

Nathalie HAVAS

De la manière de penser la responsabilité des ministres sous la Restauration

Les années 1814-1830 marquent un seuil significatif dans l'essor des techniques constitutionnelles. La responsabilité ministérielle notamment connaît une évolution considérable pendant cette période. De strictement « pénale », la responsabilité des ministres tend parallèlement à devenir « politique ». Traditionnellement, la définition de la responsabilité pénale des ministres s'aligne sur celle de la responsabilité pénale de droit commun. La première se singularise seulement par le fait qu'elle ne s'intéresse qu'à une fonction déterminée — la fonction ministérielle. La responsabilité pénale de droit commun tend à punir l'auteur d'une infraction en lui infligeant la peine prévue par les prescriptions pénales. Elle obéit à un principe de légalité absolue, c'est-à-dire que les conditions et les éléments constitutifs de l'infraction doivent être préalablement définis.

La responsabilité dite politique constitue la contrepartie du pouvoir confié à une autorité étatique. Elle participe à la légitimation de celui-ci. « La responsabilité politique — explique Michel Paillet — se présente comme la rançon démocratique du pouvoir »¹. Investis de la conduite des affaires publiques par la Nation, les gouvernants doivent rendre des comptes au souverain. Ce type de responsabilité peut recevoir deux acceptions². *Stricto sensu*, la responsabilité politique est considérée comme l'élément caractéristique du régime parlementaire. Elle s'entend de la possibilité pour le Parlement de contraindre le gouvernement à la démission. *Lato sensu*, la responsabilité politique implique l'obligation faite au titulaire d'une fonction étatique de quitter son poste lorsqu'il a perdu la confiance de l'autorité devant laquelle il devait répondre. Ainsi, une

¹ Michel PAILLET, « Responsabilité administrative et responsabilité politique », in Jean-Jacques SUEUR (dir.), *Juger les politiques. Nouvelles réflexions sur la responsabilité des dirigeants publics*, Préface de Christian Bidégaray, Journée d'études du 10 décembre 1999, organisée par le Centre d'Études et de Recherches sur les Contentieux, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 123 ; « la démocratie, ce régime improbable, ne subsiste que par une aristocratie qui n'est pas celle du sang, mais celle de la responsabilité » (Jean-Marie DOMENACH, *La responsabilité. Essai sur le fondement du civisme*, Paris, Hatier, Optiques philosophie, 1994, p. 46).

² Éric MILLARD, « La signification juridique de la responsabilité politique », in Philippe SÉGUR (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, Paris, L'Harmattan, Coll. : « Logiques juridiques », 2000, pp. 82-100 ; Christophe EUZET, « L'inexistence pratique de la responsabilité politique », in Philippe SÉGUR (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, *op. cit.*, pp. 135-136 ; Jean-Marc FÉVRIER, « L'axiologie de la responsabilité politique », in Philippe SÉGUR (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, *op. cit.*, pp. 213-240.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

telle responsabilité « serait (...) engagée par toute manifestation d'hostilité ou de défiance, à l'occasion de n'importe quel événement ou scrutin »³. Dès lors, répondraient à une telle définition la dissolution d'une assemblée ou encore le verdict des urnes.

De ces deux acceptions, l'une remporte l'adhésion de la majorité des publicistes. Il existe, en effet, un certain consensus doctrinal autour de la définition *lato sensu*⁴. Cependant, les divisions renaissent au sujet de l'étendue d'une telle responsabilité. Ces difficultés ne nous intéressent cependant pas dans l'immédiat car, sous la Restauration, la question de la responsabilité politique se pose essentiellement en liaison avec celle de l'émergence du parlementarisme. On en restera donc ici à la définition *stricto sensu* de la responsabilité politique, définition que, précisément, la période contribue à faire émerger.

Or, cette émergence ne se fait pas très facilement, et en premier lieu conceptuellement : les hésitations conceptuelles de l'époque sur la question de la responsabilité politique contribuent assurément à alimenter une controverse doctrinale à propos des rapports entre responsabilité pénale et responsabilité politique. De l'histoire constitutionnelle française ressort en effet une certaine confusion entre les deux responsabilités. Cet amalgame paraît d'emblée énigmatique, dans la mesure où les deux responsabilités présentent de nombreuses différences dans leur définition même. Deux thèses se confrontent : l'une différenciatrice, l'autre confusionniste. La première considère qu'il s'agit de deux sortes de responsabilité hétérogènes, alors que la seconde affirme l'unicité des responsabilités pénale et politique. Cette controverse naît sous la

³ Jean-Marc FÉVRIER, « L'axiologie de la responsabilité politique », *op. cit.*, p. 223.

⁴ « La responsabilité politique existe également dans des régimes non parlementaires, tels le régime présidentiel ou le régime directorial à la Suisse, mais selon d'autres modalités que strictement parlementaires » (Olivier BEAUD, « La responsabilité politique face à la concurrence d'autres formes de responsabilité des gouvernants », *Pouvoirs*, n° 92, 2000, p. 22 ; « la responsabilité politique n'est pas le propre d'un type de régime plutôt que d'un autre » (Denis BARANGER, *Le droit constitutionnel*, 1^{re} éd., Paris, P.U.F., Coll. : « Que sais-je ? », 2002, p. 90) ; « dans les régimes démocratiques, la responsabilité politique marque la dépendance des gouvernants à l'égard du peuple, que ce soit directement au moment des élections ou bien devant ses représentants dans le cadre du régime parlementaire » (Dimitri-Georges LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, 3^e éd., Paris, Précis Dalloz, Droit public - Science politique, 1999, p. 652). Voir également : Julien LAFERRIÈRE, *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, Coll. : « Domat », 1947, p. 774 ; Georges VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, réédition présentée par Guy CARCASSONNE et Olivier DUHAMEL, Paris, Dalloz, 2002, p. 459 ; Denis ALLAND, Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, 1^{re} éd., Paris, P.U.F., Coll. : « Lamy », 2003, p. 1358 ; Elisabeth ZOLLER, *Droit constitutionnel*, 2^e éd. mise à jour, Paris, P.U.F., Coll. : « Droit fondamental », Série Droit politique et théorique, 1999, p. 448 ; Jean-Marc FÉVRIER, « L'axiologie de la responsabilité politique », *op. cit.*, p. 215.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

III^e République et oppose initialement le doyen Hauriou⁵ et le professeur Duguit⁶.

Nombre d'auteurs se prononcent en faveur de la thèse différenciatrice⁷. Toutefois, ils ne s'accordent pas complètement quant aux critères permettant de justifier l'autonomie conceptuelle de la responsabilité pénale par rapport à la responsabilité politique. À l'opposé de cette thèse, certains auteurs soutiennent que la responsabilité pénale constitue le « prolongement » du contrôle parlementaire exercé sur l'action gouvernementale⁸. Même si leur régime juridique diverge, les responsabilités politique et pénale se confondent quant à leur nature. Elles visent toutes deux à contraindre les membres du gouvernement à rendre des comptes⁹. Dès lors, il semble que l'amalgame entre les responsabilités pénale et politique procède de la doctrine. Il conviendra de vérifier si cette thèse résiste à la pratique sous la Restauration, période au cours de laquelle naît véritablement le concept de responsabilité politique *stricto sensu* en France.

En tant que mécanisme, la responsabilité pénale des ministres est expressément consacrée en France dès le lendemain de la Révolution de

⁵ Maurice HAURIUO prétend que « la responsabilité politique (...) se présente sous deux formes : 1° sous forme criminelle, lorsqu'une juridiction répressive en est saisie et qu'une peine criminelle peut intervenir comme sanction ; 2° sous forme parlementaire, lorsque les chambres en sont saisies par la voie parlementaire et que la seule sanction est la perte du pouvoir » (Maurice HAURIUO, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, p. 414).

⁶ « La responsabilité pénale [est] aujourd'hui complètement distincte de la responsabilité politique » (Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, *L'organisation politique de la France*, 2^e éd., Paris, Albert Fontemoing, 2^e éd., 1924, p. 860).

⁷ Parmi ces auteurs, on peut entre autres citer Joseph JOSEPH-BARTHÉLEMY, Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., éd. Panthéon-Assas, Coll. : « Les introuvables », 2004, p. 164 ; Julien LAFERRIÈRE, *Manuel de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 773 ; Olivier BEAUD, « Le traitement constitutionnel de l'affaire du sang contaminé. Réflexions critiques sur la criminalisation de la responsabilité des ministres et sur la criminalisation du droit constitutionnel », *R.D.P.*, juill.-août 1997, n° 4, p. 1004 ; Francis HAMON, Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, 29^e éd., Paris, L.G.D.J., Coll. : « Manuels », 2005, p. 107.

⁸ Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, t. I, Paris, Sirey, 1920, note 23, pp. 793-794 ; Michel DEGOFFE, « La responsabilité pénale du ministre du fait de son administration », *R.D.P.*, 1998, n° 2, p. 456 ; Jean ROSSETTO, « L'introuvable faute des gouvernants », *Droits*, 1987, p. 109, pp. 113-114 ; Antoine GARAPON, Denis SALAS, *Une république pénalisée*, Paris, Hachette, Questions de société, 1996, p. 104.

⁹ P. Desmottes reprend la même idée : il considère que la responsabilité ministérielle peut se présenter sous deux formes, mais que ces deux formes revêtent une même nature politique, dans la mesure où leur but est nécessairement le contrôle de l'activité gouvernementale par les Assemblées parlementaires (Pierre DESMOTTES, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, Thèse, Paris, L.G.D.J., Coll. : « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », t. XXIII, 1968, pp. 284-285).

