

Christophe de Nantois

La solidarité gouvernementale sous la V^e République : se soumettre, se démettre ou disparaître

L'actualité politique place régulièrement sur le devant de la scène le thème de la solidarité gouvernementale. A chacune de ces occasions, et malgré la rudesse de son style, Jean-Pierre Chevènement est cité¹. Très rares sont cependant les analyses qui constatent à quel point cette citation est représentative d'une réalité nouvelle et propre à la V^e République : les ministres sont soit soumis, soit rejetés du gouvernement (sous la forme d'une démission ou d'un renvoi). Le sujet de la solidarité gouvernementale n'est d'ailleurs que peu traité et hormis quelques développements incidents² ou historiques³, l'évolution de la solidarité ministérielle dans le temps ou une théorisation de la question n'apparaît pas clairement. C'est pourquoi il semble curieux que chacun comprenne de quoi il est question sans que la solidarité gouvernementale soit clairement définie. L'expression n'est d'ailleurs pas fixée puisque la « solidarité ministérielle » côtoie la « solidarité gouvernementale ».

Plus surprenant encore, la solidarité gouvernementale ne se manifeste pas de façon visible. Elle est désormais présumée et n'apparaît qu'en creux ; c'est lorsqu'elle n'existe plus que l'on découvre son absence et que ses conséquences se font ressentir (une déclaration fracassante, la disparition d'un ministre ou du gouvernement entier ne passe jamais inaperçue). Cette invisibilité n'est pas, comme nous le verrons, due à un manque d'indicateurs mais au contraire à leur trop grande profusion et surtout, à l'invisibilité des plus essentiels : les facteurs conjoncturels. Cette discrétion s'explique d'abord par une raison d'ordre médiatique - les trains à l'heure n'intéressent personne - et parce que l'on se préoccupe généralement davantage des dysfonctionnements que de ce qui remplit correctement son office. La deuxième raison de cette invisibilité

¹ « Un ministre ça ferme sa g... Si ça veut l'ouvrir, ça démissionne ». *Le Monde*, 24 mars 1983 p. 11.

² G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, rééd. Dalloz 2002 p. 443. P. AVRIL, « Le Président et le parti non présidentiel de la majorité », in *Les régimes semi-présidentiels*, sous la dir. de M. Duverger, PUF, 1986 p. 331-343. O. BEAUD, J.-M. BLANQUER (sous la dir. de), *La responsabilité des gouvernants*, éd. Descartes et Cie, 1999. C. DEVOS NICQ, *La responsabilité individuelle du ministre sous la V^e République*, thèse Lille II, 1996 p. 307-324. N.-I. SUNG, *Les ministres de la V^e République française*, Thèse Paris II 1987, LGDJ, 1988 p. 71-76.

³ J. MAYOUX, *La solidarité ministérielle. Théorie générale - Ministères de la Restauration*, Thèse Paris, 1918.

est dictée par la nature même de la vie politique qui est, comme le disent les mathématiciens, un « jeu à information incomplète » ce qui signifie que chaque acteur a tout intérêt à conserver ses cartes secrètes aussi longtemps qu'il le peut. Ceci implique que chaque acteur, analyste ou commentateur aura une vision personnelle de la situation, qu'il fera sa propre estimation et évaluera le degré de la cohésion gouvernementale selon les informations qu'il possède. Dans un sens commun, la solidarité peut être envisagée sous trois angles distincts : premièrement, elle peut être définie comme un rapport existant entre des personnes qui, ayant une communauté d'intérêts, sont liées les unes aux autres ; une illustration de cette forme de solidarité serait l'esprit de corps. Deuxièmement, la solidarité comprend un rapport d'interdépendance entre les choses : la solidarité entre deux phénomènes ⁴. Troisièmement, la solidarité intègre le sentiment d'un devoir moral envers les autres membres d'un groupe, fondé sur l'identité de situation, d'intérêts : agir par solidarité, faire preuve de solidarité ⁵.

Dans le champ juridique, la solidarité correspond à des notions distinctes, ce à l'intérieur même des ensembles que forment le droit public et le droit privé. Ainsi en droit de la famille, la solidarité est un « impératif d'entraide qui, dans l'épreuve, soumet réciproquement les plus proches parents et alliés à des devoirs élémentaires de secours et d'assistance » ⁶ et se matérialise par exemple par une obligation alimentaire. D'un point de vue plus général, cette forme de solidarité existe sous la forme d'un « lien moral, d'un esprit de famille qui rassemble toute la parenté autour de ses valeurs communes (nom de famille, honneur, traditions) » ⁷. Cette solidarité familiale est donc composée de liens dont la valeur est très variable allant de la morale à l'obligation légale en cas de besoin. Le fondement de cette solidarité n'est pas la volonté librement exprimée, mais

⁴ Sur ce sens précis, André Lalande signale deux phénomènes différents : 1. « dépendance réciproque ; caractère des êtres ou des choses liées de telle sorte que ce qui arrive à l'un d'eux retentisse sur l'autre ou sur les autres ». 2. en un sens unilatéral : « sur le cadran d'une montre, l'aiguille des minutes entraîne ou conduit celle des heures sans que celle-ci conduise celle des minutes. En d'autres termes, le mouvement de l'aiguille des heures est *solidaire* de celui de l'aiguille des minutes, tandis que le mouvement de l'aiguille des minutes est indépendant de celui des heures ». A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, PUF, 1926, article « solidarité ». Ces deux sens distincts correspondent à la solidarité gouvernementale à des degrés divers puisque que dans le premier cas on peut dire que les ministres sont solidaires (les uns des autres) ; alors que dans le second sens, les ministres sont solidaires du Premier ministre. Cette distinction raffinée de la langue française peut conduire à quelques confusions mais indique d'ores et déjà une double dimension de la solidarité : horizontale et verticale.

⁵ D'après la définition du *Grand dictionnaire encyclopédique Larousse*, 1985.

⁶ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 7^e éd., PUF, 2005, article « solidarité ».

⁷ G. CORNU, *op. cit.*

la naissance. Sans entrer ici dans des développements qui dépassent le cadre de cette étude, nous verrons qu'à bien des égards la solidarité gouvernementale peut être comparée à la solidarité familiale. Le terme solidarité est également employé dans le code civil, mais le sens qui est donné à cette solidarité est très différent : « il y a solidarité de la part des débiteurs, lorsqu'ils sont obligés à une même chose, de manière que chacun puisse être contraint pour la totalité, et que le paiement fait par un seul libère les autres envers le créancier » (art. 1200). Dans ce cadre, la solidarité est une contrainte complètement détachée de la morale, issue le plus souvent d'un contrat et donc d'une volonté explicite.

