La signification juridique de la Responsabilité politique

Éric Millard

▶ **To cite this version:**

Éric Millard. La signification juridique de la Responsabilité politique. Ph. Ségur. Gouvernants, quelle responsabilité ?, L'Harmattan, pp.81-100, 2000, Logiques Juridiques. halshs-00126322

HAL Id: halshs-00126322
https://shs.hal.science/halshs-00126322

Submitted on 24 Jan 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

OBSERVATIONS SUR LA SIGNIFICATION JURIDIQUE DE LA *RESPONSABILITÉ POLITIQUE*

O dit is vreemd bedrog.
Subtiele logen,
Verwisseling des wezens en den schijns [1].
(Frederik Van Eeden, HET LIED VAN SCHIJN EN WEZEN III)

1 – *Ce texte a pour unique objet, indépendamment de tout essai de construction théorique originale, de revenir sur les significations qui sont portées par le terme de « responsabilité politique » dans les différents discours qui s'y réfèrent, et d'essayer de montrer quelles sont les conditions, les conséquences et les présupposés d'un tel usage.*

La responsabilité politique semble avoir acquis le caractère d'une évidence aux yeux d'une grande partie de la doctrine juridique ; caractère que n'infirme pas la lecture de la plupart de la littérature politiste. On peut pour l'illustrer se référer avec Christian Bidegaray et Claude Emery [2] aux deux affirmations communément admises dans les études portant sur l'organisation juridique des régimes politiques :

a – Toute action politique suppose et appelle une forme de responsabilité

b – La forme moderne de l'action politique est la forme juridique

De ces deux énoncés, on tire alors (au moins implicitement) une conclusion apparemment logique :

c - Dans les régimes politiques modernes, il existe une responsabilité politique des gouvernants (les variantes possibles étant « dans les régimes politiques modernes, il doit exister une responsabilité politique », ou « un régime dans lequel il n'existe pas de responsabilité politique n'est pas un régime moderne, donc n'est pas un régime juridiquement organisé — un Etat de droit—. »).

Réfléchir à la valeur logique réelle de cette déduction, et notamment savoir si les énoncés a et b respectivement sont exacts, et si, à partir de cette exactitude supposée, il est logiquement possible d'inférer en les rapprochant l'une des conclusions proposées, dépasse très largement le cadre de cette intervention. Disons simplement que la conclusion se présente en vérité plus souvent comme une affirmation de bon sens, que comme le résultat vérifiable d'une argumentation théorique. Quoi qu'il en soit, il paraît impossible d'apprécier l'affirmation ou la conclusion si l'on ne dispose pas d'une signification à laquelle renvoie, dans ces énoncés, la responsabilité politique. De ce point de vue, il est douteux que le terme soit susceptible d'être pourvu d'une seule signification (c'est ce que l'on s'emploiera à démontrer), même s'il se pare volontiers d'un aspect familier pour celui qui en use ou s'y réfère.

Effectivement, il n'est pas un étudiant qui a suivi ne serait-ce qu'un semestre de droit constitutionnel en 1 ère année de droit, qui n'est supposé savoir ce qu'est la responsabilité politique. Le concept lui paraît d'évidence, comme, reconnaissons-le, il nous apparaît à nous qui le lui enseignons. Or ce sentiment intuitif de l'évidence du concept de responsabilité politique est évidemment un sentiment trompeur, dont il faut, lui comme nous, nous méfier, et qui est trop souvent la source de méfaits dans la connaissance du droit.

2 – Car là est à mes yeux ce qui importe le plus, là réside la première et principale difficulté que pose le concept de responsabilité politique à la science juridique. Toute science, toute philosophie, est d'abord une critique de la langue. La

[1] *O l'étrange illusion. Subtil mensonge, inversion du Paraître et de l'Etre* (cité par Cees Nooteboom, LE CHANT DE L'ETRE ET DU PARAÎTRE, Actes Sud, 1988).
[2] Christian Bidégaray et Claude Emeri, LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE, Dalloz, 1998.

langue d'une science n'est pas la langue naturelle. Un concept doit y avoir une signification pour qu'on puisse bâtir avec lui un raisonnement vérifiable. La connaissance du droit, en tant qu'activité scientifique, présuppose donc ce travail critique sur les concepts qu'elle utilise. Or la responsabilité politique dont nous parlons ici est évidemment en premier lieu un terme vague de la langue naturelle (de là vient qu'il nous paraît si familier), susceptible partant de renvoyer à de multiples utilisations (utilisation dans un contexte journalistique, utilisation dans un contexte politique, etc.), et donc d'avoir maintes significations (il signifiera en fonction du locuteur et du lieu de locution la responsabilité parlementaire des gouvernants, la responsabilité pénale des ministres, ou d'autres choses encore moins précises comme un devoir de la part du personnel politique de devoir rendre des comptes, sans que les procédures, les motifs, les sanctions ou les destinataires ne soient plus précisément identifiés ou supposés). Terme susceptible d'avoir dans la langue naturelle maintes significations, la responsabilité politique est pour cette raison soupçonnée de ne pouvoir être pourvue, au regard des exigences de la cognition juridique, d'aucune signification. Elle ne constitue donc pas immédiatement un concept juridique, bien au contraire.