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

1789¹⁰, tandis que la responsabilité politique n'apparaît comme concept qu'au début de la Restauration, exception faite de quelques manifestations sommaires antérieures à la Charte de 1814¹¹. Mais, si dès le début de la Monarchie constitutionnelle, le principe des deux types de responsabilité était reconnu, les tentatives de formalisation de ces mécanismes se concluent par un échec. Plus encore, se forme le préjugé qu'une loi relative à la responsabilité ministérielle serait à la fois impossible et dangereuse. Le concept de la responsabilité des ministres pourtant existe, incluant la responsabilité pénale et la responsabilité politique, alors que, d'une part, les projets ou propositions de loi relatifs à la responsabilité pénale n'ont jamais pu aboutir, et que, d'autre part, la responsabilité politique n'a été qu'invoquée dans les débats parlementaires, sans aucun résultat pratique. Même si la notion de responsabilité politique paraît acquise dès 1814, même si les parlementaires conçoivent indéniablement l'idée de responsabilité politique, les difficultés persistent quant à la compréhension des mécanismes entraînant sa mise en œuvre et les partisans du parlementarisme n'appréhendent pas nettement ses techniques. Ainsi le défaut de support textuel spécifique pour imposer la responsabilité politique entraîne-t-il le recours au support pénal. Autrement dit, les partisans d'un contrôle politique des ministres ont tenté d'insérer la responsabilité politique par le biais du mécanisme pénal. C'est là chose entendue depuis longtemps déjà. Néanmoins, la respon-

¹⁰ Constitution des 3-14 sept. 1791, Titre III, Sect. IV, art. 96 : « les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution ; - De tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle ; - De toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département ».

¹¹ Au lendemain de la Révolution française de 1789, la mise en accusation du ministre des Affaires étrangères Delessart fournit un exemple de manifestation de la responsabilité politique. À la séance du 10 mars 1792, lorsqu'il monte à la tribune en vue de persuader l'Assemblée de voter la mise en accusation, Brissot n'invoque aucun crime ou délit positivement accompli par Delessart et se contente de lui reprocher de simples négligences ou omissions (Décret de mise en accusation de Delessart proposé par Brissot, *A.P.*, 1^{re} série, t. XXXIX, Séance du 10 mars 1792, p. 545). La manœuvre consiste à se placer sur le terrain pénal, alors qu'il s'agit clairement d'allégations proprement politiques. L'objectif est de contraindre le roi à renvoyer son conseiller. « La procédure mise en œuvre contre Delessart est pénale mais le but recherché est politique » (Vida AZIMI, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in *1791, la première Constitution française*, Actes du colloque de Dijon organisé les 26 et 27 sept. 1991, Paris, Economica, Coll. : « Droit public positif », 1993, p. 260) ; « les girondins, menés par Brissot, reconnaissaient que cette mise en accusation n'était destinée qu'à contraindre le roi à renvoyer le ministre » (Robert BADINTER, Préface, in *Les ministres devant la justice*, colloque organisé par l'Association française pour l'histoire de la justice, Paris, Actes Sud, 1997, p. 11) ; « les circonstances de la mise en accusation ne laissent guère de doute sur le but politique poursuivi par les auteurs du décret » (Pierre DESMOTTES, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, op. cit., p. 94). Voir également : Étienne DUMONT, *Souvenirs sur Mirabeau et les deux premières Assemblées législatives*, Londres, Edward Bull, 1832, p. 265 ; Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 7^e éd., Paris, Montchrestien, Coll. : « Domat », Série Droit public, 2002, p. 69 ; Guillaume GLÉNARD, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Thèse, Université de Paris II, 1999, pp. 732-736.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

sabilité politique ne trouvera pas sa place dans ce dispositif, ce qui provoquera le blocage des deux types de responsabilité ministérielle. L'échec de la législation sur la responsabilité pénale tient à l'état d'avancement faible de la pensée française sur la responsabilité politique (I). Faute de pouvoir définir cette dernière, le mécanisme pénal ne parvient pas à être formalisé. Dès lors, l'absence de responsabilité politique entraîne l'absence de finalisation de la responsabilité ministérielle d'ordre pénal (II). La responsabilité politique, impossible à mettre en œuvre, n'aura finalement conduit qu'à neutraliser une responsabilité pénale pourtant prévue par la Charte, mais paralysée par des enjeux trop importants pour elle.

I) L'impossible consécration de la responsabilité politique

Malgré la conscience partagée d'une distinction nette entre responsabilité pénale et responsabilité politique, les conditions nécessaires à la consécration de la responsabilité politique des ministres ne sont pas présentes. Le contexte de l'époque n'est pas propice à la reconnaissance d'une responsabilité de type parlementaire, dans la mesure où on conçoit la responsabilité politique presque exclusivement comme une responsabilité devant le roi (A). Si l'idée de responsabilité politique comme facteur de parlementarisation d'un régime est acquise dès 1814, elle ne parvient pas à s'imposer comme mécanisme juridique, car les techniques imaginées pour mettre en œuvre ce type de responsabilité ne fonctionnent pas dans ce contexte. Les députés trouvent des moyens de pression sur le gouvernement, mais ces techniques ne seront jamais à l'origine directe de la démission d'un ministère (B).

A) Des conditions peu propices à la consécration du mécanisme

La Charte de 1814 consacre expressément la responsabilité pénale des ministres aux articles 55 et 56¹². Les ministres peuvent, en effet, faire l'objet d'une accusation émanant de la Chambre des députés pour faits de trahison ou de concussion et, par suite, être jugés par la Chambre des pairs. Aucune disposition constitutionnelle n'envisage explicitement une responsabilité ministérielle d'ordre politique. Néanmoins, l'article 13 de la Charte introduit le doute quant à une éventuelle responsabilité de ce

¹² Art. 55 : « la Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres, et de les traduire devant la Chambre des pairs, qui seule a celui de les juger ». Art. 56 : « ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite ».

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

type. Il dispose que « *la personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables* », cet article ne précisant pas devant qui ni dans quels cas les membres du gouvernement sont réputés responsables. Aussi une telle disposition peut-elle être appréhendée de deux façons : soit comme anticipant le principe énoncé aux articles 55 et 56 de la Charte¹³, soit comme affirmant une responsabilité générale des ministres dépassant le simple aspect pénal¹⁴. Cette incertitude textuelle a profité aux partisans d'un contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale, en ce sens qu'elle leur permettait de trouver une assise constitutionnelle à leur revendication¹⁵.

Il convient de remarquer que la Charte de 1814 constitue un cadre dans lequel la responsabilité politique est susceptible de se développer. Le caractère laconique du texte constitutionnel ouvre, en effet, la voie à d'éventuelles évolutions en pratique. Par ailleurs, quelques articles de la Charte consacrent des règles pouvant le cas échéant faciliter l'émergence du parlementarisme : la personne du roi est déclarée inviolable et sacrée ; l'article 54 accorde un droit d'entrée des ministres dans les chambres ; le roi dispose du droit de dissolution de la Chambre des

¹³ « (...) l'article 13 de la Charte déclare (...) les ministres responsables. Le droit de les accuser est attribué à la Chambre des députés par l'article 55, l'article 56 ne permet d'accuser les ministres que pour fait de trahison ou de concussion. (...) Ainsi, après avoir déclaré les ministres indéfiniment responsables, la Charte restreint à la trahison et à la concussion les faits pour lesquels on peut les accuser » (Rapport fait au nom de la commission centrale sur la proposition d'une loi relative à la responsabilité des ministres par M. Farez, Chambre des députés (C.D.), *A.P.*, 2 série, t. XIII, Comité secret du 5 oct. 1814, p. 45) ; « [les articles 55 et 56] sont donc l'application aux chambres du droit de responsabilité, établi en général par l'article 13 ; ils définissent à cet égard ce que l'autre article avait laissé indéfini » (Opinion non prononcée de M. de La Luzerne, Chambre des pairs (C.P.), *A.P.*, 2 série, t. XVIII, Séance du 4 janvier 1817, p. 36) (v. les textes joints en annexe au présent article). Voir également Paul BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Sirey, 1954, p. 332 ; Julien LAFERRIÈRE, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 175 ; Michel TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, L.G.D.J., Coll. : « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1973, p. 96.

¹⁴ « (...) on a droit de conclure [de l'article 13] que les ministres sont responsables de tous les actes dépendant de leur ministère » (Le chevalier Challan, C.D., *A.P.*, 2 série, t. XIII, Comité secret du 11 octobre 1814, p. 134). Voir également C.D., *A.P.*, 2 série, t. XXII, Séance du 25 mars 1819, p. 449. « Le droit général résultant de l'article 13 qui soumet les ministres à une responsabilité universelle, est évidemment indépendant des dispositions des articles 55 et 56, et n'a pas pu être détruit par elles » (Prosper DUVERGIER DE HAURANNE, *De l'ordre légal en France, et des abus d'autorité*, Paris, Baudouin Frères, 1826, p. 45) ; Lanjuinais se fonde notamment sur l'article 13 pour affirmer que les ministres sont responsables devant les Chambres (Jean-Denis LANJUINAIS, *Constitutions de la nation française, avec un essai de traité historique et politique sur la Charte, et un recueil de pièces corrélatives*, t. I, Paris, Librairie constitutionnelle de Baudouin frères, 1819, p. 269).

¹⁵ Louis MICHON, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris, L.G.D.J., 1905, p. 34 ; Alain LAQUIÈZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, P.U.F., Coll. : « Léviathan », 2002, p. 52.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

députés¹⁶. En outre, certaines dispositions semblent offrir aux chambres d'hypothétiques moyens de pression sur le gouvernement, tels que le consentement obligatoire des assemblées à l'impôt ou encore un droit de pétition prévu à l'article 53¹⁷. « On avait le sentiment très net, constate Joseph-Barthélemy, que le mode suivant lequel [la Charte] allait être appliquée avait une importance primordiale. On sentait très bien que la Charte ne définissait que du dehors la vie constitutionnelle et que la pratique allait être décisive »¹⁸.