En droit public, la solidarité peut être comprise comme un lien d'entraide qui se traduit sous la forme générale de solidarité nationale (il existe de plus au plan international une réalité parallèle très floue : la solidarité internationale). La solidarité nationale est un lien d'assistance entre les membres d'une même communauté, elle peut se caractériser par un « impôt de solidarité », impôt exceptionnel destiné à permettre à l'Etat de faire face à une situation de crise (impôt de solidarité nationale de 1945), de financer un secteur de l'économie particulièrement frappé par la conjoncture (impôt « sécheresse » de 1976), un régime social déficitaire ou une catégorie de la population (journée de solidarité, loi du 30 juin 2004, art. 2).

Existe enfin en droit constitutionnel la notion de solidarité ministérielle ou gouvernementale⁸. Des différentes définitions de la solidarité gouvernementale dont nous disposons⁹, il ressort que celle-ci est une spécificité des régimes parlementaires, qu'elle est une obligation pour les différents ministres d'agir de concert après une prise de décision - normalement commune - qui reste confidentielle. Une fois cette décision prise, les opinions dissidentes doivent s'effacer soit en étant tuées par ceux qui ont des réticences, soit parce que les ministres qui ne peuvent l'accepter sont poussés à la démission. Cette obligation d'union est liée à la responsabilité collective du gouvernement devant le Parlement. Au regard de ces définitions et des emplois effectués aujourd'hui, il n'existe pas de différence notable entre les expressions « solidarité ministérielle » et « solidarité gouvernementale ». D'un point de vue chrono-

⁸ En droit constitutionnel le mot « solidarité » n'apparaît que dans le 12^e alinéa du préambule de la constitution de 1946 et il ne concerne, à l'évidence, pas le fonctionnement gouvernemental : « la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales ». Ce mot n'apparaît pas dans les règlements des assemblées.

⁹ Notamment : P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit Constitutionnel, Lexique*, PUF, 1986, article « solidarité gouvernementale » ; F. de BAECQUE in O. DUHAMEL, Y. MENY (sous la dir. de), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, article « solidarité ministérielle » ; J. MAYOUX *op. cit.* p. 21 ; G. Cornu, *op. cit.*, article « solidarité ».

logique cependant, la première expression est apparue dès la restauration, alors que la seconde ne s'est répandue qu'avec l'affirmation lente et progressive du « gouvernement » intitulé comme tel, c'est-à-dire durant la première moitié du XX^e siècle. Ces deux expressions coexistent depuis lors et sont régulièrement employées comme synonymes. Pourtant depuis l'affirmation du « gouvernement » dans la constitution de la V^e République, la « solidarité gouvernementale » est employée plus fréquemment, spécialement dans le milieu journalistique. La « solidarité ministérielle » est manifestement plus ancrée dans le cadre juridique et universitaire où elle perdure encore, conservée en l'état, comme cristallisée et consacrée par le temps. Malgré cette assimilation commune des deux expressions, nous emploierons « solidarité gouvernementale » car cette expression se focalise sur l'institution et non sur ceux qui la composent, ceci sous-entendant qu'il existe désormais une liaison entre un ministre et l'institution, et non plus uniquement un lien « horizontal » entre les ministres.

Par ailleurs, si de prime abord le sujet semble se prêter particulièrement à la méthode comparative et que la Grande-Bretagne est une référence incontournable du régime parlementaire, une approche un peu plus poussée jette un doute sur la pertinence d'une comparaison entre la France et le Royaume-Uni sur ce point. En Grande-Bretagne en effet, les modalités du recrutement gouvernemental diffèrent profondément de celles de la France, l'appartenance au Parlement étant un préalable indispensable¹⁰, ce qui entraîne une double responsabilité du ministre devant les électeurs et devant le gouvernement. D'autre part la structure gouvernementale britannique pléthorique et agencée en cercles concentriques, ne correspond pas à l'organisation retenue en France¹¹. Enfin, la dyarchie de l'exécutif n'existe pas en Grande-Bretagne. Ces trois principaux¹² écueils différentiels peuvent certes être franchis mais il faudrait

¹⁰ Ceci implique que le Premier ministre est élu d'une part comme parlementaire et, d'autre part, de façon indirecte, comme Premier ministre (pour celui arrivé en début de mandature). Cette « double » élection lui confère une légitimité bien différente du Premier ministre français. Ceci implique par ailleurs une division au sein du gouvernement entre les ministres de la Chambre des Communes et les ministres de la chambre des Lords, division qui induit des modes de recrutement différents au sein de chaque chambre. Bien que les ministres Lords soient ultra-minoritaires (deux au moins au sein du cabinet), cette présence est indispensable puisque sinon le gouvernement ne pourrait pas s'exprimer dans cette chambre.

¹¹ Cet agencement est en lui-même éclairant puisqu'en anglais l'expression solidarité gouvernementale se traduit par *cabinet solidarity* ce qui pourrait sous-entendre que seul le cercle le plus restreint est tenu à la solidarité. La pratique est en fait plus complexe, le degré de solidarité étant proportionnel à la distance par rapport au cœur gouvernemental ; pour progresser il faut cependant faire preuve d'une solidarité plus élevée.

¹² A titre accessoire, il faut également noter que le régime de la responsabilité individuelle des ministres britanniques est bien plus poussé qu'en France. D'autre part, en plus de

pour ce faire de longs prolégomènes qui dépassent largement le thème de la solidarité gouvernementale ; il en irait de même avec d'autres pays et pour ces raisons, cette recherche se limitera à la France. Nous remarquerons que la création de la V^e République a façonné un nouvel environnement au sein duquel une forme de solidarité originale s'est épanouie qui se concrétise par une responsabilité disciplinaire individuelle des ministres. L'objet de cette solidarité gouvernementale est de protéger le gouvernement contre les inévitables comportements individualistes des ministres. Cela se traduit matériellement en une convention graduée en trois temps : soumission, démission, disparition. Ces deux derniers temps créent une discipline comportementale entre les ministres caractérisée par la non agression et l'assistance conditionnée. Dans cet agencement de fait, l'importance du mécanisme de responsabilité solidaire du gouvernement (art. 49.1, 49.2 et 49.3 C) est résiduelle.

Comme pour l'émergence d'autres phénomènes sous la V^e République, il est difficile de dire *a posteriori* si l'émergence de la solidarité gouvernementale telle qu'elle se présente aujourd'hui était « imprévisible ou inéluctable »¹³. La méthode d'analyse retenue par Jean-Luc Parodi, la combinatoire institutionnelle, est utile mais elle ne permet d'expliquer que partiellement la solidarité gouvernementale sous sa forme actuelle. Pour appréhender plus précisément celle-ci, il faut l'aborder selon quatre grilles de lectures distinctes. Nous montrerons que la solidarité gouvernementale de la V^e République repose sur les effets cumulés d'une quadruple combinatoire : institutionnelle (juridique), pratique (humaine), temporelle (effets de long terme) et conjoncturelle (effets électoraux). De plus, et dès lors qu'est formé un quadripode, nous verrons que l'ensemble n'est équilibré que si chaque pilier est stable ou, autrement dit, que l'ensemble peut devenir bancal par la faiblesse d'un seul. A ce jour, les trois premiers piliers sont stables alors que le dernier, la conjoncture politique, est régulièrement modifié. C'est donc de la conjoncture politique que dépend l'équilibre de l'ensemble de la solidarité gouvernementale sous la V^e République.