3 – Si l'on veut dès lors progresser, c'est-à-dire essayer de proposer au sujet de la responsabilité politique, ou des choses que l'on veut ainsi désigner, une analyse qui soit réellement juridique, qui véhicule autre chose que des banalités, des à-peu-près, ou qui est mobilisée simplement pour exprimer des opinions morales, philosophiques ou politiques qui ne sont en rien vérifiables (et donc qui n'ont pas leur place dans un processus cognitif), il faut se méfier de la fausse familiarité de termes tels que responsabilité politique, et s'efforcer de cerner le concept logique, s'il existe, auquel ce terme renvoie dans le domaine juridique. S'il existe signifie ici simplement que l'on ne peut pas poser que le terme existe véritablement, c'est-à-dire qu'il y aurait un usage vrai du terme. Tout est ici affaire de convention, et, tout en se gardant de qualifier de responsabilité politique seulement ce qui pourrait nous arranger (tous les usages ne sont pas équivalents, au moins dans leur justification potentielle), il faut admettre que les différentes significations que reçoit le terme (et d'autres éventuellement) peuvent être pertinentes ; mais pour éviter d'inutiles débats, qui ne portent pas sur la chose que la responsabilité politique désignerait, ou sur le concept même, mais qui seraient liés à une mésentente des locuteurs sur le sens qu'ils donnent à la responsabilité politique (débat évidemment insurmontable : on ne peut progresser à propos du caractère du chat que si nous sommes au moins d'accord sur ce que nous entendons par chat), il convient, sinon de s'accorder définitivement sur ce qu'est la responsabilité politique, du moins de préciser ce que nous entendons exactement par ce terme.

L'exigence n'est pas simplement théorique. On lira sous la plume de certains auteurs que l'affaire Lewinski a conduit à une responsabilité politique du Président Clinton, alors que d'autres s'insurgeront en qualifiant cette responsabilité de pénale : le débat n'a d'intérêt que si les uns et les autres ici conçoivent la même chose comme responsabilité politique. Or il est clair que pour les premiers, la responsabilité politique est un concept large, incluant une forme de responsabilité pénale, dès lors qu'elle vise dans un régime politique moderne démocratique le personnel politique, et qu'elle est engagée pour des motifs politiques, alors que pour les seconds, la responsabilité politique signifie une procédure spécifique qui n'est présente que dans des régimes que l'on qualifie de parlementaire, ce qui n'est pas le cas des Etats-Unis. Posé en ces termes, le débat est inutile ; d'une part, il est douteux qu'il y ait lieu à débat, puisque les positions ne sont pas incompatibles et qu'il suffirait que chacun définisse sa conception de la responsabilité politique pour que cela apparaisse clairement ; d'autre part, si l'on s'en tient à la question de savoir si l'un ou l'autre a raison de se référer au concept de responsabilité politique dans son argumentation, il est impossible de vérifier une des utilisations et de falsifier l'autre puisqu'il n'existe pas *a priori* de concept vrai de la responsabilité politique.

4 – Pour cette raison, le premier travail critique d'une analyse juridique de la responsabilité politique exige que l'on suive les différentes significations que revêt le terme dans la langue du droit, que l'on en montre les présupposés, qu'on les classe, etc. A cet égard, on peut constater que la responsabilité politique apparaît, dans la langue juridique, à divers niveaux. Ce peut être d'une part un terme de la langue normative, c'est-à-dire un terme qui apparaît dans des actes juridiques (lois, constitutions, décisions de justice, etc.). D'autre part, la responsabilité politique est clairement aussi un concept forgé ou utilisé par la doctrine juridique, soit pour décrire le droit positif, soit pour porter une appréciation sur ce même droit positif.

Il est évident alors que le terme n'obéit pas au même statut, selon l'usage qui en est fait : prescrire/décrire, et selon la position du locuteur : politique/cognitif. Comprendre la signification juridique de la responsabilité politique commande qu'on en suive ainsi l'usage, selon une grille de lecture des plus simples et des plus classiques.

Je propose donc de commencer par voir si la chose peut avoir une signification dans le droit lui-même (l'appareil normatif), puis de voir si le concept sert la science du droit. Je dirai quelques mots enfin sur le lien entre les concepts juridiques de responsabilité politique et de responsabilité, qui me semble en dernière instance être la question essentielle du débat sur l'utilisation du terme de responsabilité politique. Il va de soi que je ne pourrai, dans l'espace limité qui m'est imparti, que donner quelques pistes, évoquer quelques hypothèses…

*

* *

5 – Je m'intéresse donc d'abord au discours juridique proprement dit, c'est-à-dire aux actes juridiques et aux normes qu'ils véhiculent. Mon questionnement est le suivant : si on rencontre dans ces actes l'expression de responsabilité politique, que signifie-t-elle exactement, et qu'est-ce que cela implique pour la construction d'un discours cognitif de type dogmatico-doctrinal ?

Je crois nécessaire ici de situer et préciser méthodologiquement la démarche, afin d'éviter tout malentendu. D'une part, il s'agit bien de rechercher si la langue normative emploie effectivement l'expression, et non de reconstituer théoriquement et interprétativement un concept prédéterminé par l'analyse juridique (ce qui sera l'objet du point suivant de l'étude). La recherche est ainsi purement une recherche empirique. D'autre part, si on rencontre cette expression de responsabilité politique dans les normes, on ne pourra pas comprendre sa signification par substitution : il est impossible de poser au regard des normes la question : « qu'est-ce que la responsabilité politique ?» et d'y répondre en substituant à l'expression responsabilité politique une réponse *a priori*. On ne peut pas partir d'un concept présupposé de responsabilité politique pour connaître la signification normative de l'expression, mais on doit se référer à l'ensemble des énoncés dans lesquels l'expression responsabilité politique apparaîtrait — par exemple l'énoncé « le gouvernement est politiquement responsable » —, en indiquant alors les conditions nécessaires à la vérité d'un tel énoncé (par exemple, les conditions procédurales qui permettent d'engager la responsabilité, la sanction d'un tel engagement, etc.) [3].