Pourtant, les hommes politiques et la doctrine de l'époque ne vont jamais parvenir à faire accepter le principe d'une responsabilité politique. Cette incapacité à imposer ce type de responsabilité s'explique essentiellement par l'enjeu qu'elle revêt dès 1814 : elle constitue la clef du conflit entre le roi et la majorité parlementaire. Nombreux sont ceux qui ne conçoivent la responsabilité politique des ministres qu'à l'égard du roi et en aucun cas par rapport aux chambres¹⁹. En effet, le chef de l'État détient seul le droit de nommer les membres du gouvernement et, par suite, celui de les destituer. Les opposants à l'instauration d'une responsabilité ministérielle d'ordre politique craignent qu'une telle évolution ne se réalise qu'au détriment du monarque et provoque un réel déséqui-

¹⁶ Respectivement art. 13, art. 54 et art. 50 de la Charte de 1814.

¹⁷ Art. 48 : « aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux chambres et sanctionné par le roi ». Art. 53 : « toute pétition à l'une ou l'autre des chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. La loi interdit d'en apporter en personne et à la barre ».

¹⁸ Joseph JOSEPH-BARTHÉLEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1904, p. 11.

¹⁹ « La Charte réservant exclusivement au roi toute l'administration de son royaume, exclut, par cela même, les chambres de toute participation, de toute influence dans cette administration. (...) Les ministres ne sont responsables de la totalité des actes de leur administration qu'au roi » (M. de La Luzerne, opinion non prononcée, sur la proposition de M. le comte Lally-Tollendal relative à la responsabilité des ministres, C.P., A.P., 2 série, t. XVIII, Séance du 4 janv. 1817, pp. 34 et 39) (Annexes) ; « comme ministres, ils sont responsables envers le roi qui les a choisis, qui peut les renvoyer, les éloigner, les faire mettre en jugement. (...) C'est avec la même sagesse que cette commission a écarté une autre responsabilité politique, dont on voulait encore investir les deux chambres, contre le vœu de la Constitution, et même sans utilité » (M. de Sédillez, C.D., A.P., 2 série, t. XIV, Comité secret du 8 déc. 1814, p. 84) ; « la puissance exécutive n'appartient qu'au roi ; seul il gouverne ; c'est de lui seul que relèvent tous ses agents. Si la Chambre avait le droit de leur adresser des injonctions, le gouvernement serait partagé : s'il était tenu d'y déférer l'unité du gouvernement serait rompue ; l'agent du pouvoir ne peut obéir à deux maîtres ; car deux volontés peuvent se combattre, la confusion, alors, troublerait l'État » (M. de Courvoisier, C.D., A.P., 2 série, t. XXII, Séance du 20 janv. 1819, p. 600) ; « il faut rejeter cette proposition, parce que (...) tous les principes en sont contestables ; que plusieurs sont dangereux, visiblement erronés et manifestement extensifs du texte de la Charte, et qu'ils tendent tous à l'affaiblissement de l'autorité royale, en l'isolant de ses agents et de ses défenseurs » (M. le comte de Saint-Roman, opinion non prononcée, sur la proposition de M. le comte Lally-Tollendal relative à la responsabilité des ministres, C.P., A.P., 2 série, t. XVIII, Séance du 4 janv. 1817, p. 45) (Annexes).

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

bre entre les pouvoirs exécutif et législatif. Analysant la responsabilité politique sous la Monarchie constitutionnelle de 1814, le Professeur Pimentel l'assimile à « une doctrine d'opposition »²⁰, c'est-à-dire à un simple moyen de pression qui ne reçut jamais aucune consécration juridique. Dans la pensée des opposants à l'introduction d'un contrôle parlementaire sur l'activité gouvernementale, attaquer les ministres revient inévitablement à attaquer le roi. C'est tout le sens de la célèbre citation du doctrinaire Royer-Collard lorsqu'il prévient :

« le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du roi, et lui en imposer d'autres qui seront ses propres ministres, et non les ministres du roi ; ce jour-là, c'en est fait, non pas seulement de la Charte, mais de notre royauté (...) ; ce jour-là nous sommes en République »²¹.

L'appréhension d'un retour à une chambre basse prédominante apparaît manifeste et explique les hésitations quant à la consécration éventuelle de la responsabilité politique²². D'ailleurs, si Benjamin Constant concède que les ministres sont *de facto* responsables devant les chambres, il

²⁰ Carlos-Miguel PIMENTEL, *La main invisible du juge : l'origine des trois pouvoirs et la théorie des régimes politiques*, op. cit., p. 528.

²¹ M. de BARANTE, *La vie politique de Royer-Collard. Ses discours et ses écrits*, t. I, 3^e éd., Paris, Didier, 1878, p. 217.

²² « Mais dans un temps où l'on voit le mélange aussi dangereux que bizarre des intérêts, des passions et des principes de plusieurs régimes, la seule idée d'une Chambre forte réveille des inquiétudes et des craintes ; il n'est pas jusqu'à ce droit d'enquête réclamé pour vous, qui n'excite des alarmes » (Proposition de M. Mauguin relative à la procédure pour la mise en accusation d'un ministre, C.D., *A.P.*, 2^e série, t. LIX, Comité secret du 26 mai 1829, p. 490) ; « le roi propose la loi ; les chambres la discutent, l'acceptent ou la rejettent : voilà vos fonctions constitutionnelles. Mais vous avez une autre fonction bien importante ; c'est celle d'accuser les ministres dans le cas de trahison ou de concussion. Voilà vos attributions ; en vous y enfermant, vous coopérez au bien de l'État. Mais si vous dépassez cette ligne constitutionnelle, vous devenez la cause du bouleversement des pouvoirs et de l'anarchie qui en est la suite (...). Quand un ministre a agi dans le cercle des pouvoirs qui lui sont délégués, quel système que celui qui donnerait à l'une des chambres le droit de le censurer ! Cette chambre gouvernerait ; les ministres ne seraient plus que ceux de cette chambre ; l'autorité du roi n'existerait plus » (M. Jacquinet-Pampelune, C.D., *A.P.*, 2^e série, t. XVII, Séance du 29 nov. 1816, p. 577). « Il est naturel explique D. Bagge qu'un peuple qui vient de subir successivement les deux plus durs jougs de son histoire, l'un imposé par la tyrannie d'une assemblée, l'autre par le despotisme d'un homme, hésite, au moment de l'équilibre retrouvé, à reconnaître la prééminence à l'un des deux camps » (Dominique BAGGE, *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Préface de Boris Mirkine-Guetzévitch et Marcel Prélot, Paris, P.U.F., Coll. Bibliothèque de la science politique, 2^e série : Les grandes doctrines politiques, 1952, p. 173).

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

refuse néanmoins d'accorder aux députés le droit de les renverser puisqu'une telle prérogative appartient exclusivement au monarque²³ :

« quand vous accusez les ministres, ce sont eux seuls que vous attaquez : mais quand vous les déclarez indignes de la confiance publique, le Prince est inculpé, ou dans ses intentions ou dans ses lumières, ce qui ne doit jamais arriver dans un gouvernement constitutionnel »²⁴.

Défenseur de l'autorité royale, Benjamin Constant souhaite préserver le pouvoir « neutre » incarné par le monarque. Le roi apparaît, en effet, comme un arbitre dans les conflits entre le gouvernement et les chambres²⁵. Dès lors, le célèbre publiciste aboutit à une impasse, en ce sens qu'il reconnaît la responsabilité des ministres devant les députés sans pour autant leur concéder le droit de renverser le gouvernement. Cette ambiguïté s'explique par la crainte de voir les chambres s'arroger, par le biais de ce mécanisme de responsabilité ministérielle, une véritable emprise sur le pouvoir exécutif : « il ne faut jamais, soutient Benjamin Constant, contester [au roi] le droit de choisir. Il ne faut pas que les assemblées s'arrogent le droit d'exclure, droit qui, exercé obstinément, implique à la fin celui de nommer »²⁶.

De surcroît, des éléments indispensables à la mise en œuvre de la responsabilité politique ne se rencontrent pas sous la Restauration, du moins à ses débuts. Aucune unité, aucune homogénéité, ne caractérisent le gouvernement au cours de cette période²⁷. Ce dernier se compose de *ministres* mais ne constitue pas *un ministère*. Autrement dit, le roi choisit

²³ « On a voulu investir les assemblées représentatives du droit de déclarer les ministres indignes de la confiance publique. Mais je remarquerai d'abord que cette déclaration existe de fait contre les ministres, toutes les fois qu'ils perdent la majorité dans les assemblées » (Benjamin CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, Paris, H. Nicolle, 1815, 100 p., in *Principes de politique et autres écrits (juin 1814-juillet 1815)*, volume dirigé par Olivier DEVAUX et Kurt KLOOCKE, établissement des textes, notes et notices par André CABANIS, Olivier DEVAUX et Lucien JAUME [et al.], Tübingen, Max Niemeyer Verlag, 2001, t. IX, Chap. VII, p. 463).

²⁴ Benjamin CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, *op. cit.*, p. 464.

²⁵ « En distinguant entre le pouvoir royal et le pouvoir exécutif ou ministériel, [la responsabilité] fait du premier une autorité neutre et préservatrice, qui départage les pouvoirs actifs en cas de dissentiment, et qui, demeurant toujours calme, parce qu'elle n'est jamais compromise, rétablit le repos, en faisant cesser les luttes, et l'action, en écartant les obstacles » (Benjamin CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, *op. cit.*, p. 441).