Pour appréhender ces diverses dimensions, il faut dans un premier temps revenir sur cette création empirique originale et ses conséquences (I) pour constater ensuite que la solidarité gouvernementale est globale-

leurs fonctions gouvernementales, certains ministres dirigent des comités d'une grande importance politique sans relation directe avec leur ministère. J. LERUEZ, *Le système politique britannique*, 2^e éd., Armand Colin, 2001, p. 98-116.

¹³ J.-L. PARODI, « Imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la V^e République. Eléments constitutifs et combinatoires institutionnelles » in O. DUHAMEL et J.-L. PARODI (dir.), *La constitution de la V^e République*, PFNSP, 1985 p. 24-43. Voir aussi l'article d'Olivier DUHAMEL « Les logiques cachées de la constitution » *ibid.* p. 11-23.

ment stable du fait d'évolutions successives et en dépit de la conjoncture politique mouvante (II).

I. Les effets d'un agencement empirique : création d'une équipe et répression des dissidences

L'apparition d'une nouvelle forme de solidarité entre les ministres sous la V^e République est largement inconsciente comme l'indique son absence tant dans la doctrine que dans les débats fondateurs de la V^e République. Durant l'élaboration de l'actuelle constitution, aucune mention n'a été faite de la solidarité gouvernementale : l'expression n'est utilisée nulle part et le concept n'est ni défini, ni employé. Il en va de même dans les débats du Comité consultatif constitutionnel¹⁴ ainsi que dans ceux du Conseil d'Etat des 25 et 26 août 1958¹⁵. Si Michel Debré présente longuement au Conseil d'Etat le fait majoritaire et s'il aborde des questions connexes à la solidarité gouvernementale comme l'incompatibilité de l'art. 23 ou la stabilité du gouvernement, il ignore totalement la cohésion des ministres. Lors de sa présentation de la constitution place de la République, le général de Gaulle fit de même. Il apparaît ainsi que l'attachement des ministres à l'institution gouvernementale est le fruit d'une sorte de hasard qui n'avait été ni souhaité ni rejeté par les fondateurs de la V^e République. Ce développement est dû autant à l'existence d'un cadre juridique favorable (A) qu'à une pratique coercitive constante (B).

A. La combinatoire juridique : un cadre favorable à la cohésion

Dans le texte constitutionnel, les différents moyens mis au service de l'exécutif ont eu pour conséquence secondaire de créer un cadre propice à l'apparition d'une forme inédite de solidarité entre les ministres. Cette solidarité nouvelle, que nous retiendrons sous le nom de solidarité gouvernementale, doit être distinguée des anciennes formes de solidarité entre les ministres par le fait que les ministres sont désormais fidèles

¹⁴ « Efficacité gouvernementale et stabilité ministérielle, tels ont été les buts essentiels que le Comité a voulu atteindre » (texte primitif de la lettre de « présentation finale » adressée par le CCC au général de Gaulle, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958* vol. 2, La documentation française, 1988, p. 550). Il apparaît que la solidarité des ministres n'est apparue indispensable ni à l'un ni à l'autre de ces objectifs.

¹⁵ Ici également, la stabilité gouvernementale était clairement recherchée : « de deux choses l'une : ou elle [la prohibition effectuée par l'art. 23] n'assure pas la stabilité gouvernementale, et toute la constitution est mauvaise ; ou elle l'assure, et cette disposition s'explique parfaitement ». *Documents... op. cit.* vol. 3, 1991 p. 85.

non plus à un allié ou à quelques amis, mais à une institution collégiale, ce qui justifie cette appellation. Elle se caractérise par la présence d'un chef (au moins) doté de pouvoirs forts et d'une équipe dont les membres ont chacun une fonction déterminée. Deux dimensions peuvent ici être utilement différenciées : certaines prérogatives sont ostensibles - et dans une certaine mesure ostentatoires -, elles modèlent la solidarité gouvernementale principalement au moment de la formation du gouvernement, d'autres sont plus discrètes mais elles jouent un rôle d'aiguillon au quotidien.

1. Les mécanismes ostensibles en faveur d'une solidarité entre les ministres

a. Le principe de responsabilité solidaire des ministres : de l'inefficacité à l'utilité résiduelle

Faute de pouvoir la développer ici plus avant, admettons à ce stade l'hypothèse suivante : entre la Révolution et 1875 les ministres ne pouvaient développer aucune solidarité entre eux. Ceci s'explique par l'absence de responsabilité solidaire devant les chambres, par l'absence d'un véritable chef de gouvernement, par la responsabilité individuelle des ministres devant le chef d'Etat, par le manque enfin d'une politique commune, faute de lieu de rencontre institutionnalisé.

L'année 1875 marque de ce point de vue un tournant car le principe de la responsabilité solidaire fut proclamé¹⁶. Cependant ce principe n'étant accompagné d'aucun mécanisme instituant une équipe gouvernementale solide et disciplinée autour d'un chef raisonnablement puissant, il ne put engendrer aucune solidarité véritable entre les divers éléments de ce groupe hétérogène. La proclamation du principe de responsabilité solidaire des ministres devant le Parlement eut pour effet la chute de nombreux gouvernements du fait de la faute d'un seul d'entre eux. Il arriva même que des ministres agissent contre le gouvernement auquel ils participaient dans le but d'obtenir une promotion dans le suivant. Dans ces conditions, le système instauré s'analyse comme une responsabilité collective qui avait pour effet d'affaiblir le gouvernement devant le Parlement sans aucunement souder les ministres entre eux.

Ancré dans les textes depuis 1875, le principe de la responsabilité solidaire des ministres fut ensuite maintenu en 1958 comme il l'avait été en

¹⁶ Art. 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ».

1946. Il peut être mis en œuvre en régime parlementaire par trois procédures : la question de confiance, la motion de censure et l'interpellation. Sous la V^e République, cette dernière fut supprimée. Quant aux deux autres, elles furent aménagées pour assurer une plus grande stabilité au gouvernement. Les résultats de ces réformes sont connus : une seule motion de censure a pu faire chuter un gouvernement en 50 ans et aucune question de confiance n'y est parvenue.

Ces instruments sont classiques et déjà largement décryptés mais ils appellent quelques commentaires spécifiques concernant la solidarité. La question de confiance sert désormais à rediscipliner une majorité devenue rétive ou à remettre un gouvernement en marche après de trop longues discussions, bref à réinstaurer l'ordre. Auparavant utiliser une question de confiance indiquait à tous les divisions gouvernementales et laissait prévoir la fin prochaine d'une solidarité éphémère.