6 – Cela est facile à comprendre car la norme n'obéit pas à une exigence de vérité. Sous certaines réserves, qui tiennent à un système juridique déterminé lui-même, l'autorité normative peut nommer ce qu'elle veut responsabilité politique. Il s'agit alors d'un acte de prescription qui, bien entendu, n'obéit pas à la logique d'un acte de cognition : spécialement, l'utilisation de la langue ne répond pas aux mêmes exigences, et l'expression responsabilité politique ne renvoie pas nécessairement à une chose univoque et clairement déterminée.

De manière générale les expressions de la langue normative sont susceptibles d'être équivoques, vides de sens, etc. Il se peut d'ailleurs que cet effet soit recherché, explicitement ou non, pour des raisons de politique, idéologiques. Il se peut aussi qu'il s'agisse simplement d'une conséquence d'une absence de rigueur dans l'utilisation du concept juridique auquel on entend se référer, ou de connaissance.

7 - Et en effet, pour s'en convaincre, il suffit d'observer qu'il est tout à fait concevable que deux textes différents, dans deux systèmes juridiques différents, emploient le terme responsabilité politique dans des conditions procédurales incompatibles, ou au moins largement différentes. Par exemple, on peut très bien avoir une norme N_1 du système S_1 qui utilise la responsabilité politique dans des conditions de procédure et de sanction qui l'apparente à une responsabilité collective de type parlementaire, alors que la norme N_2 du système S_2 pourra évoquer la responsabilité politique, par exemple, individuelle du ministre devant le chef de l'exécutif.

L'occurrence du terme en elle-même ne peut donc rien nous apprendre, car ce terme ne désigne pas une réalité univoque. Et à vrai dire, si l'occurrence intervient, on remarquera même que l'expression ne désigne rien du tout. Isoler par conséquent d'éventuels emplois normatifs du terme responsabilité politique ne nous apprend rien d'autre que le fait que, dans tel texte donné, donc dans tel système donné, on emploie le terme responsabilité politique (cet emploi est empiriquement constaté), et que dans ce même texte, sans qu'on puisse en tirer davantage de généralisation, le terme est pourvu de telle signification (que l'on comprend en se penchant sur les conditions de sa validité). Bien sûr, ce n'est pas rien : on sait des choses sur le système juridique, on peut procéder à des classifications, à des présentations, à des comparaisons. Mais cela ne nous apprend rien sur le concept de responsabilité politique en lui-même.

8 - Cela ne nous apprend rien parce que, immédiatement, nous allons comparer les conditions de validité de l'emploi du terme avec la grille que, dogmatiquement, nous construisons ou utilisons (et qui vient d'un travail qui n'est pas un travail de constatation empirique sur l'utilisation de l'expression dans les normes). Nous dirons alors : dans tel texte, voilà le sens de la responsabilité politique ; donc dans tel texte, le terme est utilisé conformément ou non à ce que la doctrine, ou une partie d'entre elle, entend par responsabilité politique. Mais ni l'usage doctrinal, ni l'usage normatif ne sont tels que l'on puisse, en les rapprochant, apprécier la vérité de l'emploi normatif.

Et pour le montrer encore plus évidemment, on peut simplement essayer de substituer au terme de responsabilité politique, tel que normativement employé, un autre terme, quel qu'il soit, aussi absurde puisse-t-il apparaître. On verra que, en dépit de l'absurdité apparente, l'économie normative n'est en rien affectée par cette substitution (tout simplement parce que substituer dans une norme ne permet pas de définir). Prenons des normes hypothétiques qui disposeraient ainsi :

a) lorsque le gouvernement engage sa responsabilité politique, le parlement vote sur le programme politique du gouvernement

[3] Comp. H. L. A. Hart, *Definition and Theory in Jurisprudence*, Oxford, 1953 et A. Ross, « Definition in Legal language », *Logique et Analyse*, Bruxelles, août 1958, pp. 139 et s. (traduction française *in* E. Matzner, *Droit et langues étrangères : concepts, problèmes d'application, perspectives*, Presses universitaires de Perpignan, 2000).

b) lorsque le parlement met en cause la responsabilité politique du gouvernement, le parlement vote sur une motion de censure

c) en cas d'adoption de la motion de censure selon une majorité qualifiée, ou en cas de rejet du programme politique du gouvernement, ce dernier doit démissionner.

9 - Comme on l'a dit, ce qui importe dans ces normes n'est pas l'occurrence éventuelle du terme responsabilité politique ; c'est le fait que des procédures précises sont prévues et que les normes indiquent ce qui se passe lorsque elles sont appliquées : par exemple, que si à l'initiative du gouvernement, le parlement vote sur la politique générale du gouvernement, et qu'il est mis en minorité, le gouvernement doit démissionner ; ou que si le parlement, de sa propre initiative, vote une motion de censure à l'encontre du gouvernement, celui-ci doit démissionner. On pourrait ainsi substituer à responsabilité politique n'importe quelle expression, par exemple Porcelaine de Delft, que la signification de la norme n'en serait pas changée [4]. On aurait ainsi trois normes hypothétiques ainsi énoncées :

d) lorsque le gouvernement engage sa Porcelaine de Delft, le parlement vote sur le programme politique du gouvernement

e) lorsque le parlement met en cause la Porcelaine de Delft du gouvernement, le parlement vote sur une motion de censure

f) en cas d'adoption de la motion de censure selon une majorité qualifiée, ou en cas de rejet du programme politique du gouvernement, ce dernier doit démissionner.