²⁶ Benjamin CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, *op. cit.*, p. 464.

²⁷ Joseph JOSEPH-BARTHÉLEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, *op. cit.*, pp. 120-144 ; Joseph BONNEFON, *Le régime parlementaire sous la Restauration*, *op. cit.*, pp. 375-376 ; Louis MICHON, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, *op. cit.*, pp. 433-438 ; Félix PONTEIL, *Les institutions de la France de 1814 à 1870*, Paris, P.U.F., Histoire des institutions, 1966, pp. 21-22 ; Alain LAQUIÈZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, pp. 257-292.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

des hommes sans accorder une importance primordiale à leur couleur politique. Il en résulte inévitablement des divergences de vues quant à la politique générale des affaires gouvernementales. Les auteurs de l'époque soulignent cependant l'intérêt de consacrer une réelle unité et homogénéité entre les ministres. Dans sa brochure intitulée *De la monarchie selon la Charte*, Chateaubriand insiste sur ce point : « le ministère une fois formé doit être un. (...) Une fois assis au timon de l'État, [les ministres] ne doivent plus gouverner que dans un même esprit »²⁸. Par ailleurs, le libéral Lanjuinais affirme son attachement à ce principe :

« séparés ou réunis, les ministres doivent suivre le même plan général, les mêmes principes généraux, le même système de gouvernement, comme les roues du même char font la même route et suivent les mêmes traces »²⁹.

Cette absence d'unité et d'homogénéité au sein du gouvernement se révèle préjudiciable à l'instauration de la responsabilité politique. Pour fonctionner, celle-ci suppose l'existence d'un cabinet ministériel doté d'une certaine unité de vues quant à la conduite générale de la politique gouvernementale, permettant ainsi l'émergence de l'idée de solidarité ministérielle.

Ainsi la responsabilité ministérielle d'ordre politique se détache-t-elle difficilement de l'emprise royale. Cette difficulté à concevoir la responsabilité politique comme un instrument aux mains des députés paralyse toute tentative de définition. Aucune des techniques auxquelles recourent les partisans d'un contrôle sur l'activité ministérielle n'apparaît efficace pour mettre en œuvre la responsabilité politique. Les députés demeurent incapables d'appréhender la responsabilité d'ordre politique comme un mécanisme juridique.

B) L'incapacité à concevoir la responsabilité politique comme mécanisme juridique

Si le contexte n'est pas favorable à la consécration du mécanisme, le concept de responsabilité politique pourtant existe et ne se confond aucunement avec la responsabilité ministérielle d'ordre pénal. En octobre 1814, lorsque le député Farez critique la contre-proposition de loi déposée par Faget de Baure visant à préciser la responsabilité ministérielle, il ne remet pas en cause la caractérisation des mécanismes pénal et politi-

²⁸ François-René de CHATEAUBRIAND, *De la monarchie selon la Charte*, Chap. XXV.

²⁹ Jean-Denis LANJUINAIS, *Constitutions de la nation française, avec un essai de traité historique et politique sur la Charte, et un recueil de pièces corrélatives*, op. cit., p. 271.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

que. Le député considère seulement qu'il convient de les réglementer dans deux lois distinctes :

« nous sommes bien loin de blâmer notre collègue de s'être occupé *d'un autre moyen* de garantie contre les ministres qui abuseraient de leur pouvoir ; mais cette partie de son projet est étrangère au nôtre, et ne doit avoir aucune influence sur ce dernier »³⁰.

Au cours d'une discussion relative à une proposition de loi sur la responsabilité pénale, le député Delhorme différencie parfaitement les deux sortes de responsabilité ministérielle :

« j'ai dit, Messieurs, que la surveillance des opérations ministérielles se classait en trois divisions. La première, celle du contrôle des projets de loi (...). La troisième, celle de l'accusation devant la Chambre des pairs, sera (...) infiniment rare, et conséquemment influera peu sur la marche habituelle de l'administration. La deuxième, celle du droit de censurer le conseil du prince, et d'en demander le renvoi, soit pour cause de faiblesse, soit pour incapacité et fautes graves dans les affaires politiques, administratives ou militaires, est donc vraiment la plus remarquable et la seule à laquelle il faille s'arrêter ; c'est elle, Messieurs, qui constitue le véritable bouclier de la nation contre les torts ou les erreurs des ministres »³¹.

Le libéral Benjamin Constant soutient pareillement que la responsabilité des ministres doit dépasser le simple aspect pénal. À l'instar du modèle anglais, l'auteur distingue le pouvoir royal et le pouvoir exécutif. Il précise que ce dernier peut être « destitué sans être poursuivi. Le roi n'a pas besoin de convaincre ses ministres d'une faute, d'un crime ou d'un projet coupable pour les renvoyer ; il les renvoie sans les punir »³². Bien qu'il ne semble pas appréhender nettement la définition de la responsabilité politique, Benjamin Constant parvient tout de même à distinguer celle-ci de la responsabilité d'ordre pénal par le fait générateur : si le ministre se rend coupable d'un crime ou d'un délit, il engagera sa responsabilité pénale ; *a contrario*, s'il ne commet aucune faute au sens juridique du terme, la responsabilité pourra être politique. Par ailleurs, dans une brochure publiée en 1815, le baron de Vitrolles ne se cantonne pas non plus à la dimension pénale de la responsabilité ministérielle. L'auteur évoque la responsabilité politique des membres du gouvernement, en affirmant que ces derniers sont tenus de se démettre s'ils perdent la confiance des chambres, exception faite d'une éventuelle disso-

³⁰ C.D., *A.P.*, 2 série, t. XIII, Comité secret du 18 oct. 1814, p. 206 (C'est nous qui soulignons).

³¹ C.D., *A.P.*, 2 série, t. XIV, Comité secret du 8 déc. 1814, p. 89.

³² Benjamin CONSTANT, *Principes de politique*, in *Cours de politique constitutionnelle et collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif*, Paris, Guillaumin, 1872, Chap. II, p. 23.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

lution³³. Pour des motifs d'opportunisme politique, l'ultra-royaliste Chateaubriand devient lui aussi un fervent partisan d'une responsabilité ministérielle d'ordre politique³⁴.

Mais, entre 1814 et 1830, on perçoit une réelle difficulté à appréhender la responsabilité politique comme mécanisme juridique. D'ailleurs, jusqu'aux dernières années de la Restauration, les discours et écrits utilisent souvent l'expression « *responsabilité morale* » pour désigner l'idée de responsabilité politique³⁵. Une distinction s'établit alors entre la « *responsabilité légale* » celle qui est prévue par la Charte et la « *responsabilité morale* » celle dont le mécanisme n'est pas mis en œuvre juridiquement³⁶. Cette dernière ne recevant aucune consécration constitutionnelle ni légale, cela implique qu'elle existe, au moins théorique-

³³ Eugène-François-Auguste Arnaud, baron de VITROLLES, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, 1815. Voir Paul BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, op. cit., pp. 170-171 ; Pierre ROSANVALLON, *La Monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, op. cit., pp. 76-80.

³⁴ « Il faut (...) que [la Chambre des députés] sache se faire respecter. Elle ne doit pas souffrir que les ministres établissent en principe qu'ils sont indépendants des chambres. (...) La Chambre des députés a plusieurs moyens de maintenir ses droits. (...) Les chambres ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux ministres. Les ministres doivent toujours répondre, toujours venir, quand les chambres paraissent le souhaiter. (...) Le ministère doit disposer de la majorité et marcher avec elle ; sans cela, point de gouvernement » (François-René de CHATEAUBRIAND, *De la monarchie selon la Charte*. Chap. XV).

³⁵ « Dans tous les gouvernements tempérés par des lois, il est une responsabilité morale, attachée à toutes les fonctions publiques, c'est celle qui résulte de l'opinion des citoyens distingués par leur sagesse, par leur prudence (...) » (M. le président Maurel, C.D., *A.P.*, 2^e série, t. XIV, Comité secret du 9 déc. 1814, p. 93) ; « (...) cette responsabilité morale dont aucun ministre ne peut soutenir le poids, lorsque la vérité sort de nos discussions, et l'accable ; cette responsabilité est bien autrement importante pour le bonheur public, et bien autrement efficace que des accusations qui ne servent qu'à exalter les passions (...) » (M. le comte de Saint-Roman, C.P., *A.P.*, 2^e série, t. XVIII, Séance du 4 janv. 1817, p. 43) (Annexes) ; « plusieurs orateurs ont soutenu que la responsabilité ministérielle n'existe pas, qu'elle est zéro ; et les conseillers de la couronne se sont gardés de contredire cette doctrine (...). Ils se sont rejetés sur une responsabilité morale : le blâme de la tribune leur a paru une peine assez forte (...) » (M. Mauguin, C.D., *A.P.*, 2^e série, t. LIX, Comité secret du 26 mai 1829, p. 484).

³⁶ « La responsabilité *légale*, qu'on pourrait appeler aussi *matérielle*, peut bien être en effet réglée ou déterminée par la loi, mais quelque étendue ou détaillée qu'on la suppose, elle ne saurait certainement épuiser la multitude infinie des cas éventuels que la responsabilité *morale* atteindra toujours d'une manière infaillible dans un gouvernement où rien n'est secret » (M. Maine de Biran, C.D., *A.P.*, 2^e série, t. XXII, Séance du 26 janv. 1819, p. 646) ; « la responsabilité des ministres est de deux sortes : légale et morale ». La responsabilité morale « s'exerce à chaque instant par l'intervention des chambres, par l'action de la presse et par le cri de l'opinion publique, qui, à la longue, finit par triompher. Si la responsabilité morale n'atteint pas, dans leurs personnes, les ministres coupables, au moins elle les précipite du faite du pouvoir, et elle fait ce que la responsabilité légale ne peut faire, elle s'attaque à l'incapacité en l'obligeant de se retirer » (Jean-Marie DUVERGIER DE HAURANNE, *De l'ordre légal en France, et des abus d'autorité*, op. cit., p. 44).