Quant à la motion de censure, elle ne fait plus guère trembler les gouvernements : rares sont ceux qui peuvent mathématiquement y succomber et plus rares encore sont les probabilités statistiques de chute. Certes la menace n'a pas totalement disparu mais elle n'est plus de nature à créer au sein d'un gouvernement des dissensions telles que celui-ci pourrait être amené à implorer sous le coup d'une intimidation¹⁷. La responsabilité solidaire des ministres est désormais également sous l'influence de la nouveauté constituée par l'article 49 alinéa 3. Celle-ci est doublement intéressante au plan de la solidarité gouvernementale : d'une part elle permet d'éviter au gouvernement de trop grandes et trop longues tensions en son sein comme au Parlement, et d'autre part, elle réaffirme l'autorité du Premier ministre.

Si l'on considère que certaines tensions au Parlement sont le résultat de dissensions gouvernementales, le 49.3 permet de résoudre ce type de crise car la charge médiatique du 49.3 est à imputer au seul Premier ministre, qui évacue ainsi les querelles internes et offre à la crise une résolution rapide et selon un risque mesuré. En effet, la majorité n'a plus à voter pour un texte qu'elle n'approuve que du bout des lèvres, voire qu'elle ne soutient pas. Les députés, spécialement en cas de coalition, pourront alors se dégager partiellement de leur responsabilité en la rejetant sur le gouvernement et en désapprouvant publiquement sa politique sans pour autant rompre la coalition. Cette liberté de parole, implicitement et temporairement conférée par l'utilisation du 49.3, permet

¹⁷ Il faut noter par ailleurs que sous la V^e République, la solidarité gouvernementale peut être totalement indépendante de la mise en jeu de la responsabilité solidaire du gouvernement. Ainsi le gouvernement Couve de Murville n'a pas utilisé la question de confiance, aucune motion de censure n'a été déposée contre lui et il n'a pas non plus employé l'article 49.3.

d'évacuer des colères parlementaires qui n'auront plus alors à s'exprimer sur des ministres qui pourront se défaire sur le premier d'entre eux. Les doutes et ressentiments ministériels suivront, plus discrètement, la même voie.

Dans le même esprit, le vote bloqué sanctionnera des compromis jugés bons dans l'ensemble mais dont il vaut mieux éviter de discuter publiquement le détail.

Par conséquent l'article 49 qui affirme aujourd'hui la responsabilité solidaire du gouvernement reste constamment présent en arrière plan mais son utilité est largement neutralisée. De plus, cette responsabilité solidaire est parfaitement insuffisante en elle-même pour assurer une cohésion entre les ministres. La pacification des relations entre les ministres dans un premier temps et le soutien des uns envers les autres ensuite ont donc d'autres raisons.

b. Les nominations ministérielles érigent un cadre pacificateur

La nomination des membres du gouvernement, généralement collective, a été considérablement modifiée par la V^e République. Selon cette nouvelle organisation, aucune intervention du Parlement n'est sollicitée et l'influence de celui-ci n'est désormais qu'indirecte. Cela a deux conséquences : un éventuel morcellement partisan de l'Assemblée ne serait pas nécessairement retranscrit dans la composition gouvernementale (*infra*) et des ministres peuvent être nommés alors même qu'ils sont néophytes en politique. Cette apparition de ministres « techniciens »¹⁸ tend à pacifier les relations entre les ministres. Tous les ministres en effet ne peuvent envisager l'avenir de la même façon : les techniciens qui voudront poursuivre une carrière politique devront, sauf rares exceptions, passer par le suffrage universel ; les politiques, élus dans le passé, pourront, eux, être promus après leur fonction. De cette dissociation il ressort que tous ne doivent pas s'attirer les bonnes grâces des mêmes et que la compétition entre ministres en est allégée d'autant.

Une hiérarchie ministérielle a en outre été instaurée. Curieusement, cette hiérarchie ministérielle tend à renforcer la solidarité gouvernementale car elle concrétise par le protocole, le poids politique tant des personnalités que des partis ou fractions qu'ils représentent. Le rang protocolaire est donc une concrétisation juridique des équilibres politiques. L'indication de ces valeurs respectives crée une rigidité salutaire dans le système car lorsque la valeur respective des ministres est uniquement

¹⁸ Il peut également s'agir de politiques non élus.

politique, il n'est pas exclu que la compétition entre eux puisse prendre la forme de coups bas et de chausse-trapes. Dès lors qu'une valeur est fixée à chacun, la compétition n'est pas suspendue mais elle est remplacée par une compétition de plus long terme qui se concrétisera lors de la composition gouvernementale suivante. Certes, une relation directe au Président de la République - ou au Premier ministre - peut toujours interférer avec l'ordre établi, mais il n'en reste pas moins que la hiérarchie officielle est fixée et qu'elle apporte à tous l'assurance de ne pas monter ou descendre dans l'immédiat. Cette règle simple apporte donc une sûreté à l'ensemble et contribue à la pacification des relations ministérielles.

D'autre part l'interdiction de cumul entre le mandat parlementaire et la fonction ministérielle, posée par l'article 23, contraint chaque ministre à un choix. Ce choix était jusqu'à la réforme de juillet 2008 risqué car le retour au Parlement n'était pas toujours aisé ce qui incitait bien sûr chacun à prolonger la durée du gouvernement. C'est évidemment pour cette raison, un peu à l'image de Cortez brûlant ses vaisseaux, que fut institué l'art. 23 après de longs débats. Mais l'objectif de Michel Debré de n'avoir qu'un gouvernement par législature ne s'étant pas réalisé¹⁹, il est apparu nécessaire d'assurer un retour des membres du gouvernement au Parlement. Ce retour facilité par la réforme de 2008 (nouvel art. 25 C) apporte une atteinte potentielle à la solidarité gouvernementale en permettant des démissions plus aisées. La solidarité gouvernementale ne devrait cependant pas spécialement pâtir de cette réforme car elle est désormais assurée par plusieurs autres éléments (*infra*).

c. Une variété de fins de mandats qui incite à la prudence

Une autre nouveauté opérée par la V^e dans le cadre des mandats ministériels est l'introduction de la formule sibylline « et met fin à leurs fonctions » dans l'article 8. Cet ajout par rapport au texte de 1946 comble une lacune et précise qu'un parallélisme des formes doit être respecté entre la nomination et la cessation des fonctions gouvernementales. De plus, si la proposition formelle du Premier ministre reste nécessaire pour mettre fin à la fonction d'un ministre, il n'est pas nécessaire que ce dernier l'approuve.

En termes de solidarité cette modification a engendré deux conséquences fondamentales : d'une part, des ministres peuvent désormais être renvoyés et, d'autre part, ce renvoi ne met plus en péril l'ensemble de

¹⁹ « Nous voulons que le futur régime parlementaire de la démocratie française ne connaisse qu'un gouvernement par législature ». Discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'Etat. *Documents... op. cit.*, vol. 3, 1991, p. 261.

l'institution. Ces deux novations cruciales sont issues autant de cette disposition que de la pratique.