On le voit ainsi, peu importe ce que l'on met comme terme normatif médian. Ce terme ne remplit pas une fonction logique, même si, bien sûr, il a une forte connotation idéologique, et peut très bien apparaître par ailleurs correctement employé au regard d'une théorie doctrinale de la responsabilité politique

10 - Je n'ai pas ici fait le tour de tous les textes de droit positif, ni de tous les textes anciens, mais il m'apparaît par exemple très significatif que les articles 49 et 50 de la constitution de 1958 n'emploient pas ce terme, et lui préfèrent celui de « responsabilité du gouvernement » qui porte sur un programme, ou sur une déclaration de politique générale.

Il est clair que si une partie de la doctrine va, à partir de cela, bâtir le concept de responsabilité politique, le texte lui même parle simplement (apparemment plus précisément en désignant l'organe) de responsabilité du gouvernement. Il est tout aussi clair que le terme politique n'a pas la même signification quand doctrinalement il est associé à la responsabilité pour la qualifier et constituer ainsi avec elle un concept, et quand, normativement, il désigne comme ici une des modalités à partir de laquelle le gouvernement peut engager sa responsabilité.

En revanche, la constitution se sert expressément des termes de responsabilité pénale pour désigner un certain type d'action contre, par exemple, le Président de la République ou les ministres (Titre X). Sans être déterminante, cette comparaison montre des usages extrêmement différenciés de ces expressions, alors même qu'elles nous semblent, conceptuellement, proches, et intuitivement, familières.

11 – Pour conclure ici, on peut dire que le discours normatif ne nous apprend rien sur la responsabilité politique en tant que telle, parce que telle ne saurait être la fonction de la norme : ce qui laisse libre, dans une certaine mesure, la doctrine de se référer à ce terme pour désigner quelque chose, à condition de préciser ce qu'elle désigne ainsi. Sans développer donc davantage, voyons ce tout autre problème de signification qui est lié à l'usage doctrinal.

*

* *

12 - Désormais mon interrogation va totalement différer : il s'agira simplement de savoir s'il existe, et à quelles conditions de vérité logique, un concept de responsabilité politique, à partir duquel la doctrine rend compte du droit. Autrement dit, il faut se demander si la responsabilité politique dont les juristes parlent subsume un certain nombre de faits juridiques empiriques, divers parce que relevant de divers systèmes juridiques, et qualifiés, ou non, par ces systèmes de responsabilité politique, ou de tout autre nom ; et comment elle le fait.

Là encore, il me faut commencer par un certain nombre de précisions. D'abord, il faut rappeler que la doctrine n'est en rien obligée de se référer à ce concept, et nous avons vu que l'absence de signification normative *per se* de l'expression laisse bien à la doctrine la totale responsabilité de l'usage constructif qu'elle en fait.

Ensuite, il faut redire que la définition juridique (qui relève alors de la science du droit) de la responsabilité politique est nécessairement stipulative. Elle apparaît avec la construction de l'objet par la science du droit. La question pertinente ici est donc de savoir à quelle construction correspond cette utilisation ? est-il fondé d'y recourir au regard de ce qu'on recherche ? au regard de ce qu'est, ou doit être, la science du droit ?

En conséquence, il est vraisemblable que, selon les auteurs, le recours au concept diffèrera et dépendra de divers éléments pour revêtir de multiples significations. Il n'est pas de mon propos de dresser un catalogue de l'usage

[4] Sur cette analyse, V. A. Ross, *Tû-Tû*, trad. E. Millard et E. Matzner, ENQUÊTE, Marseille, 1999, pp. 263 et s.

doctrinal. Je voudrais simplement montrer des tendances, pour faire percevoir les enjeux que porte l'utilisation du concept. Pour faire court, on peut alors distinguer en deux temps : le contexte de l'utilisation (prescriptif, descriptif) et ce qui est signifié par cette utilisation (largement ou de manière restrictive).

13 - Le plus souvent, on constate que la doctrine adopte une démarche prescriptive. Elle part d'une idée *a priori*, soit de ce qu'est en général la responsabilité (en matière politique ou plus largement dans toutes matières juridiques), soit de ce que doivent être les contraintes pesant sur les gouvernants, par exemple dans une démocratie, soit des deux. A partir de cette conception *a priori*, elle bâtit un concept de responsabilité politique

C'est une démarche éthique, politique, qui vise à fournir un étalon de rectitude au regard duquel sera apprécié le droit positif (à la fois dans sa lettre et dans son fonctionnement). Cette démarche est, me semble-t-il, celle qu'adopte Olivier Beaud dans son ouvrage sur le sang contaminé [5], ou encore Philippe Ségur [6] ou Christian Bidégaray et Claude Emeri [7].

Bien évidemment, cette démarche débouche sur une conceptualisation, et cela sert donc la science du droit. Notamment, cette approche autorise une définition de critères objectifs de la responsabilité politique, même si, naturellement, il demeure des débats sur l'identification de ces critères en fonction de l'étalon adopté : critères procéduraux (engagement et sanction de la responsabilité politique) ; critères organiques (organe sur lequel pèse la responsabilité politique, ramené le plus souvent au gouvernement).

