'ancien Premier ministre Lionel Jospin, « rien ne se passe s'il n'y a pas de Conseil »⁵⁶. Si elle associe par plusieurs articles le Conseil des ministres à l'idée de délibération⁵⁷, la Constitution n'exige pas que cette délibération soit active, et ne saurait d'ailleurs efficacement l'imposer. L'absence de délibération par le Conseil des ministres peut certes entacher d'illégalité un décret qui relève de sa compétence, mais la question de savoir si un décret a réellement fait l'objet d'échanges et de discussions est quant à elle sans incidence sur sa légalité. De la même manière, lorsque le Conseil constitutionnel est invité à contrôler le respect de la condition de délibération préalable posée par l'article 49 de la Constitution, il doit se contenter de constater l'existence de la délibération à partir du relevé de décisions fourni par le secrétariat général du Gouvernement⁵⁸.

En tout état de cause, qu'on les juge excessives ou non, les atteintes portées à un exercice « réellement » collégial du pouvoir gouvernemental n'ont en réalité qu'une importance relative du

⁵³ Comme l'indique Jean-Marc Sauvé qui, secrétaire général du Gouvernement de 1995 à 2006, fut un témoin privilégié du fonctionnement des Conseils des ministres (J.-M. SAUVÉ, *op. cit.*, p. 510). Son prédécesseur au secrétariat général du Gouvernement, Renaud Denoix de Saint-Marc, avait expliqué que le Conseil des ministres est une échéance hebdomadaire qui impose au Gouvernement de travailler rigoureusement et, qu'en ce sens, il pouvait être qualifié d'« aiguillon qui pousse en avant la machine gouvernementale » (R. DENOIX DE SAINT MARC, « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement » in P. AVRIL, M. VERPEAUX, (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, 2000, p. 227).

⁵⁴ J.-M. SAUVÉ, *op. cit.*, p. 510.

⁵⁵ C'est le cas pour l'engagement de la responsabilité du Gouvernement (article 49), les projets de loi (article 39), les ordonnances de l'article 38 et de l'article 74-1, un certain nombre de décrets et de nominations (article 13) ou encore pour la mise en œuvre de l'état de siège (article 36). Au-delà du texte constitutionnel, des dispositions législatives imposent également la consultation du Conseil des ministres, par exemple pour autoriser la comparution d'un ministre comme témoin (article 652 du Code de procédure pénale), pour prononcer la dissolution d'un conseil municipal (article L. 2121-6 du Code général des collectivités territoriales) ou de certaines associations dangereuses (article L. 212-1 du Code de la sécurité intérieure), ou pour déclarer l'état d'urgence (article 2 de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence).

⁵⁶ Il confiait ainsi à la journaliste Bérengère Bonte : « Vos interlocuteurs vous disent qu'il ne se passe jamais rien en Conseil des ministres. Moi je vous dis que rien ne se passe s'il n'y a pas de Conseil. » (B. BONTE, *Dans le secret du Conseil des ministres : enquête dans les coulisses du salon Murat, du général de Gaulle à François Hollande*, Paris, Les Editions du Moment, 2016, p. 12). Dans le même sens, Jean-Philippe Derosier rappelle que « rien ne s'y décide mais, sans lui, aucune décision ne peut être prise » (J.-Ph. DEROSIER, *op. cit.*, p. 219).

⁵⁷ Ainsi de l'article 13 qui mentionne les décrets *délibérés* en Conseil des ministres, de l'article 39 prévoyant que les projets de loi sont *délibérés* en Conseil, ou encore de l'article 49 qui permet au Premier ministre, après *délibération* du Conseil, d'engager la responsabilité du Gouvernement.

⁵⁸ Cons. const., décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, § 5 : « Considérant qu'il ressort de la production d'un extrait de relevé de décisions du conseil des ministres que celui-ci a délibéré, au cours de sa réunion du 21 juillet 2004, de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement [...] ; qu'ainsi, la condition posée par la Constitution pour la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution a été respectée ». En l'espèce, les requérants avaient invoqué ce moyen en faisant valoir qu'aucun communiqué du Conseil des ministres ne faisait apparaître l'existence d'une délibération sur l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

point de vue des fonctions accomplies par le Conseil des ministres en matière de solidarité gouvernementale.