Dès lors que la révocation existe, il faut que le Premier ministre, en premier lieu, l'emploie car comme n'importe quel capitaine, il doit changer régulièrement les planches de son navire qui nuisent à sa bonne marche ou qui peuvent atteindre à sa flottabilité. C'est un travail doublement nécessaire car il accroît l'autorité du chef et assure la stabilité générale. Reste que cette œuvre accomplie, il est souvent délicat pour un observateur extérieur de connaître la cause exacte ayant motivé l'exclusion du ministre : s'agit-il d'une incompétence, d'un manquement à la solidarité, d'une trop forte individualité ? Le flou entretenu en la matière, s'il nuit à l'analyse, permet précisément au système de fonctionner.

Sans entrer ici dans le détail des fins de mandats des ministres sous la V^e ²⁰ ou dans les difficultés que comprend l'élaboration d'une typologie, il faut simplement constater qu'en la matière des formules très diverses existent, allant du rappel à l'ordre à la révocation pure et simple. Cette très large palette contribue à créer une imprécision - tant juridique que politique - dont profitent les différents acteurs dès lors que dans la confusion, les vrais désaccords restent tus. La confusion instaurée pacifie donc considérablement le renvoi, la démission ou la mise à l'écart ; quant à la gradation des mesures, elle permet une grande souplesse.

D'un point de vue chronologique, les premières formules employées ont été les plus fracassantes et les plus dissuasives. Une fois les esprits marqués, il a été possible de mettre en œuvre d'autres formes plus discrètes et bien plus souples (sans pour autant que les anciennes formules soient abandonnées). D'un point de vue quantitatif, les formules les plus discrètes sont désormais préférées aux solutions de rupture tragique car chacun peut en retirer davantage de bénéfices. D'autre part, la fréquence faible - mais pas inexistante - des renvois ministériels sert d'aiguillon constant aux ministres à qui l'on rappelle alors les règles du jeu. Constatons cependant que les ministres ne sont absolument pas égaux face aux

²⁰ Cette matière est riche et très largement étudiée voir notamment : D. AMSON, « La démission des ministres sous la IV^e et la V^e République », *RDP*, n°6, 1975, p. 1653-1691, C. DEVOS NICQ op. cit. p. 307 (pour une bibliographie) et B. DOLEZ in *La responsabilité des gouvernants*, op. cit. p. 281-283 (pour une liste des fins de mandats des ministres entre 1958 et 1995).

pressions ; la responsabilité individuelle de chaque ministre dépend bien plus de son poids politique relatif que d'une norme ²¹.

La seule véritable nouveauté de la V^e République en la matière est très représentative : quelle que soit la forme et la raison du renvoi, le Parlement est systématiquement exclu de cette décision. L'exemple qui marqua le plus les esprits fut celui d'Antoine Pinay, renvoyé en janvier 1960 quelques semaines après l'introduction mémorable du nouveau franc dont il était l'initiateur. Ce renvoi, motivé par une opposition au général de Gaulle sur des décisions dans le secteur pétrolier ²², fut d'autant plus médiatique que l'intéressé fit savoir par la presse qu'il n'était pas démissionnaire. La révocation fut employée ensuite régulièrement contre ceux qui se démarquaient trop du gouvernement. Furent ainsi renvoyés Jean-Jacques Servan Schreiber en 1974 pour sa critique de la politique nucléaire, Louis de Guiringaud en 1978 pour sa gestion contestée de la crise libanaise, et Jean-Pierre Soisson en 1992 pour son élection en région grâce aux voix du FN ²³. Il faut par ailleurs signaler que certaines de ces révocations furent effectuées par l'Élysée et que d'autres le furent à la demande de Matignon ²⁴ ; preuve qu'il ne faut rebuter aucune de ces deux autorités.

Une autre formule employée est celle du remaniement gouvernemental qui sanctionne simultanément plusieurs ministres. En l'espèce, l'exemple le plus marquant fut celui du remaniement de février 1960 mettant fin aux fonctions de Jacques Soustelle et Bernard Cornut-Gentille tous deux hostiles à la politique algérienne du gouvernement.

²¹ Les exemples de Michel Noir et de François Léotard sont là pour rappeler que les ministres issus d'un parti de coalition lorsque la majorité est courte, possèdent une bien plus grande indépendance que les autres. « Le problème n'est pas nouveau : Michel Poniatowski, baron du giscardisme, était fort gênant pour le Premier ministre Jacques Chirac en 1974-1975 ; Jacques Delors contrariait ouvertement Pierre Mauroy, spécialement après 1983 ; plus près de nous, Alain Madelin mettait en cause le Premier ministre Alain Juppé en 1995, et nous ne parlerons pas des affirmations bien connues sur le sujet d'un spécialiste du genre, Jean-Pierre Chevènement ». R. CHIROUX, « Le Président de la République, « clef de voûte » des institutions de la V^e République », *Revue Administrative*, n°341, 2004, p. 454. Nicolas Sarkozy quand il était ministre s'est pour sa part attiré un rappel comminatoire de Jacques Chirac « je décide, il exécute », d'autres auraient payé bien plus cher leurs distanciations répétées.

²² Au-delà de cette opposition, il commençait à devenir un rival sérieux du général de Gaulle à la Présidence, à un point tel qu'il était parfois surnommé dans la presse « le maire de Saint Chamond les deux églises ».

²³ Selon les auteurs, d'autres ministres peuvent être ajoutés dans cette catégorie : M. Lecourt, R. Michelet, A. Bombard, L. Schwartzenberg, A. Madelin (C. DEVOS NICQ *op. cit.* p. 320-321).

²⁴ Ce fut manifestement le cas pour Jean-Jacques Servan-Schreiber (Jacques Chirac) et pour Jean-Pierre Soisson (Edith Cresson).

Une autre forme plus douce du remaniement est le débarquement de la nef gouvernementale de certains ministres à l'occasion d'un changement formel de gouvernement sans éviction du Premier ministre. Bien sûr, le manquement à la solidarité gouvernementale n'est qu'une raison parmi d'autres de laisser de côté des ministres ; il s'agit même souvent d'une raison secondaire, la première étant l'incapacité à obtenir des résultats dans son domaine. La nouveauté réside cependant dans le fait que le manque de solidarité peut être retenu au nombre des critères de sanction d'un ministre, comme l'indique clairement le renvoi de Jean-Jacques Servan-Schreiber²⁵.

Parallèlement à ces révocations, la démission est ouverte à tous les ministres. Mais, si sur le plan juridique, la distinction est claire, au plan politique, elle offre une opacité propre à de multiples supputations. En effet, l'incitation à la démission est souvent flagrante mais elle peut aussi, à l'inverse, être la conséquence d'un refus de la politique gouvernementale par un ministre²⁶. Si la multiplicité des motifs de démission et le secret qui entoure certaines d'entre elles rend l'analyse impossible, il faut constater que cette souplesse arrondit bien des angles. C'est évidemment le cas des démissions pour raisons personnelles, mais les démissions effectuées pour exercer un mandat électif peuvent parfois cacher un désaccord plus profond.