14 - Mais dans le même temps, la volonté prescriptive peut déplacer le propos loin des exigences de la science du droit, et déboucher sur une simple appréciation politique des effets politiques du droit. Tel est le cas me semble-t-il lorsque l'on évoque abondamment et à regret la désuétude de la responsabilité politique : cela suppose d'une part que l'on ait un modèle *a priori* dont on constaterait qu'il tombe en désuétude (généralement, les procédures du parlementarisme classique [8]) ; cela suppose encore que la disparition ou le recul de ce modèle *a priori* fasse l'objet d'une évaluation politique. Il en va de même lorsque, très souvent, on souligne l'inefficacité actuelle de la responsabilité politique. Enfin et surtout, ce glissement inhérent à la démarche prescriptive est très prégnant lorsque en présentant la responsabilité politique, on lui assigne un but : généralement assurer l'équilibre des pouvoirs.

15 - Ce qui me semble alors inspirer de telles considérations est l'idée implicite qu'existerait un modèle sinon parfait, du moins meilleur, d'organisation juridique du pouvoir : ce modèle serait le régime parlementaire. C'est lui qui serait en premier lieu concerné par la responsabilité politique (on retrouve l'idée d'équilibre entre pouvoirs, de fonction de la responsabilité politique dans la relation entre le parlement et le gouvernement) ; c'est vers lui que l'on devrait revenir (cette idée est au centre du débat sur la responsabilité politique et la responsabilité pénale des gouvernants : Cf. Olivier Beaud) ; et c'est à l'aune de ce régime que l'on juge les autres régimes (notamment le régime présidentiel). Evidemment, en raison de la relative spécificité du régime de la V^{ème} République, la démarche prend une importance singulière pour la doctrine française actuelle.

La définition stipulative de la responsabilité politique tend donc ici à fournir un critère de démarcation entre le régime parlementaire, qu'elle caractériserait évidemment, et les autres régimes politiques, qui connaîtraient éventuellement d'autres formes de responsabilité des gouvernants.

Or une telle démarcation suppose deux choses : d'une part, l'unité des régimes parlementaires ; d'autre part, l'assimilation de la responsabilité politique au jeu classique de la motion de censure et de la question de confiance. De ce point de vue, le premier point reste évidemment à démontrer (et l'exemple français montre pour le moins qu'il y a des différences entre régimes parlementaires). Quant au second, il est le fruit même de la définition, et devient tautologique : s'il n'y a aucune difficulté à conceptualiser la responsabilité politique comme la subsumption des procédures parlementaires classiques (V. le point suivant), on ne peut tirer de cette démarche stipulative le caractère

---

[5] O. Beaud, LE SANG CONTAMINÉ, PUF, 1999.

[6] Ph. Ségur, LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE, Que-sais-je ? n° 3294, PUF, 1998.

[7] *Op. cit.*

[8] Ou du moins le recours explicite à ces procédures. Car, ce n'est pas mon propos ici, mais notons tout de même qu'il y a de la naïveté, pour ne pas dire plus, à voir de la désuétude des procédures parlementaires de responsabilité politique (ainsi définie) au prétexte qu'il y a une majorité politique à l'Assemblée, que les motions de censure ne sont que rarement adoptées, et que la question de confiance est votée généralement. D'une part, c'est ignorer totalement l'idée de menace et d'économie dans le système : comment expliquer juridiquement et politiquement les cohabitations, par exemple, sinon par la responsabilité politique effective du gouvernement, et l'excellente connaissance de la mécanique de cette responsabilité par les acteurs politiques ? Parler alors de désuétude est incompréhensible : c'est bien de l'inverse qu'il s'agit. Cf. sur ce point les analyses importantes de Marie-Anne Cohendet, notamment : *La Cohabitation*, PUF, Paris, 1993. Comment d'autre part tenir à la fois un discours — non juridique, d'accord — qui tend à valoriser le parlementarisme au travers de la responsabilité politique, et juger qu'il y a désuétude de cette responsabilité lorsque la responsabilité politique ne se traduit pas par la chute des gouvernements ? Est-ce le parlementarisme que l'on entend politiquement valoriser, ou l'instabilité parlementaire ? Il y a parfois, derrière les lieux communs, des logiques implacables…

d'une vérité qui interdirait de voir ailleurs une responsabilité politique, par exemple dans l'engagement pour motif politique de la responsabilité pénale du président aux Etats-Unis.

16 – Lorsqu'en revanche on a affaire à une démarche de type exclusivement descriptif, comme celle dont se réclame le positivisme, les choses sont un peu plus complexes. A la différence de la démarche prescriptive, on ne partira pas d'une conceptualisation *a priori*, mais on procèdera plutôt par une mouvement inductif, pour envisager s'il est possible de subsumer sous le terme responsabilité politique un certain nombre de procédures prévues par le droit positif, et qui concernent les gouvernants. Les réponses sont ici variables.