B. Le Conseil des ministres, instrument de concrétisation et de réitération de la solidarité gouvernementale

Dans le prolongement des développements précédents qui ont permis d'identifier la collégialité gouvernementale comme une implication de la solidarité entre les ministres, une autre perspective s'ouvre en effet sur le Conseil des ministres : avant d'être un « avatar » de la collégialité⁵⁹, il est un instrument de réitération et de concrétisation de la solidarité gouvernementale. Il est l'instance solennelle conçue par la Constitution au sein de laquelle les décisions gouvernementales les plus importantes sont arrêtées. Sa tenue hebdomadaire ouvre ou, si l'on veut être davantage fidèle à la réalité, entr'ouvre une fenêtre à destination des participants du Conseil des ministres leur permettant d'exprimer leur opinion sur le contenu des décisions. Il suffit que cette ouverture existe, même sur un plan strictement formel, pour que les décisions qui ont transité par le Conseil puissent être légitimement perçues comme les décisions du Gouvernement dans son ensemble. En cela, les réunions du Conseil des ministres expriment de manière ostensible la solidarité qui unit le Gouvernement dans la conduite de l'action gouvernementale. Si l'on dit que le Conseil des ministres accomplit une fonction de *réitération* de la solidarité gouvernementale, c'est parce que l'imputation collective des décisions gouvernementales existe déjà avant leur formalisation dans le cadre du Conseil. Ce dernier ne génère pas la *solidarité-état* entre les ministres, mais se contente de la rappeler hebdomadairement. L'intérêt du Conseil des ministres en matière de solidarité gouvernementale se situe donc davantage dans la fonction de *concrétisation* qu'il accomplit. Il assure que l'imputation collective des décisions gouvernementales ne soit pas complètement fictive, le passage d'une mesure en Conseil des ministres permet de considérer que son contenu a été collectivement arrêté par les membres du Gouvernement qui y participent. L'accord de ceux-ci demeure présumé (la décision est *réputée* collective), et un ministre pourra toujours tenter de s'extraire de la solidarité gouvernementale en exprimant ultérieurement son désaccord par le truchement de sa démission, mais sa présence au Conseil sera de nature à le gêner considérablement dans cette démarche. Elle est une manifestation concrète de sa

⁵⁹ F. HOURQUEBIE, *op. cit.*, p. 24.

participation à la détermination collégiale de la décision gouvernementale dont il essaye après coup de se désolidariser.

Selon ces vues, le Conseil des ministres est donc un instrument de réitération et de concrétisation de la solidarité gouvernementale avant d'être, éventuellement et secondairement, une instance de délibération et de concertation au sein du Gouvernement. Présenté ainsi, il n'apparaît plus comme un angle d'attaque pertinent afin d'exposer les limites de la collégialité gouvernementale sous la Ve République : l'efficacité de la délibération, tout comme la coordination et la concertation entre les membres du Gouvernement en vue de faire converger leurs opinions et d'améliorer collectivement le contenu de la décision correspondent alors seulement à des manifestations supplémentaires d'une collégialité substantiellement renforcée. En matière de solidarité gouvernementale, une collégialité « formelle » semble théoriquement suffisante afin de consolider l'effectivité de la *solidarité-état* entre les membres du Gouvernement, et il peut exister une forte distorsion entre l'automatisme de l'imputation collective et la « collectivisation » réelle du processus décisionnel. La question peut néanmoins se poser de savoir ce qu'il advient en pratique de la présomption d'imputation collective si cette distorsion s'étire à l'excès. La fonction de concrétisation de la solidarité gouvernementale peut-elle toujours s'accomplir si le Conseil des ministres est manifestement réduit à n'être qu'une instance formelle d'enregistrement de décisions élaborées en amont et par d'autres ?

Un début de réponse nous a été offert récemment avec la mobilisation intense du Conseil de défense et de sécurité nationale comme le lieu où sont arrêtées par le président de la République des mesures entérinées ensuite en Conseil des ministres. Cet organe collégial qui a connu un regain de notoriété sous la présidence d'Emmanuel Macron⁶⁰ est chargé, au titre de l'article R. 1122-1 du Code de la défense, de définir « les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme ». Présidé par le chef de l'État, il se décline en trois formations (plénière⁶¹, restreinte et spécialisée⁶²) qui n'accueillent pas

⁶⁰ Sur l'histoire et l'évolution du Conseil de défense, nous renvoyons au riche article de Thibault Desmoulin, « La formalisation du présidentialisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale », *Jus politicum*, 2021, n° 25 (en ligne), p. 221-254.

⁶¹ L'article R. 1122-2 du Code de la défense prévoit que « dans sa formation plénière, le Conseil de défense comprend, outre le président de la République, le Premier ministre, le ministre de la défense, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget, le ministre chargé des affaires étrangères et, s'il y a lieu, sur convocation du chef de l'État, d'autres ministres pour les questions relevant de leur responsabilité ».