Il faut enfin examiner à part le cas du ministre « bouc émissaire » car la forme de la fin de sa fonction (démission ou renvoi) importe peu. Le maintien de cette forme ancienne de responsabilité individuelle²⁷ n'était pas certain si l'on considère à la fois le maintien de la responsabilité solidaire, la fin des questions de confiance individuelle depuis la IV^e et

²⁵ Le communiqué de l'Élysée est sans équivoque : « à la suite de la conférence de presse tenue ce matin par M. Jean-Jacques Servan-Schreiber sur certains aspects de la politique gouvernementale, en contradiction avec le principe fondamental de la solidarité ministérielle, le Président de la République, sur proposition du Premier ministre a mis fin aux fonctions de M. Jean-Jacques Servan-Schreiber, ministre des réformes ». *Le Monde* 11 juin 1974 p. 6. Le Premier ministre ajouta en conférence de presse : « les propos qui ont été tenus ce matin par le ministre des réformes nous ont paru incompatibles avec le principe essentiel de la solidarité gouvernementale (...) par conséquent il y a une entorse sérieuse à la solidarité ministérielle ; nous regrettons beaucoup d'avoir eu à prendre cette décision ». *Ibid.*

²⁶ Par exemple la démission de cinq ministres MRP en mai 1962 suite à une conférence de presse du général de Gaulle sur la politique européenne, ou celle de Michel Rocard en 1985 pour marquer son refus du scrutin proportionnel. Voir D. MAUS, « Démission et révocation des ministres sous la V^e République », *Pouvoirs* n° 36, 1986 p. 126-127 pour une quinzaine d'exemples.

²⁷ J. RAUX, « Les remaniements ministériels sous la V^e République », *RDP*, 1965 n° 2 p. 208. Pour davantage d'éléments sur ce type de renvoi, voir C. DEVOS NICQ *op. cit.* p. 309 s.

l'instauration d'une entité gouvernementale pourvue d'un chef responsable. L'usage n'est en fait que résiduel, mais le fort symbolisme qui s'y attache ainsi que son caractère nécessairement médiatique, le font paraître assez fréquent. Ces sacrifices individuels de ministres sont pourtant rares et s'étalent dans le temps²⁸, les derniers en date sont Alain Savary en 1984, Charles Hernu en 1985, Alain Devaquet en 1986 et Alain Madelin en 1995. Le principe du bouc émissaire est simple : il faut utiliser le ministre comme fusible avant que la contagion ne gagne le corps gouvernemental entier. C'est pourquoi ce sacrifice doit être effectué de préférence avec l'assentiment de celui qui est renvoyé. Si, en effet, le sacrifié venait à rappeler aux médias que tous les ministres étaient en accord avec sa politique, que le gouvernement était solidaire de son action avant -et même pendant- la crise, le gouvernement dans son entier continuerait d'être menacé. Par son silence, l'ex-ministre fait preuve vis à vis du gouvernement d'une forme tout à fait spécifique de solidarité. Le Premier ministre confronté à une situation de ce type devra donc faire preuve de volontarisme et de persuasion.

Dans un autre registre, certains départs s'effectuent de façon consensuelle comme autant de « divorces par consentements mutuels »²⁹. Les motifs des ruptures de ce type sont divers et restent souvent secrets. L'importance quantitative de ces ruptures³⁰ indique que chacun possède un intérêt à ce que le ministre quitte discrètement le gouvernement : le ministre s'il ne souhaite pas obérer son futur politique et le Premier ministre qui n'a aucun intérêt à attirer l'attention sur ce départ. Cette forme est assez nouvelle. Sous les républiques antérieures, un ministre avait plus d'intérêt à quitter le gouvernement en provoquant un chahut tel qu'il pourrait le faire chuter puis tenter de participer au suivant.

Enfin, la forme la moins contraignante du maintien de la solidarité gouvernementale sera celle du rappel à l'ordre. Celui-ci aura valeur de coup de semonce et devra être considéré comme le début potentiel de l'escalade coercitive. Michel Noir et François Léotard ne s'y sont d'ailleurs pas trompés et s'ils sont entrés en conflit avec le Premier ministre au mois de mai 1987, ils se soumièrent au début du mois de juin « en rentrant dans le rang »³¹. Aucune tentative d'inventaire des rappels

²⁸ R. Houdet 25 mai 1959, A. Bouloche 23 décembre 1959. Les huit ministres limogés le 31 mai 1968 doivent également figurer dans cette catégorie.

²⁹ C. DEVOS NICQ *op. cit.* p. 311.

³⁰ « Si l'on regroupe les démissions dues à un désaccord politique ou à une responsabilité personnelle et les révocations, le total de ces rubriques dépasse à peine 50 % des cas étudiés (39 sur 74) ». D. MAUS *op. cit.* p. 133.

³¹ Michel Noir publia un article dans *Le Monde* du 17 mai 1987 indiquant assez clairement qu'il préférerait perdre l'élection présidentielle à venir, plutôt que de ménager Jean-

à l'ordre ne sera ici entreprise ; les exemples sont innombrables et ils font régulièrement les titres des journaux. Ceux-ci ne doivent pas retenir l'attention plus que nécessaire, ils sont assimilables à de l'écume et non à des vagues de fond. Ces comportements digressifs sont ordinaires dans une équipe, ils n'atteignent plus la solidarité gouvernementale.

Le général de Gaulle avait fixé cette gradation dès 1962. En effet, après avoir renvoyé Antoine Pinay en janvier 1960 et procédé à un remaniement en février de la même année, il poussa en 1962 ses ministres à se prononcer sur l'utilisation de l'art. 11 pour l'élection du Président de la République au suffrage universel. Il leur accorda une semaine de réflexion au bout de laquelle les ministres en désaccord devaient démissionner. Pierre Sudreau indiqua au général qu'il était opposé à l'utilisation de l'art. 11 mais il refusa l'alternative en ne se rendant pas au conseil des ministres. Il fut mis fin à ses fonctions le 16 octobre 1962³².

Ainsi, l'hétérogénéité des formes de fins de mandats ministériels et la création d'une gradation dans les sanctions ont formé une nouvelle obligation de solidarité qui s'impose aux ministres : il faut qu'ils se soumettent à cette discipline ou qu'ils se démettent, à défaut ils sont certains de disparaître.

2. Les mécanismes discrets et quotidiens qui confortent la solidarité gouvernementale

Plusieurs prérogatives de la gestion gouvernementale quotidienne, comme le contreseing ou les diverses directions qui lui sont attribuées, concourent à faire du Premier ministre un dirigeant respecté par les autres ministres. De plus, des lieux existent désormais pour coordonner les actions ministérielles. Ces attributions contribuent à la construction d'une solidarité gouvernementale en instituant un dirigeant respecté et craint car doté de pouvoirs.