17 - Pour certains auteurs, par exemple l'équipe rassemblée autour de Louis Favoreu, il n'est pas besoin de mobiliser le concept parce qu'il n'est pas utile à la description du droit positif : la responsabilité politique est ignorée en tant que concept (l'utilisation modérée du terme renvoyant à l'usage de la langue familière), sans que cela affecte en quoi que ce soit le compte rendu des procédures de contrôle sur les gouvernants [9]. En effet, d'une part, l'approche est alors davantage organique que procédurale (on décrit des organes, leur statut, leur fonction) ; d'autre part, on évite volontairement de recourir à tout concept de responsabilité politique car on refuse de voir dans la mise en minorité du gouvernement, et dans l'obligation de démissionner qui s'ensuit, une sanction juridique : ce n'est pas, dit-on, la conséquence de la violation d'une règle [10]. C'est donc à partir d'une théorie générale de la responsabilité (civile et autres) qu'une partie de la doctrine en vient à rejeter, plus ou moins définitivement, le concept de responsabilité politique.

18 – D'autres auteurs vont moins loin dans la mise en cause du concept *a priori* de responsabilité politique : ainsi Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper réservent une place au concept. Mais la responsabilité politique est alors traitée comme un des trois cas de responsabilité pesant sur les gouvernants (responsabilité ministérielle) à côté de la responsabilité civile et pénale [11] (alors que pour l'équipe de Louis Favoreu, la responsabilité des gouvernants s'oppose à la responsabilité civile et pénale, traitée par ailleurs [12]). Il est intéressant d'observer que c'est également à partir d'une théorie générale de la responsabilité que ces auteurs voient dans la procédure d'engagement le critère de la responsabilité politique qui permet de la distinguer de la responsabilité civile ou pénale. Cela suppose bien que ces trois formes de responsabilité peuvent avoir le même but (politique) et porter sur les mêmes actes. La responsabilité politique est donc ici au sens juridique une catégorie de la responsabilité politique au sens politique, qui se définit procéduralement, et qui partant renvoie à un régime de type parlementaire. Les auteurs ne cachent alors pas l'ambiguïté de l'existence de deux procédures différentes (voire davantage) : la motion de censure (dans laquelle le parlement met en cause la responsabilité politique du gouvernement) ; les questions de confiance (qui permettent au gouvernement d'engager sa propre responsabilité politique).

19 - En conclusion sur ce point, on peut constater que la responsabilité politique des juristes relève davantage d'une théorie politique que d'une théorie juridique. Elle sert pour décrire le droit, mais elle n'est pas nécessairement théorisée puisque l'énoncé de critères semble être l'apport principal (critères d'identification et de démarcation). Elle sert pour juger le droit, dans un processus de cognition éthique davantage que juridique.

Une interrogation demeure alors en suspens pour la science du droit si l'on veut théoriser la responsabilité politique, c'est-à-dire en faire un concept juridique : peut-on envisager de fournir une définition stipulative scientifique qui ne laisse pas de côté les régimes non parlementaires et la criminalisation de la vie politique ? Donc avoir une théorie large de la responsabilité juridique intervenant en matière politique.

*

* *

20 - Mon interrogation ici est simple est porte sur la construction même du concept. Alors que l'origine historique, anglaise, se place du côté du *trustee*, de la confiance, la conceptualisation de la responsabilité politique ne peut faire l'économie, me semble-t-il, d'une clarification sur son lien avec l'idée même de responsabilité. Ainsi faut-il essayer de voir ce qu'est (ou peut être) à ce propos la responsabilité politique des juristes : est-ce un concept *sui generis*, sans relation avec le concept de responsabilité générale (c'est d'une certaine manière la thèse adoptée par l'équipe réunie autour de Louis Favoreu, mais aussi, dans une autre perspective, par Olivier Beaud) ? ou est-ce une forme spécifique de la responsabilité juridique (et l'on a vu que c'est ce à quoi conduisait l'analyse de Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper).

21 - Autrement dit, il faut maintenant se demander à quoi renvoie la responsabilité politique quand un juriste dit qu'un ministre est, ou n'est pas, ou n'est plus, politiquement responsable. ? Que signifie-t-elle ? Comment est-elle construite ?

---

[9] L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J. L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann & G. Scoffoni, Droit constitutionnel, Dalloz, 1998. La responsabilité politique est évoquée de manière générale en 5 lignes (n° 944) ; puis annoncée pour décrire le parlement sous la V[ème] République, elle devient responsabilité du gouvernement, reprenant les termes de la constitution de 1958. Il n'y a pas de théorie générale de la responsabilité politique.

[10] *Id.* n° 988.

[11] G. Burdeau, F. Hamon & M. Troper, Droit Constitutionnel, 1997, p. 355. V. aussi pp. 115-116.

[12] Comp. *Op. cit.*, n° 944 et 946.

Il me semble que la véritable question juridique est là. Je veux dire que tous nos débats actuels sur la criminalisation de la responsabilité politique, sa désuétude, etc., dépendent en grande partie de la réponse que nous apportons à cette question. Et que débattre de cela si nous ne clarifions pas préalablement ce point est un peu vain. Rappelons-nous par exemple que lorsque Raymond Carré de Malberg écrivait que la responsabilité pénale des ministres était la poursuite de la responsabilité politique, il voulait simplement dire que dans ce cadre procédural qui fait intervenir un juge spécial et soustrait le politique au droit commun, les notions en cause sont pourvues d'une signification différant totalement de celle qu'on attribue à la responsabilité ordinaire ou générale. C'est donc en fonction de la réponse que nous apportons à cette question des relations entre responsabilité politique et responsabilité générale, comme concepts doctrinalement construits, c'est-à-dire en fonction de la manière dont nous stipulons le concept de responsabilité politique, que nous allons retenir telle ou telle présentation du droit positif. Non que toute présentation soit nécessairement correcte (bien d'autres éléments interviennent, que je n'ai pas à rappeler ici) ; mais que diverses postures sont tenables à condition d'être assumées (c'est-à-dire à condition d'en assumer les implications et la logique).