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

ment, en marge de la Charte. Certes les députés recourent à certaines techniques en vue d'exprimer leur point de vue au gouvernement – les questions aux ministres, l'adresse ou encore le droit de pétition –, mais il ne s'agit que de moyens de pression qui n'ont jamais été à l'origine directe de la démission d'un ministère. Elles participent seulement à l'affaiblissement de celui-ci.

Dans son article 53, la Charte de 1814 garantit la possibilité offerte aux citoyens de présenter des pétitions aux chambres, à condition qu'elles soient transmises par écrit³⁷. Une pétition consiste en « un acte par lequel une personne s'adresse aux pouvoirs publics pour formuler une plainte ou une suggestion »³⁸. Les députés vont tenter d'utiliser l'article 53 pour justifier des demandes d'explication aux ministres et, par suite, leur droit de surveiller l'activité gouvernementale³⁹. Mais ces tentatives se traduisent le plus souvent par un échec, les ministres refusant de répondre. Afin d'obvier à cet inconvénient, une proposition de loi est déposée en 1818 tendant à préciser la technique⁴⁰. Elle prévoyait, entre autres, que le renvoi d'une pétition à un ministre soit nécessairement accompagné d'une invitation à indiquer le sort de celle-ci. Vivement critiquée, cette disposition fut écartée. Les pétitions ne constituent donc pas une technique effective de mise en jeu de la responsabilité politique, mais un moyen sur lequel les chambres s'appuient pour justifier leurs tentatives de contrôle de l'activité gouvernementale. Même si aucune de ces tentatives n'a abouti, ce mécanisme a malgré tout permis de consoli-

³⁷ Art. 53 : « toute pétition à l'une ou l'autre des chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. La loi interdit d'en apporter en personne et à la barre ».

³⁸ Olivier DUHAMEL, Yves MÉNY, *Dictionnaire constitutionnel*, 1^e éd., Paris, P.U.F., 1992, p. 750.

³⁹ À titre d'exemple, une pétition adressée à la Chambre par M^{lle} Antoinette Robert, se plaignant de n'avoir pas obtenu de réponse du ministre de la police au sujet de l'arrestation de son père et de son frère, va entraîner à la Chambre des députés un débat sur la portée du droit de pétition (C.D., *A.P.*, 2^e série, t. XVII, Séance du 28 nov. 1816, pp. 569-576, Séance du 29 nov. 1816, pp. 576-586). « Les députés – précise R. Bonnard – ne chercheront rien moins qu'à utiliser les pétitions comme succédané des interpellations » (Roger BONNARD, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Recueil Sirey, 1926, p. 17). Voir également : Jean-Pierre LASSALE, *Le droit de pétition dans l'évolution constitutionnelle française*, Lyon, Imprimerie Bosc Frères, Extrait des annales de l'Université de Lyon, Série droit, fascicule 22, 1962, pp. 25-30 ; Joseph JOSEPH-BARTHÉLEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, *op. cit.*, pp. 234-245 ; Alain LAQUIÈZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, pp. 298-300.

⁴⁰ Proposition de M. Dumeilet à propos des pétitions, C.D., *A.P.*, 2^e série, t. XXII, Comité secret du 23 déc. 1818, p. 520, Séance du 4 janv. 1819, pp. 547-551 ; Rapport de la Commission spéciale chargée de l'examen de la proposition de M. Dumeilet, C.D., *A.P.*, 2^e série, t. XXII, Séance du 20 janv. 1819, pp. 599-603, Séance du 25 janv. 1819, pp. 613-624, Séance du 26 janv. 1819, pp. 644-653.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

der l'idée d'un droit de regard des députés sur l'activité ministérielle⁴¹. Un constat similaire s'impose s'agissant de l'adresse et du droit de question. En réponse au discours du trône prononcé par le roi devant les chambres au début de chaque session parlementaire, une adresse est votée. Sa discussion devient rapidement l'occasion d'émettre des critiques à l'encontre de l'action gouvernementale⁴². Certes, « les adresses ne furent pas directement à l'origine de la démission d'un ministère, mais les reproches réitérés qu'elles contenaient affaiblissaient non seulement les ministres mais aussi le roi lui-même »⁴³. En outre, la Restauration ébauche la technique des questions au gouvernement, c'est-à-dire que les chambres tentent de requérir publiquement des éclaircissements auprès d'un ministre sur des faits relatifs à la politique ou à l'administration⁴⁴. Dès 1815, un député ultra le comte de Seismaisons soumet à la Chambre des députés une proposition en vue d'obtenir des explications des ministres de la justice et de la police à propos de l'évasion du comte de La Valette, ancien directeur des Postes sous les Cent-Jours⁴⁵. L'auteur de la proposition suspectait les ministres d'avoir facilité l'évasion de La Valette qui venait d'être condamné à mort. Cette proposition rencontre de nombreuses critiques, non seulement de la part des ministres, mais aussi de la part de ceux qui s'opposent à un contrôle parlementaire sur le gouvernement. Fustigeant la proposition du comte de Seismaisons, le député Bellart s'exprime ainsi :

« je ne crois pas qu'on ait voulu associer l'autorité de la Chambre à l'autorité exécutive et à l'autorité judiciaire ; la proposition est tout à fait inconstitutionnelle. (...) C'est au gouvernement à veiller à l'exécution des

⁴¹ Ce constat est remis en cause dans une thèse d'histoire du droit : « le droit de pétition n'a pas eu d'effet indirect sur le concept de responsabilité des ministres par le truchement de l'un de ces mécanismes tout aussi étrangers les uns que les autres à son fonctionnement » (Jean-Pierre DIONNET, *Le droit de pétition durant la Restauration (1814-1830). Contribution à l'étude socio-politique du XIXe siècle*, 3 vol., Thèse en histoire du droit, Université de Poitiers, 2001, p. 1271).

⁴² À titre d'exemples, voir : C.D., *A.P.*, 2^e série, t. XXXIII, Comité secret du 26 nov. 1821, pp. 586-591 ; C.D., *A.P.*, 2^e série, t. LII, Comité secret du 5 mars 1828, pp. 741-751. Sur ce point, voir : M. SUEL, « L'adresse et sa discussion de 1814 à 1830 », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1953, pp. 176-188 ; Joseph JOSEPH-BARTHÉLEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, *op. cit.*, pp. 223-233 ; Alain LAQUIÈZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, pp. 300-310 ; Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, *op. cit.*, p. 190.

⁴³ Alain LAQUIÈZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1830)*, *op. cit.*, p. 304.

⁴⁴ Joseph JOSEPH-BARTHÉLEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, *op. cit.*, pp. 219-223 ; Alain LAQUIÈZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, pp. 310-314.

⁴⁵ Développement de la proposition de M. le comte de Seismaisons tendant à ce que les ministres de la justice et de la police donnent des explications sur l'évasion de La Valette, C.D., *A.P.*, 2^e série, t. XV, Séance du 23 déc. 1815, pp. 601-606.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

lois ; les Chambres ne peuvent s'immiscer en rien dans l'exercice de ce pouvoir. (...) Nous devons nous garder d'entrer dans une fausse route et éviter le plus grand des maux, la confusion des pouvoirs. En un mot, nous avons le droit d'accuser les ministres, mais non de leur demander compte de leur conduite »⁴⁶.

À cette requête, les ministres refusent de répondre. Même si les membres du gouvernement ne sont nullement contraints de répondre, la pratique des questions au gouvernement s'amorce sous la Restauration et permet aux députés de souligner leur désaccord avec l'autorité gouvernementale. Ainsi, tout comme les pétitions, ces techniques – questions à un ministre ou adresse –, qui émergent en marge de la Charte⁴⁷, ne permettent pas encore la mise en œuvre de la responsabilité politique des membres du gouvernement. Elles constituent toutefois de véritables moyens de pression et de critique sur l'activité ministérielle et, par suite, contribuent à consolider l'idée d'un droit de contrôle des chambres sur le gouvernement.

En outre, les députés usent également du mécanisme de la responsabilité pénale des ministres pour marquer leur défiance politique. Cette technique se rencontre dans deux épisodes de la Restauration : d'une part, la proposition, présentée en 1820, par le député ultra-royaliste Clausel de Cousserges tendant à mettre en accusation le Président du Conseil et ministre de l'intérieur Decazes pour crime de trahison⁴⁸ ; d'autre part, la proposition du député Labbey de Pompières contre le ministère Villèle en 1828⁴⁹. Dans ces affaires, l'objectif poursuivi apparaît indubitablement d'ordre politique. La première proposition, dont la Chambre refusa de connaître, revêt assurément une coloration politique. Dans un ouvrage tendant à justifier sa proposition de mise en accusation, Clausel de Cousserges précise qu'il n'a « tiré l'accusation de trahison contre M. Decazes que *de l'ensemble de sa conduite pendant tout son ministère* »⁵⁰. D'ailleurs, la première partie de cet ouvrage est intitulée

⁴⁶ C.D., A.P., 2 série, t. XV, Séance du 23 déc. 1815, pp. 603-604.

⁴⁷ L'adresse n'est pas expressément consacrée par la Charte. Toutefois, elle est prévue au titre VI du règlement concernant les relations des chambres avec le roi et entre elles (Titre VI, art. 29, 30, 31 et 32, C.D., A.P., 2 série, t. XII, Séance du 14 juillet 1814, p. 147).