Par les premières phrases des articles 20 et 21 « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation (...) le Premier ministre dirige l'action du gouvernement », un chef est institué à la tête de l'action gouvernementale. Certes l'apparition du rôle de « Premier ministre » remonte à l'ancien régime -Richelieu et Mazarin ayant rempli cet emploi-, mais la fonction a pris un tour nouveau avec la V^e République. Dans cette op-

Marie Le Pen. Le conflit fut d'autant plus fort qu'il avait lieu dans les médias et que la majorité était serrée. C. DEVOS NICQ *op. cit.* p. 317-318.

³² J. RAUX *op. cit.* p. 225.

tique, le Premier ministre a cinq missions : la direction de l'action gouvernementale, la direction de l'administration, la direction de la défense, la direction de la législation ainsi que la direction d'un nouveau pouvoir réglementaire autonome³³. Bien sûr, une part de ces fonctions existait auparavant mais la rupture est réelle sur de nombreux points et c'est spécialement sur la notion de direction d'équipe que la rupture semble la plus marquée. Or l'institution d'un dirigeant est une condition *sine qua non* pour l'apparition d'une solidarité gouvernementale car il ne peut y avoir de travail en grande équipe sans un dirigeant ayant de l'autorité. La force du suffrage universel n'étant réservée qu'au seul chef de l'Etat, le Premier ministre trouve dans ces divers pouvoirs les moyens d'imposer ses vues aux autres ministres. Certes il ne suffit pas qu'un Premier ministre ait des pouvoirs pour qu'il dispose de subordonnés obéissants, mais une pratique constante en la matière y a raisonnablement pourvu. Le contreseing est un mécanisme ancien dont la justification a été modifiée par l'action du temps et l'évolution générale des institutions. Dans le passé, il s'agissait de faire endosser la responsabilité d'un acte du chef de l'Etat par un ministre responsable ; cette utilisation n'a évidemment pas disparu. Cependant, le contreseing a pris en outre un sens nouveau avec l'apparition d'un second contreseing : celui des actes du Premier ministre par les ministres (art. 22). Cette nouveauté, qui n'a soulevé aucun débat lors de son introduction en 1958, a pour effet de renforcer la cohésion entre le Premier ministre et chacun des ministres. Si en effet l'un d'eux faisait mine de vouloir résister, il pourrait en subir de graves conséquences. Cet article contribue donc à la centralisation, et de ce fait à la coordination, des actions gouvernementales³⁴. Quant au contreseing « résiduel » des ministres sur les actes du Président de la République, son action doit être vue avant tout comme une marque de soumission des ministres au chef de l'Etat. Si un ministre refuse cette sujétion, la voie de la démission puis du renvoi, lui est grande ouverte. Les lieux où s'élabore la politique gouvernementale sous la V^e République sont à géométrie variable selon la période politique et les titulaires des offices. Qu'il s'agisse du conseil des ministres ou des conseils de cabinet (restreints ou étendus), la règle reste sensiblement la même : certains ne font que suggérer et demander alors que d'autres vont décider. Au premier rang de ces derniers figure évidemment le Président de la République lorsqu'il est en harmonie politique avec la majorité au Parlement ; à défaut, c'est au Premier ministre que revient ce pouvoir. Le ministre des finances peut quant à lui intervenir de façon déterminante sur presque tous les sujets et il est un acteur essentiel de la prise de décision. En dehors de ces trois décideurs, le poids de chaque ministre est à l'avenant.

³³ M. PRELOT, J. BOULOUIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 11^e éd., Dalloz, 1990 p. 745-747.

³⁴ M. PRELOT, *op. cit.* 10^e éd. p. 748.

Quel que soit le lieu retenu et le formalisme qui s'y attache, l'élaboration et la décision sont placées sous le sceau du secret indispensable à la cohésion gouvernementale, il serait en effet destructeur que chaque ministre officialise ses opinions dissidentes. Ce principe du secret des délibérations est d'ailleurs présent depuis les origines de la III^e République, les procès-verbaux (non publiés) du conseil des ministres n'étant apparus qu'avec la IV^e.

L'emploi de ces instances, et spécialement du conseil des ministres, diffère selon les individus et le conseil semble osciller entre une chambre d'enregistrement des volontés présidentielles et un lieu de délibération plus ouvert. Cependant une fois la porte du conseil franchie, la décision -même minoritaire- devient la décision de tous, affirme la solidarité de chacun et s'impose aux institutions. Cette fiction de collégialité est un principe indispensable à la bonne marche de l'ensemble et ne s'est véritablement imposée qu'avec la V^e République, alors même que le cadre juridique n'a pas évolué de manière décisive. Cette évolution essentielle tient largement au fait que des décisions peuvent être imposées aux ministres par un dirigeant qu'il soit Président de la République ou Premier ministre. Ainsi, une pratique d'« hyperprésidentialisation » ne modifierait pas l'équilibre général de la solidarité gouvernementale, il faut et il suffit qu'il existe un dirigeant ; la fonction est à cet égard moins essentielle que les pouvoirs effectifs. Dans ce nouveau contexte, la seule présence d'un ministre prend une nouvelle signification : s'il ne se démarque pas de la décision prise en conseil des ministres, c'est qu'il l'accepte³⁵. La solidarité gouvernementale est donc affirmée et affichée publiquement toutes les semaines à la sortie de l'Élysée.

B. Une pratique coercitive constante poussant à une solidarité spécifique

En matière de solidarité gouvernementale, la pratique doit être étudiée attentivement car « aucune règle écrite ne peut tenir lieu de volonté politique »³⁶. Plus précisément, la pratique politique et la règle juridique sont en liens constants et se nourrissent mutuellement dans un équilibre dynamique, équilibre dont l'analyse est rendue complexe par les modifications introduites par les choix des électeurs (*infra* II). En l'espèce, le

³⁵ J.-L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, 2^e éd., Dalloz, 1983 p. 213.

³⁶ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, thèse Paris I, 2004 p. 245.

cadre juridique dessiné a rendu possible l'apparition de la solidarité gouvernementale et la pratique a majoritairement tendu dans le même sens (l'exception à cette règle étant l'absence des programmes de gouvernement, ceux-ci étant tombés en désuétude).

1. Une pratique constante : réfréner les individualités pour favoriser l'équipe gouvernementale

Comme toujours dans le cadre de l'élaboration d'une pratique, les personnalités en présence modèlent fondamentalement l'objet d'étude. Pour l'évolution de la solidarité gouvernementale, l'exemple de la IX^e législature (1988-1993) est particulièrement éclairant : à conditions juridiques égales, à rapport des forces au Parlement identique et à personnel gouvernemental comparable, la réalité de la solidarité gouvernementale fut notablement différente. Le changement le plus évident dans cette période tient à la personne du Premier ministre : en effet, Michel Rocard, Edith Cresson et Pierre Bérégovoy entretenaient des relations différentes tant avec le Président qu'avec leurs ministres. Cette variation principale eut des effets essentiels sur la solidarité du gouvernement d'Edith Cresson dont il faut bien reconnaître qu'elle n'a pas obtenu les effets des autres Premiers ministres de la même législature.