⁶² Article R. 1122-3 du Code de la défense : « Le conseil de défense et de sécurité nationale peut être réuni en conseil restreint, dans une composition fixée par son président en fonction des points figurant à son ordre du jour. Il peut également être réuni en formation spécialisée. »

seulement des membres du Gouvernement puisque le Président peut convoquer dans n'importe laquelle de ces formations « toute personnalité en raison de sa compétence »⁶³. En pratique, la formation restreinte à laquelle seuls quelques membres du Gouvernement sont invités est celle privilégiée par les présidents de la République⁶⁴, ces derniers insistant notamment sur la dimension opérationnelle de cette instance.

Ce qui nous intéresse dans le cadre de nos développements réside dans la tendance récente à l'extension du champ matériel de cette instance, avec un élargissement significatif des sujets traités en son sein : réponses à l'incendie de Notre-Dame de Paris⁶⁵, lutte contre l'épidémie de Covid-19⁶⁶, réouverture du parc d'attractions Le Puy du Fou⁶⁷, rénovation thermique des bâtiments ou lutte contre l'artificialisation des sols⁶⁸... Le recours de plus en plus fréquent au Conseil de défense a fait de ce dernier un organe qui intervient « à titre normal – pour ne pas dire permanent – dans le Gouvernement de la France »⁶⁹. Cette pratique a été perçue comme un nouveau signal de la dévitalisation de la collégialité gouvernementale sous la Ve République⁷⁰, reléguant au rang de fiction l'idée selon laquelle la politique gouvernementale est élaborée collectivement par les ministres. Nombreux ont été les mercredis où se sont succédé un Conseil de défense puis un Conseil des ministres, suggérant une mise en concurrence du second qui ne servirait plus qu'à « enregistrer »⁷¹ les décisions prises dans le cadre du premier. Auditionné en 2020 par la commission d'enquête du Sénat sur la gestion de l'épidémie de Covid-19, l'ancien ministre Xavier Bertrand brocardait ainsi le Conseil de défense comme étant « en train de remplacer le Conseil des ministres »⁷². Assurément, le Conseil de défense s'ajoute à la liste des lieux de délibération qui rivalisent avec le Conseil des ministres quant à la détermination de l'action gouvernementale, la fonction délibérative de ce dernier apparaissant plus que jamais neutralisée par la pratique présidentialisante du pouvoir. Au regard de la mainmise manifeste du chef de l'État sur son organisation et son fonctionnement, il marque nettement le déplacement de la prise de décision du

⁶³ Article R. 1122-4 du Code de la défense.

⁶⁴ T. DESMOULINS, *op. cit.*, p. 231.

⁶⁵ Conseil restreint de défense du 17 avril 2019 (agenda mis en ligne sur le site web de l'Elysée)

⁶⁶ Il s'agissait alors de « conseils de défense sanitaire », très nombreux à compter de février 2020 et jusqu'au printemps 2022.

⁶⁷ Conseil de défense du 20 mai 2020 (*Le Point* 21 mai 2020 ; *Le Figaro*, 24 mai 2020).

⁶⁸ Conseil de défense écologique du 27 juillet 2020 (Compte-rendu disponible sur le site web de l'Elysée).

⁶⁹ T. DESMOULINS, *op. cit.*, p. 243.

⁷⁰ Ainsi, Thibaud Mulier écrit que le recours de plus en plus fréquent au Conseil de défense « se fait au détriment [...] des instances collégiales de préparation et de prise de décision, comme les réunions interministérielles, organisées par Matignon, ou le Conseil des ministres, lieu solennel de mise en mouvement de la politique gouvernementale » (T. MULIER, « La présidentialisation de la Ve République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale », *Blog droit administratif* (en ligne), 9 juin 2020).

⁷¹ T. DESMOULINS, *op. cit.*, p. 248.

⁷² X. BERTRAND, Compte-rendu de l'audition du 22 septembre 2020 in *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sénatoriale pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion*, tome II, p. 62.

niveau gouvernemental vers le Président de la République ou, autrement dit, la « captation » présidentielle du processus décisionnel⁷³. Cela suscite alors des critiques qui visent la dissociation entre la réalité du pouvoir décisionnel et l'impossibilité de mettre en jeu la responsabilité politique du décisionnaire, dissociation qui porte une atteinte considérable aux principes du gouvernement représentatif exigeant l'identité entre le titulaire effectif du pouvoir et celui qu'on tient pour responsable. À ce propos, François Mitterrand reprochait déjà en 1964 au Premier ministre Georges Pompidou de renoncer aux compétences que lui accorde la Constitution en matière de défense nationale, expliquant que, ce faisant, « il n'engage pas que lui-même » mais aussi et surtout le Parlement « car il fait passer du secteur de la responsabilité qui l'engage au secteur de l'irresponsabilité présidentielle l'essentiel des droits du Parlement »⁷⁴.