⁴⁸ C.D., A.P., 2 série, t. XXVI, p. 195, pp. 202-204. Voir : Pierre DESMOTTES, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, op. cit., pp. 106-108.

⁴⁹ « J'ai l'honneur de proposer à la Chambre d'accuser le dernier ministère : 1° de trahison envers le roi, qu'il a tenté d'isoler de son peuple ; 2° de trahison envers la France, qu'il a tenté de priver de la confiance de son roi » (C.D., A.P., 2 série, t. LIV, Séance du 14 juin 1828, p. 718). Voir : Pierre DESMOTTES, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, op. cit., pp. 108-110 ; Catherine LECOMTE, « La mise en accusation de Villèle », in *Les ministres devant la justice*, colloque organisé par l'Association française pour l'histoire de la justice, op. cit., pp. 55-77.

⁵⁰ CLAUSEL DE COUSSERGES, *Projet de la proposition d'accusation contre M. le duc Decazes, Pair de France, ancien Président du Conseil des ministres, ancien ministre de l'Intérieur et*

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

« Examen de *la conduite politique* de M. Decazes »⁵¹. De l'analyse des différents chefs d'accusation retenus par l'auteur, on peut penser à la suite de P. Desmottes que « c'est le procès d'une politique que [Clausel de Cousserges] voulait faire et non un jugement qu'il comptait obtenir »⁵². Quant à la seconde proposition, l'enjeu implicite consistait à empêcher le roi de rappeler les ministres concernés au pouvoir, tant que leur éventuelle mise en accusation ne ferait pas l'objet d'une discussion⁵³. Ainsi la responsabilité pénale apparaît-elle instrumentalisée en vue de pallier l'impossibilité de contrôler le gouvernement.

Dès lors, s'ils conçoivent indéniablement la notion de responsabilité politique, les partisans du parlementarisme n'appréhendent pas nettement ses techniques. Les députés utilisent les voies s'offrant à eux afin de consolider leur droit de regard sur l'activité ministérielle et ce, même si ces moyens ne constituent en aucun cas des techniques permettant de faire jouer directement la responsabilité politique. *A contrario*, il semble surprenant que le contreseing ministériel ne soit même pas invoqué par les partisans du parlementarisme. La Charte de 1814 s'avère certes silencieuse sur le contreseing, mais celui-ci s'établit en pratique. Les ministres prennent en effet l'habitude de contresigner les actes du roi. Ce procédé peut néanmoins revêtir deux fonctions distinctes : soit une fonction d'authentification de la signature royale — pratique se ren-

de la police générale du royaume, à soumettre à la Chambre de 1820, Paris, J. G. Dentu, 1820, p. 155 (C'est nous qui soulignons).

⁵¹ CLAUSEL DE COUSSERGES, *Projet de la proposition d'accusation contre M. le duc Decazes, Pair de France, ancien Président du Conseil des ministres, ancien ministre de l'Intérieur et de la police générale du royaume, à soumettre à la Chambre de 1820*, *Ibid.*, p. 7 (C'est nous qui soulignons).

⁵² Pierre DESMOTTES, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, *op. cit.*, p. 108.

⁵³ L'auteur de cette proposition reproche au dernier ministère « l'introduction des ennemis de l'État dans tous les offices, la haine des institutions existantes ; la suspension ou l'inexécution des lois ; l'intolérance religieuse, la restriction des libertés, les destitutions arbitraires, la colère envers les corps indociles, tout, jusqu'au mépris des chambres » (C.D., *A.P.*, 2^e série, t. LIV, Séance du 14 juin 1828, p. 714). « Ce n'est pas nous accuser que veut la faction — explique le Comte de Villèle dans une lettre adressée à son épouse en juin 1828 - c'est faire peur au roi et aux royalistes, et par le moyen de cette peur, arracher des concessions » (Comte de VILLÈLE, *Mémoires et correspondance du Comte de Villèle*, t. V, Paris, Librairie académique Didier Perrin et Cie, 1890, p. 334). « Il semblait remarque Duvergier de Hauranne qu'on eût renoncé [à mettre les anciens ministres en accusation], quand la vivacité des derniers débats, l'attitude incertaine du dernier ministère, et surtout les espérances hautement manifestées par le parti de M. de Villèle, ramenèrent certains esprits à l'idée de frapper un grand coup, et de mettre ainsi un obstacle insurmontable entre les derniers ministres et le pouvoir » (Prosper DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1848)*, t. IX, Paris, Michel Lévy frères, 1869, p. 564) (C'est nous qui soulignons). Voir not. : Pierre DESMOTTES, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, *op. cit.*, p. 110 ; Alain LAQUIÈZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, p. 315.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

contrant déjà sous l'Ancien Régime , soit une fonction d'endossement de la responsabilité du signataire irresponsable par le contresignataire responsable pratique inhérente au régime parlementaire⁵⁴. Sous la Restauration, le contreseing se bornera à authentifier les actes signés par le monarque et ne sera jamais conçu comme un mécanisme politique⁵⁵. Parmi les différents projets et propositions de loi visant à formaliser la responsabilité des agents du roi, seule la proposition de Farez prévoit la constitutionnalisation du contreseing ministériel⁵⁶. Mais le député précise que l'insertion d'une telle disposition se cantonne à un objectif d'authentification des ordres émanant du monarque. « La nation souligne Farez , qui a toute confiance dans son prince, veut être certaine que ce qu'on lui prescrit émane de sa volonté »⁵⁷.

Dans la mesure où aucune technique ne permet de rendre effective la responsabilité politique des ministres, des parlementaires vont essayer de justifier leur droit de regard sur l'activité gouvernementale en se fondant sur les articles 55 et 56 de la Charte. Ne parvenant pas à imposer la responsabilité politique, ces parlementaires utilisent sciemment le support pénal pour tenter d'introduire ce mécanisme politique, ce qui aboutira à une paralysie des deux types de responsabilité ministérielle.

II) La responsabilité des ministres doublement paralysée

⁵⁴ Julien LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 172 ; Jean-Paul TIMBAL, *Le contreseing ministériel*, Thèse, Université des sciences sociales de Toulouse, 1975, p. 2 ; Stéphane RIALS, *Révolution et contre-Révolution au XIXe siècle*, Paris, Co-Édition Diffusion Université Culture - Albatros, 1987, pp. 146-147 ; Jean-Michel BLANQUER, « Les mutations du contreseing », *in* Olivier BEAUD, Jean-Michel BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Ouvrage issu d'un colloque organisé les 25 et 26 mai 1998 à la faculté de droit de l'Université de Lille II et à l'Institut d'études politiques de Lille, Paris, Descartes et Cie, Coll. : « Droit », 1999, p. 235.

⁵⁵ Julien LAFERRIERE, *Manuel de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 175 ; Adhémar ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Avant-propos Dominique Chagnollaud, Paris, L.G.D.J., éditions Panthéon-Assas, 2001, p. 150 ; Stéphane RIALS, *Révolution et contre-Révolution au XIXe siècle*, *op. cit.*, p. 146.

⁵⁶ L'article 1^{er} dispose qu' « aucun ordre du roi, dont la personne est inviolable et sacré, ne peut être exécuté s'il n'est signé par sa Majesté et contresigné par l'un de ses ministres » (Développements de la proposition Farez, *A.P.*, 2^e série, t. XII, Séance du 26 août 1814, pp. 406-407) (Annexes).

⁵⁷ C.D., *A.P.*, 2^e série, t. XIII, Séance du 20 octobre 1814, p. 205.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

L'absence de définition de la responsabilité politique conduit à son insertion dans le discours consacré au mécanisme pénal. Les discussions parlementaires, relatives aux articles 55 et 56 de la Charte, fournissent en effet l'occasion d'introduire la notion de responsabilité politique. En ce sens, la responsabilité pénale est utilisée comme un prétexte à la reconnaissance d'un droit de contrôle des députés sur l'activité gouvernementale (A). Cependant, cette manœuvre finit par échouer, la responsabilité politique ne trouvant pas sa place dans ce dispositif. Par suite, la formalisation juridique des responsabilités pénale et politique se paralyse (B).

A) Le prétexte de la responsabilité pénale

L'article 56 de la Charte prévoit qu'une loi viendra préciser les modalités de mise en œuvre de la responsabilité pénale. Ont donc été soumis aux chambres plusieurs projets et propositions de loi tendant à formaliser la responsabilité pénale des ministres. Même si ces différents projets et propositions de loi ont tous échoué, leur analyse ainsi que les débats parlementaires qu'ils ont suscités démontrent de façon indéniable qu'ils ont participé à l'émergence du concept de responsabilité politique.