22 - Ce qui est donc en jeu ici, c'est la place non pas simplement de la procédure (ce qui est appréhendé comme l'élément clé dans la recherche d'un critère de la responsabilité politique), mais bien immédiatement la question de la sanction et de l'éventuelle faute. Certes, cette question, qui renvoie assez vivement en apparence à l'idée d'un jugement moral sur une action politique, et à l'idée, morale elle aussi, que celui à qui a été confié un pouvoir, ou une fonction, aurait à en rendre compte, a été fort heureusement dans un premier temps limitée par l'analyse scientifique. Mais elle ne peut être totalement expulsée de la problématique, et au contraire contribue à l'éclairer, à condition d'être posée en des termes juridiques.

23 – L'idée générale qui prévaut désormais dans la doctrine juridique est que dans le cas de la responsabilité politique, il n'y a pas de faute au sens juridique. Et que par conséquent il n'est pas possible de caractériser juridiquement le concept de responsabilité politique par le couple faute-sanction, comme ce serait le cas en matière de responsabilité générale. Le concept de responsabilité politique, concept *sui generis*, serait ainsi totalement coupé de la logique de la responsabilité juridique.

Il n'y a pas de faute en matière de responsabilité politique selon cette analyse parce que la faute, au sens juridique, présupposerait la violation même d'une règle juridique. Or la sanction qui est apportée par le vote du parlement, par exemple, qui oblige juridiquement le gouvernement à se démettre, n'est pas la constatation juridique qu'une règle de droit n'a pas été respectée, mais l'affirmation que le gouvernement n'incarne plus les options politiques que le parlement entend faire respecter. La sanction, portée politiquement par des autorités politiques, et pour des motifs politiques, serait donc une pure sanction politique. Pour cette raison, elle connaît un régime juridique spécial (les procédures spécifiques, particulièrement les procédures qui caractérisent le régime parlementaire).

Cette thèse, désormais classique, construit donc la responsabilité politique comme un concept spécifique, totalement distinct des responsabilités civile, pénale, ou administrative par exemple. Il est alors dans la logique de cette construction de critiquer la criminalisation de la justice politique, c'est-à-dire l'intervention de la procédure ordinaire (plus ou moins ordinaire) et des juges du droit commun (plus ou moins commun) dans le processus de la sanction politique, par exemple dans le débat sur l'affaire du sang contaminé. Cette thèse, cette construction spécifique, débouchent sur plusieurs conséquences logiques, qui ne sont pas toujours admises ou maîtrisées par les tenants de cette construction, et qui sont alors sources de nombreuses ambiguïtés dans l'utilisation et la signification du concept. J'en signalerai deux, qui tiennent à ce que l'apparente volonté de procéder à la construction du concept indépendamment de l'idée de faute n'est pas toujours totalement déclinée, et entraîne paradoxalement une négation de la faute juridique pour mieux réintroduire, par un curieux retour, une conception plus moralisante de la faute, que l'analyse juridique prétendait combattre.

Une première conséquence, assez extrémiste et très peu mobilisée [13], est que le concept se trouve ici tellement minéralisé par rapport à la logique de la responsabilité elle-même qu'il est permis de se demander s'il reste encore opportun, d'un point de vue dogmatique, d'y recourir. Pourquoi en effet maintenir l'utilisation du terme de responsabilité politique si la définition même du concept se fait sur l'axiome que cette responsabilité politique n'a rien à voir avec la responsabilité ? sinon par équivoque, ou pour des raisons idéologiques (visant à réclamer cette responsabilité politique, ou plus exactement à maintenir l'idée d'une faute, d'une sanction, que l'on sait ne pas être juridique ; et la faire ainsi bénéficier du bagage légitimant attaché à l'idée de responsabilité elle-même). Et on l'a dit : on peut fort bien décrire les procédures juridiques que l'on prétend subsumer sous le concept spécifique de responsabilité politique sans devoir se référer à ce concept, stipulatif. S'y référer n'est jamais neutre, et ne peut jamais se prétendre comme tel, particulièrement lorsque l'on fait siennes ces prémisses…

Une deuxième conséquence est liée à la caractérisation ainsi opérée de la responsabilité politique par un système procédural, le régime parlementaire. Dire que ce sont les procédures spécifiques du régime parlementaire qui font qu'il y a responsabilité politique suppose que la disparition, ou la mutation du régime politique considéré puisse entraîner, sans qu'il n'y ait scientifiquement rien à y redire, la disparition de la responsabilité politique. A cet égard, il y a encore quelque ambiguïté à plaider à tout prix pour le maintien du concept hors de ce système originel. Ce qui paraît alors être

[13] V. cependant L. Favoreu et *alii*, *op. cit.*

en jeu dans l'utilisation de ce concept *sui generis* n'est pas tellement la responsabilité du politique, mais la volonté de figer celle-ci dans une procédure prédéterminée, et donc de limiter la liberté politique de l'organisation juridique.

24 - A l'inverse de cette thèse classique, il est également possible de tenir que la responsabilité politique est un type de responsabilité. Il faut, si l'on adopte cette position — qui n'est ni moins ni plus pertinente, mais simplement différente et possible — réintroduire juridiquement la notion de faute et de sanction.