Si la situation de dissociation demeure néanmoins tenable en pratique, c'est parce que le droit constitutionnel offre un responsable auquel il est possible d'imputer des décisions dont, visiblement, il n'est pas l'auteur principal. Il s'agit d'un procédé d'« imputation fictive »⁷⁵ mobilisé par le droit constitutionnel qui fait « *comme si* c'était réellement le gouvernement [...] qui avait décidé, alors que dans les faits la décision a pu être prise par quelqu'un d'autre »⁷⁶. Apparaît à cet égard le rôle indispensable que joue le Conseil des ministres sous la Ve République en matière de solidarité gouvernementale : à partir du moment où l'on cesse de le concevoir comme accomplissant une fonction de délibération et de concertation entre les membres du Gouvernement (conception substantielle de la collégialité), on comprend qu'il confère une assise concrète à l'imputation collective des mesures qui ont transité en son sein. Le Conseil de défense ne saurait alors le « remplacer » dès lors que, ne réunissant que très partiellement les membres du Gouvernement, il ne peut accomplir la même fonction de réitération et de concrétisation de la solidarité gouvernementale. Les décisions prises en Conseil de défense doivent être entérinées en Conseil des ministres, d'abord pour respecter les exigences constitutionnelles (projets de lois⁷⁷, nominations) mais surtout, et dans le même élan, pour assurer une participation des ministres qui devront les assumer solidairement. Même lorsqu'il semble réduit à n'être qu'une réunion « purement formelle »⁷⁸, la fonction principale du Conseil des ministres persiste puisqu'il garantit le

⁷³ Sur la notion de « captation », v. A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 349-362.

⁷⁴ F. MITTERRAND, Séance du 24 avril 1964, *JOAN*, 25 avril 1964, p. 945.

⁷⁵ D. BARANGER, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, 1999, p. 151

⁷⁶ O. BEAUD, *Le sang contaminé*, Paris, PUF, 1999, p. 115 (Souligné par l'auteur).

⁷⁷ Lors du Conseil restreint de défense du 7 juin 2017, les participants ont ainsi étudié le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Conformément à l'article 39 de la Constitution, le projet de loi devait par la suite être délibéré en Conseil des ministres.

⁷⁸ T. MULIER, « La présidentialisation de la Ve République à l'aune de la transformation du Conseil de défense et de sécurité nationale », *Blog droit administratif* (en ligne), 9 juin 2020.

rattachement concret de la décision qui transite en son sein aux membres du Gouvernement. En faisant participer les ministres à la décision, même très marginalement, il permet d'atténuer le caractère fictif de l'imputation collective. Cette seule participation est réputée marquer l'accord des ministres à la décision. À défaut de se situer pleinement dans une logique de causalité qui impliquerait que celui qui a décidé du contenu de l'acte en soit le responsable, le respect des formes constitutionnelles signifie que les membres du Gouvernement consentent, le plus souvent tacitement, à assumer solidairement la responsabilité de la mesure. Le cas particulier du Conseil de défense révèle donc l'efficacité de ce procédé d'imputation du point de vue de la solidarité, quand bien même il est évident que la décision assumée solidairement fut prise ailleurs qu'au niveau gouvernemental.

* * *

Le Gouvernement de la Ve République est donc un organe solidaire avant d'être un organe collégial. Derrière cette hiérarchie des impératifs gouvernementaux, se dégage une conception particulière de la solidarité gouvernementale et, par conséquent, de la fonction ministérielle et de la liberté de parole et d'action dont disposent leurs titulaires. À travers l'exemple du Conseil des ministres, on comprend que l'appartenance au Gouvernement est synonyme d'accord du ministre vis-à-vis de la ligne politique gouvernementale et que, pour se libérer de la solidarité gouvernementale, il n'existe que l'option de la démission⁷⁹. Comme l'avait compris Joël-Yves Plouvin, la solidarité gouvernementale « ne se conçoit pas autrement que négativement. Loin d'exiger une cohésion active, elle se limite à suggérer aux excellences, sous peine de révocation par le Président, de taire leurs états d'âme, puisqu'elles constituent, en droit, une équipe politiquement et solidairement responsable devant l'Assemblée nationale »⁸⁰.

⁷⁹ Jean-Pierre Chevènement a proposé la plus célèbre formulation de cette alternative solidarité/démission : « Un ministre ça ferme sa gueule. Si ça veut l'ouvrir, ça démissionne. » (Propos rapportés par *Le Monde* du 24 mars 1983, « Une crise pourrait s'ouvrir au P.S. »)

⁸⁰ J.-Y. PLOUVIN, *op. cit.*, p. 491.