La première proposition en ce sens émane du député Farez⁵⁸. Le 23 août 1814, il dépose une proposition de loi qui se borne à définir les crimes de trahison et de concussion, prévus à l'article 56 de la Charte, et à réglementer la procédure de mise en accusation et de jugement devant les chambres. Se composant de 18 articles seulement, le texte soumis par Farez se révèle relativement large et incomplet. D'ailleurs, les seules peines prévues dans ce document sont le bannissement ou la mort. Aussi la proposition est-elle rapidement jugée insuffisante. En cours de discussion, un projet de loi, également relatif à la responsabilité ministérielle, est soumis à la Chambre des députés par Faget de Baure⁵⁹. Ce projet se singularise par le fait qu'il ne se limite pas au seul aspect pénal de la responsabilité, dans la mesure où il intègre une réelle dimension politique. L'auteur distingue trois types de responsabilité ministérielle, à savoir d'ordre pénal lorsque des « actes sont des trahisons manifestes

⁵⁸ Proposition de M. Farez de préparer un projet de loi établissant les règles nécessaires sur la responsabilité des ministres, *A.P.*, 2^e série, t. XII, Séance du 23 août 1814, p. 386 ; Développements de la proposition Farez, *A.P.*, 2^e série, t. XII, Séance du 26 août 1814, pp. 405-407 ; Discussion de la proposition Farez, *C.D.*, *A.P.*, 2^e série, t. XIII, Séance du 5 oct. 1814, pp. 44-50, Comité secret du 11 oct. 1814, pp. 134-141, Comité secret du 15 oct. 1814, pp. 168-178 (Annexes), Comité secret du 22 nov. 1814, pp. 659-664, Comité secret du 2 déc. 1814, pp. 756-764, t. XIV, Comité secret du 6 déc. 1814, pp. 66-69, Comité secret du 8 déc. 1814, pp. 83-91, t. XIV, Comité secret du 9 déc. 1814, pp. 93-97 ; Résolution de la Chambre à propos du projet de loi relatif à la responsabilité des ministres, *C.D.*, *A.P.*, 2^e série, t. XIV, Comité secret du 16 déc. 1814, pp. 151-152.

⁵⁹ *C.D.*, *A.P.*, 2^e série, t. XIII, Comité secret du 15 oct. 1814, pp. 172-178 (Annexes).

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

ou des exactions coupables » , d'ordre civil lorsque des « actes (...), sans être entièrement répréhensibles, causent un préjudice à des particuliers, et [que] les ministres en doivent réparation » , et enfin d'ordre politique lorsque des actes se révèlent « nuisibles au bien de l'État »⁶⁰. Si la notion de responsabilité politique est assurément présente dans le discours de Faget de Baure, des incertitudes quant au mécanisme sont nettement perceptibles. L'auteur n'envisage aucunement la solidarité ministérielle : l'article 1^{er} dispose que « les ministres sont responsables de tous les actes du gouvernement, chacun dans le département qui le concerne »⁶¹. Par ailleurs, la responsabilité politique dont il parle semble plus sanctionner une incapacité administrative qu'une divergence politique du gouvernement avec la majorité parlementaire⁶². La destitution est certes prévue comme sanction à la responsabilité ministérielle, mais elle joue seulement si le roi décide de la prononcer à la suite d'une requête conjointe des chambres. Cette disposition apparaît tout à fait révélatrice de la conception des auteurs de l'époque concernant la responsabilité politique. Celle-ci est en effet essentiellement comprise comme une responsabilité devant le roi et il semble difficile de la concevoir autrement.

Après l'échec de ces deux tentatives, une nouvelle proposition est déposée par le comte de Lally-Tollendal en 1816⁶³. L'auteur ne se cantonne pas non plus aux seuls cas de trahison et de concussion. Il opère une distinction entre la responsabilité générale, prévue à l'article 13 de la Charte, et l'accusation dont peut faire l'objet un ministre en vertu des articles 55 et 56 du texte constitutionnel⁶⁴. « Être responsable, d'après Lally-Tollendal, c'est avoir un compte à rendre »⁶⁵. Dès lors, la responsabilité ministérielle doit jouer non seulement envers le roi mais aussi envers les députés, afin de la rendre véritablement effective. Cela dit, l'auteur concède qu'une loi sur la responsabilité générale ne pourra en aucun cas tout prévoir. Lally-Tollendal relativise ce constat en expliquant qu'ainsi « le ministre ne se croira pas autorisé à faire arbitrairement tout ce qui ne lui est pas littéralement défendu par la loi » et « le dénonciateur doutera de ce qui lui est permis, quand il ne pourra pas

⁶⁰ C.D., *A.P.*, 2 série, t. XIII, Comité secret du 15 oct. 1814, p. 172 (Annexes).

⁶¹ C.D., *A.P.*, 2 série, t. XIII, Comité secret du 15 oct. 1814, p. 177 (Annexes).

⁶² Louis MICHON, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, *op. cit.*, p. 60.

⁶³ Proposition de M. Lally-Tollendal sur la responsabilité des ministres, C.P., *A.P.*, 2 série, t. XVII, Séance du 10 déc. 1816, p. 621 ; Développements par M. Lally-Tollendal sur la responsabilité des ministres, C.P., *A.P.*, 2 série, t. XVII, Séance du 24 déc. 1816, pp. 671-682 (Annexes).

⁶⁴ « La responsabilité peut écarter des affaires un ministre dangereux, quoique innocent ; un ministre probe mais incapable. L'accusation ne peut frapper qu'un ministre présumé coupable » (C.P., *A.P.*, 2 série, t. XVII, Séance du 24 déc. 1816, p. 671) (Annexes). Voir not. Louis MICHON, *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*, *op. cit.*, pp. 177-178.

⁶⁵ C.P., *A.P.*, 2 série, t. XVII, Séance du 24 déc. 1816, p. 673 (Annexes).

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

appuyer son entreprise sur une formule littérale consignée dans une loi »⁶⁶. Par suite, le député fournit quelques indications quant à la mise en œuvre d'une telle responsabilité : les chambres pourront solliciter des explications ou des documents au ministre concerné ; en cas de refus, elles proposeront une adresse au roi, votée à la majorité, afin qu'il ordonne au ministre de satisfaire aux vœux des députés ; en dernier ressort, les chambres auront la possibilité de voter une résolution en vue le cas échéant de mettre en accusation le ministre pour faits de trahison ou de concussion. Là encore, on peut observer que cette responsabilité, présentant une dimension politique, se détache difficilement de l'emprise royale. Par ailleurs, la notion de responsabilité politique apparaît de façon explicite dans cette proposition de loi, mais sa mise en œuvre demeure très approximative. Le préjugé persiste qu'il semble irréaliste d'élaborer un texte réglemant les techniques inhérentes à ce type de responsabilité. S'inspirant de la proposition du comte de Lally-Tollendal, le gouvernement dépose un projet de loi, en 1817, qui reprend la distinction entre la « responsabilité générale » et la « responsabilité personnelle et juridique » des ministres⁶⁷. Le constat est identique : une loi doit nécessairement venir régler la dimension pénale de la responsabilité incombant aux ministres, alors qu'il demeure impossible de formaliser la responsabilité politique pesant sur le gouvernement. À nouveau, la session s'interrompt avant que le projet ait été voté. Enfin, le projet, présenté par le garde des Sceaux de Serre le 28 janvier 1819, connaît le même sort⁶⁸. L'auteur se contentait de régler la procédure et de préciser les peines, abandonnant à l'arbitraire des chambres la détermination des cas d'accusation.

Même si le concept de responsabilité politique est acquis, l'analyse des débats parlementaires révèle toutefois une difficulté d'ordre lexical et conceptuel. Le vocabulaire n'est pas fixé : dans les projets et discours proposés sous la Restauration, on évoque la responsabilité « générale » ou « morale » pour désigner la responsabilité politique et la responsabilité « personnelle » ou encore « juridique » s'agissant du mécanisme pénal. La distinction entre ces deux types de responsabilité étant parfaitement acquise, les partisans du parlementarisme ont simplement utilisé le support pénal comme justification d'un droit de contrôle des chambres sur les ministres⁶⁹. Ils réclamaient seulement un droit de regard sur l'activité

⁶⁶ C.P., A.P., 2 série, t. XVII, Séance du 24 déc. 1816, p. 677 (Annexes).

⁶⁷ Présentation par M. le baron Pasquier de deux projets de loi sur la responsabilité des ministres et sur l'organisation et la compétence de la Chambre des pairs en cour judiciaire, C.P., A.P., 2 série, t. XVIII, Séance du 3 fév. 1817, pp. 486-493.

⁶⁸ Projet de loi du garde des Sceaux de Serre sur la responsabilité des ministres, C.D., A.P., 2 série, t. XXII, Séance du 28 janv. 1819, pp. 653-657 (Annexes).

⁶⁹ « [Les promoteurs du parlementarisme] cherchent avec avidité la justification d'un droit de contrôle des chambres sur l'exécutif. Et ce droit de contrôle, c'est précisément la mise en œuvre de cette timide, vague et exceptionnelle responsabilité pénale qui le

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

gouvernementale, sans aller jusqu'à revendiquer un droit de renvoi des ministres. Lors d'une séance en mai 1819, le député Manuel affirme, en effet, que « les chambres prennent part à l'administration au moyen de la surveillance qu'elles exercent et cette surveillance est indiquée comme la suite naturelle de la responsabilité des ministres et du droit de les mettre en accusation »⁷⁰. Dans ses mémoires, l'ultra-royaliste Villèle suit le même raisonnement :

« il est évident qu'ayant le droit d'accuser [les ministres], nous avons celui de leur demander des renseignements, et que puisqu'il dépend de nous de les forcer à se disculper devant la chambre des pairs, nous pouvons à bien plus forte raison exiger qu'ils nous donnent à l'amiable quelques éclaircissements »⁷¹.

Par conséquent, si l'on rencontre la notion de responsabilité politique dans le discours consacré à la formalisation de la responsabilité pénale, ce constat ne traduit aucunement une confusion entre ces deux types de responsabilité ministérielle. Face à l'impossibilité d'imposer la responsabilité politique, des parlementaires ont sciemment tenté de l'introduire par le biais des discussions consacrées à la responsabilité ministérielle d'ordre pénal. On peut penser qu'ainsi c'est davantage la sanction qui est recherchée que le contrôle en lui-même. Le mécanisme pénal se trouve en quelque sorte instrumentalisé. Le but est de parvenir à la déchéance du ministre concerné. Mais, cette manœuvre ne permettra pas la consécration de la responsabilité politique. Bien plus, cet échec rejaillira sur le mécanisme pénal.