Qu'en est-il d'abord de la faute et de la supposée violation de la règle de droit ? *Prima facie*, on peut dire qu'à l'époque où existe pour l'administration, voire pour le particulier, une responsabilité de type objectif, il n'y a rien d'original et d'extraordinaire à concevoir l'idée d'une sanction juridique indépendamment de la faute. Si l'argument classiquement évoqué était seulement celui-ci, je crois qu'il n'y aurait aucune difficulté. Or en réalité nous dit-on, la sanction juridique, même indépendamment d'une faute, réside toujours dans la violation d'une règle de droit. L'affirmation mériterait une longue analyse. Mais on peut en effet dire que lorsque le juge sanctionne juridiquement un comportement, qu'il y ait faute ou non, c'est soit parce que ce comportement serait directement contraire à une directive du droit [14], soit parce que le juge s'estime investi du pouvoir d'apprécier directement un comportement. Le premier cas est celui par exemple de la violation d'une règle pénale, que sanctionne le juge. Le second est celui où le juge, par exemple, va considérer que tel comportement du père est contraire à l'intérêt de l'enfant. Dans les deux cas, *a posteriori*, on considèrera qu'il y a la sanction juridique d'une faute qui est, soit de ne pas avoir respecté la directive, soit de ne pas avoir correctement apprécié l'intérêt de l'enfant. L'affirmation qu'il n'y aurait sanction que dans le cas de la violation de la règle de droit est une manière, sans doute un peu rapide, de renvoyer à ces deux situations ; si ce n'était pas le cas, elle ne correspondrait pas à la réalité du droit positif.

Il faut alors se demander si la situation diffère en matière de responsabilité politique. Je ne le crois pas.

On peut dire ainsi — et on réintroduira si on le souhaite alors l'idée de faute, encore qu'elle ne soit pas nécessaire —en retrouvant la définition même du politique, que dans un régime parlementaire (par exemple), les gouvernants ont l'obligation pour se maintenir de bénéficier de la confiance de l'assemblée. C'est un contrat (je préfère le terme anglais de *trustee*, difficile à rendre, mais qui montre bien que l'assemblée investit le gouvernement de sa confiance, mais est susceptible de la retirer à tout moment sans avoir à s'en justifier, comme dans une relation de dépôt bancaire [15]) entre gouvernants et assemblées. 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. A défaut d'y voir une faute, on pourra tout aussi bien dire que l'assemblée est habilitée juridiquement (par la constitution) à apprécier souverainement si le gouvernement gouverne selon ses vues. On retrouve bien les deux axes de la sanction juridique précités : le non respect d'une directive (code pénal ou *trust*), la sanction pour différence d'appréciation par l'autorité juridique (le juge, l'assemblée).

L'essentiel est alors de mettre en évidence, ce qui ne pose pas de difficulté particulière, que ce mécanisme de responsabilité est prévu par le droit. A cet égard, il n'est pas juridiquement original que se substitue ou se surajoute éventuellement à cette forme procédurale de responsabilité une autre forme dans le cadre d'une autre prescription normative. Et de ce point de vue, en partant de cette conception du pouvoir politique, on peut généraliser la responsabilité politique à tout type de responsabilité du politique puisque c'est une forme de responsabilité dont l'originalité tient au contexte politique qu'elle saisit, donc au but politique. Relèvent logiquement de la responsabilité politique définie stipulativement de cette manière la motion de censure comme la question de confiance, les commissions parlementaires comme la responsabilité pénale, en régime présidentiel ou en régime parlementaire, ou encore dans d'autres régimes. De même, il n'y a aucune raison de ne pas considérer comme forme de responsabilité politique, ainsi précisée, la dissolution de la chambre, ou la réélection (ou l'absence de réélection) du personnel politique. A chaque fois, on notera une sanction apportée par un organe politique (y compris le corps électoral) à un autre organe politique, pour des motifs politiques. Et à chaque fois on retrouvera les axes de la sanction juridique. Il n'y a alors aucune raison, si on part de ces prémisses, de réserver le concept de responsabilité politique au régime parlementaire. La responsabilité politique est dans cette logique la responsabilité du politique, quel qu'il soit, et quelles que soient ses formes. Elle unifie des procédures juridiquement très diverses, renvoyées au second plan dans une analyse globale du politique.

*

* *

25 – Le concept de responsabilité politique est ainsi un concept purement doctrinal. Il n'est pourvu d'aucune signification vraie, et est stipulativement construit. Bien des débats juridiques sur ce concept peuvent être évités ou

[14] Sur les directives du droit : V. Alf Ross, Directives and Norms, Londres, 1968.

[15] Sur cette origine du *trus*t, V. notamment les travaux éclairants de Eloy Garcia, et particulièrement *Estudia Preliminar à la Logica Parlamentaria, o de las reglas del buen parlamentario*, *in* W. G. Hamilton, Parliamentary Logick, Textos Parlementarios Clàsicos, Madrid, 1996.

réglés si on s'en tient simplement et rigoureusement à une analyse logique des théories qui construisent le concept. Pris comme concept spécifique, il désigne essentiellement les procédures du régime parlementaire, mais n'a alors aucune raison de renvoyer à l'idée de responsabilité, et son utilisation met nécessairement en branle des considérations méta juridiques. Pris comme déclinaison de la responsabilité, il désigne logiquement toute forme de responsabilité du politique, indépendamment des techniques qui la réalisent juridiquement, et l'on peut se demander s'il désigne encore réellement quelque chose de juridiquement précis.

Eric Millard

Professeur de droit public à l'Université de Perpignan
Membre de l'Institut universitaire de France