B) Le blocage de la responsabilité, du politique au pénal

Les partisans du parlementarisme utilisent le support pénal pour tenter d'introduire un droit de contrôle des chambres sur l'activité gouvernementale. La responsabilité pénale étant expressément consacrée par la Charte de 1814, elle confère ainsi une base constitutionnelle qui permet de légitimer la volonté de surveillance des chambres sur les ministres. Dès lors, le recours aux articles 55 et 56 de la Charte s'avère être bien plus une commodité juridique que le ou un fondement de la responsabilité politique. Mais cette manœuvre échoue puisque la responsabilité politique ne trouve pas sa place dans ce dispositif pénal. En outre, le préjugé se forme qu'une loi relative à la responsabilité ministérielle d'ordre

leur offrit (...) » (Dominique BAGGE, *Les idées politiques en France sous la Restauration*, op. cit., p. 177).

⁷⁰ C.D., A.P., 2 série, t. XXIX, Séance du 14 mai 1819, p. 412.

⁷¹ Comte de VILLÈLE, *Mémoires et correspondance du Comte de Villèle*, t. I, Paris, Librairie académique Didier Perrin et Cie, 1888, pp. 429-430.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

politique serait non seulement impossible mais aussi dangereuse. Développant sa proposition de loi, Lally-Tollendal conclut que

« plus on réfléchit, et plus on reste convaincu qu'il n'y a pas une disposition légale qui doit être énoncée avec plus de généralité que celle de la responsabilité des ministres ; pas une où il soit plus impossible, plus inutile, et plus dangereux de vouloir tout prévoir »⁷².

Pareillement, Benjamin Constant concède que

« si chacune de ces manières de nuire à l'État devait être indiquée et spécifiée par une loi, le Code de la responsabilité deviendrait un traité d'histoire et de politique, et encore ses dispositions n'atteindraient que le passé. Les ministres trouveraient facilement de nouveaux moyens de les éluder pour l'avenir »⁷³.

L'émergence du concept de responsabilité politique en marge de la Charte freine donc la formalisation de la responsabilité pénale et la rend même impossible. Les partisans d'un contrôle politique des ministres ont tenté d'insérer la responsabilité politique par le biais du support pénal, ce qui a entraîné une paralysie des deux types de responsabilité. En effet, l'absence de loi, tendant à préciser la responsabilité ministérielle d'ordre pénal, a pour conséquence théorique l'impossibilité de mettre en œuvre le mécanisme, dans la mesure où ce type de responsabilité doit respecter un principe de légalité absolue. Le juge, chargé de connaître de la mise en cause pénale d'un ministre, doit suivre les prescriptions pénales, c'est-à-dire ne prononcer une condamnation que si les faits reprochés sont expressément prévus par la loi pénale et énoncer la peine correspondant à cette infraction. Toutefois, même si les propositions de mise en accusation de ministres ont toutes échoué sous la Restauration à l'exception des poursuites engagées à l'encontre des ministres de Charles X en 1830, la cause première ne tient pas à cette carence législative. Dans la mesure où la finalité de ces mises en cause pénales se révèle assurément d'ordre politique, on peut penser que c'est davantage l'absence de volonté de poursuivre la manœuvre politique qui entraîne l'abandon des propositions de mise en accusation⁷⁴. Dès lors, il est inté-

⁷² Développements par M. Lally-Tollendal sur la responsabilité des ministres, C.P., *A.P.*, 2^e série, Séance du 24 déc. 1816, p. 677 (Annexes).

⁷³ Benjamin CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, *op. cit.*, Chap. VI, p. 460.

⁷⁴ Si l'on prend l'exemple de la mise en cause pénale du ministre Villèle en 1828, l'Assemblée décide de voter l'ajournement des débats jusqu'à la fin de la discussion du budget (C.D., *A.P.*, 2^e série, t. LVI, Annexe à la séance du 21 juillet 1828, pp. 277-281). La discussion ne sera jamais reprise. Bien plus, l'auteur de la proposition finira par la retirer (C.D., *A.P.*, 2^e série, t. LVII, Séance du 19 fév. 1829, pp. 151-168). « Labbey de Pompières retira sa proposition comme la gauche le souhaitait » (Pierre DESMOTTES, *op. cit.*, p. 110, note 18) C'est nous qui soulignons. Voir *supra*, pp. 18-20.

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

ressant de se demander pourquoi la Haute Cour a eu à connaître de la mise en accusation des ministres de Charles X, alors qu'aucune loi spéciale n'était venue préciser le mécanisme pénal. En principe, cette carence législative aurait pu et même aurait dû bloquer un tel procès. Bien que cette difficulté ait été soulignée au cours des débats, les circonstances exceptionnelles entourant cette affaire ont conduit la Cour des pairs à passer outre l'absence de formalisation du mécanisme. Dans l'arrêt prononçant la condamnation des ministres à la prison perpétuelle, la Haute Cour précise : « considérant qu'aucune loi n'a déterminé la peine de trahison, et qu'ainsi la cour est dans la nécessité d'y suppléer »⁷⁵. En d'autres termes, la Cour des pairs s'octroie un pouvoir *souverain* dans l'exercice de sa fonction judiciaire, c'est-à-dire qu'elle décide que les faits incriminés sont constitutifs de la trahison, alors que cette notion ne fait l'objet d'aucune définition par la législation pénale et qu'aucune peine n'est prévue. Cela dit, il convient de souligner l'importance du contexte politique dans la décision des pairs. « Le procès des ministres surexcite les passions » explique M. Deslandres. Pendant six jours l'émeute gronde. (...) La foule réclame la mort des accusés »⁷⁶. Ce sont les circonstances exceptionnelles pesant sur cette affaire qui ont conduit les pairs à outrepasser leur pouvoir en palliant l'absence de loi sur la responsabilité pénale des ministres.

En définitive, l'échec de la législation sur la responsabilité pénale tient à l'échec de la pensée française quant au mécanisme de la responsabilité politique. Certains ont pourtant souligné l'importance de différencier nettement les deux types de responsabilité.

⁷⁵ C.P., *A.P.*, 2 série, t. LXV, Séance du 21 déc. 1830, p. 289.

⁷⁶ Maurice DESLANDRES, *Histoire constitutionnelle de la France*, t. II, *De la chute de l'Empire à l'avènement de la Troisième République (1815-1870)*, Paris, Armand Colin - Sirey, 1932, p. 165. « Le procès des ministres de Charles X, venant au milieu de toutes ces agitations, devait les augmenter encore et soulever les passions populaires. Sitôt après les journées de Juillet, lorsque les tombes des victimes étaient à peine fermées, lorsque les hôpitaux étaient remplis de blessés, comment le peuple aurait-il renoncé à une vengeance qui, disait-on, lui était due ? Si le tribunal chargé de l'assurer s'y refusait, il devait exécuter lui-même l'arrêt de mort que les juges iniques n'auraient pas voulu rendre » (Étienne-Denis PASQUIER, *Mémoires du Chancelier Pasquier, Histoire de mon temps*, Publiés par M. le duc d'Audiffret-Pasquier, 2 partie, *La Restauration*, t. VI, III : 1824-1830, Paris, Plon, 1895, pp. 380-381) ; « cette populace, habilement et perfidement déchaînée, attendait quatre têtes. Elle souhaitait une condamnation à mort, et si le jugement ne lui donnait pas la satisfaction qu'elle réclamait, il était à craindre qu'elle ne trouvât parmi les gardes nationaux assez de complices pour lui faciliter l'accès de la prison et lui permettre d'exercer ses cruelles vengeances » (Ernest DAUDET, *La révolution de 1830 et le procès des ministres de Charles X*, Nouvelle éd. revue et augmentée, Paris, Hachette, 1907, pp. 255-256) ; « par un arrêt juridiquement contestable la Cour avait pensé satisfaire aux nécessités politiques contradictoires du moment » (Paul BASTID, « Le procès des ministres de Charles X », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. IV, 1957, p. 207).

Havas : Responsabilité des ministres sous la Restauration

« On doit distinguer — explique le baron Pasquier — la responsabilité générale du gouvernement, de la responsabilité personnelle et juridique de chaque ministre. [...] La première, compagne inséparable du pouvoir, ne saurait être définie ni restreinte par des lois, et demeure entièrement dans l'ordre politique [...] ; tandis que la seconde, plus bornée de sa nature, et spécialement attachée à certains actes, a besoin d'être caractérisée et réglée par des lois qui déterminent dans quels cas et d'après quelles formes les ministres doivent la subir. C'est parce qu'on a méconnu cette différence que les lois sur la responsabilité des ministres ont été jugées impossibles »⁷⁷.

Ainsi, bien qu'elle soit consacrée dans le texte constitutionnel, la responsabilité pénale des ministres se trouve neutralisée par la responsabilité d'ordre politique que ses partisans ne parviennent pas à imposer. Ces deux types de responsabilité ne se révèlent donc pas consécutifs mais quasi-simultanés, alors que leur formalisation juridique est différée.

Nathalie HAVAS

Nathalie Havas est A.T.E.R. en droit public à l'Université de Caen, membre du C.R.D.F.E.D (Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit) et rédige une thèse de doctorat sur La responsabilité des ministres de 1789 à nos jours, sous la direction du Professeur Lauréline Fontaine.

⁷⁷ Présentation par M. le baron Pasquier de deux projets de loi sur la responsabilité des ministres et sur l'organisation et la compétence de la Chambre des pairs en cour judiciaire, C.P., A.P., 2^e série, t. XVIII, Séance du 3 fév. 1817, pp. 488-489 (Annexes).