Cependant, et malgré les distinctions qui peuvent être effectuées quant aux résultats obtenus par tel ou tel, la volonté des Présidents et des Premiers ministres reste la même : obtenir une forte solidarité au sein du gouvernement. Pour ce faire, l'évolution générale de la V^e République a largement apporté sa contribution : la chute du gouvernement par la question de confiance ou la motion de censure est hypothétique et le Parlement ne constitue plus un obstacle insurmontable à la volonté gouvernementale. Ces phénomènes sont évidemment cruciaux à l'égard de la solidarité gouvernementale, mais il n'apparaît pas utile de les développer ici plus avant, tant ils sont développés par ailleurs. Aussi, nous nous attacherons davantage à deux phénomènes moins étudiés dont l'influence sur la solidarité gouvernementale est tout aussi prépondérante : la composition du gouvernement et les règles non écrites concernant les relations inter-ministérielles.

Sur le fond, deux règles anciennes président à la formation du gouvernement pour qu'une solidarité gouvernementale puisse être atteinte : l'unité et l'homogénéité³⁷.

³⁷ J. Mayoux *op. cit.* p. 38-40.

L'unité de vue gouvernementale peut être atteinte par l'élaboration et l'exposé d'un programme de gouvernement. Cette unité est par ailleurs attaquée par l'existence de départements ministériels, chaque ministre ayant son propre point de vue déterminé par sa fonction. Cette division par spécialité peut -et doit- être aplanie par les arbitrages du Premier ministre. L'unité peut donc être atteinte sans difficulté insurmontable, même si l'homogénéité du gouvernement n'est pas parfaite. En ce qui concerne ce second pan, l'homogénéité de la composition du gouvernement, celle-ci peut être plus ardue à atteindre, spécialement en cas de coalition³⁸. Cependant, au fil de la V^e République, l'homogénéité des gouvernements est plus grande comme en atteste la baisse globale des démissions ou des révocations politiques³⁹.

Une fois le gouvernement composé, son bon fonctionnement peut être attaqué par les domaines respectifs de chaque ministre. Les désaccords entre ministres sont de deux ordres : de ministère à ministère (*supra*) et au sein des grands ministères. Pour ce qui est des désaccords au sein d'un grand ministère, l'ordre hiérarchique fixé dès l'origine indique les places respectives de chacun et apporte une grille générale de résolution des conflits. Ainsi, et plus généralement, la hiérarchie ministérielle issue du décret de nomination du gouvernement apporte une solution générale aux conflits de tous les jours qui peuvent miner la solidarité gouvernementale. La division du travail ministériel en secteurs prédéterminés et la hiérarchie gouvernementale sont donc des gages indispensables à la solidarité gouvernementale là où l'on pourrait penser qu'elles sont des facteurs de division, de frustration et d'individualisme⁴⁰.

³⁸ La pratique des coalitions a grandement évolué sous la V^e République ; il s'agit donc ici d'une simplification. Une nouvelle forme de « coalition » vient d'ailleurs d'apparaître : « l'ouverture » effectuée par Nicolas Sarkozy en intégrant des ministres issus de la gauche (Bernard Kouchner, Jean-Pierre Jouyet, Jean-Marie Bockel, Eric Besson) ou proches de la gauche (Martin Hirsch, Fadela Amara). Cette nouveauté crée une double tension : d'une part, de nombreuses personnalités à droite n'acceptent pas cette intégration et, d'autre part, cette composition entraîne nécessairement de plus grandes confrontations d'idées. Ainsi, concernant l'insertion d'un test ADN pour le regroupement familial, Fadela Amara a déclaré : « il y en a marre qu'on instrumentalise à chaque fois l'immigration. Je trouve ça dégueulasse ! » (9 octobre 2007). Cette déclaration rejoint les voix dissonantes sur le même sujet de Martin Hirsch et de Jean-Pierre Jouyet. Quelques députés ont estimé en conséquence que Fadela Amara devait choisir entre ses fonctions et ses propos. Sans résoudre la difficulté, Nicolas Sarkozy a déclaré de Moscou, où il était en visite officielle, « je vais demander à chacun qu'il veuille bien s'apaiser » (10 octobre 2007). Les tests ADN ont été conservés dans le texte mais rendus difficilement praticables ; Fadela Amara est restée en fonction.

³⁹ C. DEVOS NICQ *op. cit.* p. 323.

⁴⁰ Un effort de concertation permanente est cependant toujours nécessaire pour maintenir une entente minimale. Si des désaccords profonds et persistants nuisent à la bonne marche du ministère, il peut arriver qu'un ministre soit remercié. Plus rarement un ministre peut faire l'objet d'un changement de tutelle ; ce fut le cas de Camille Cabana qui

Il convient enfin de signaler que la quantité de ministres entrants pour la première fois au gouvernement semble avoir une réelle influence sur sa solidarité. La solidarité est en effet un comportement collectif qu'il convient d'apprendre et qui ne semble pas être inné (contrairement à l'individualisme)⁴¹. Un gouvernement composé de trop nombreux primo-arrivants serait soumis à de nombreuses tensions durant ses premiers mois. Cela se manifeste par les fréquents remaniements (individuels ou par petits groupes) de début de mandature. Or le nombre de départs en début de mandature augmente encore lorsqu'une majorité revient au pouvoir après une longue absence. L'hypothèse que le comportement solidaire soit enseigné par les anciens aux nouveaux ministres est par ailleurs confirmée par plusieurs témoignages.

La réciprocité du partage des compétences entre les ministres et la responsabilisation de chaque ministre sont d'autres conditions nécessaires au maintien de la solidarité gouvernementale dans le temps⁴². Cette pratique nouvelle qui rend chaque ministre responsable de sa gestion propre et qui lui offre un droit d'information sur les politiques menées par ses collègues, doit cependant être appliquée en considération des pouvoirs hiérarchiques du Président de la République, du Premier ministre et des quelques ministres dominants. Dans les faits, cette règle souffre quelques exceptions, certains ministres ayant des velléités interventionnistes dans la gestion des ministères qui ne leur sont pas dédiés⁴³. Lorsque le Premier ministre ne fait pas respecter la règle générale d'indépendance coordonnée de chaque ministre dans son propre minis-

en août 1986 passa de ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances à ministre délégué auprès du Premier ministre.

⁴¹ Parmi les derniers exemples en date, Rama Yade, secrétaire d'Etat chargée des affaires étrangères et des droits de l'Homme, a créé des tensions au sein du gouvernement du fait de son déplacement le 6 septembre 2007 sur les lieux d'une expulsion de plusieurs familles, expulsion ordonnée suite à une décision judiciaire. Elle a été convoquée le soir même à Matignon par François Fillon qui a qualifié de « gaffe liée à son inexpérience » son déplacement. Celle-ci a d'ailleurs changé son fusil d'épaule dès le lendemain en attaquant de façon plus classique la mairie PCF d'Aubervilliers : « ceux qui ont donné pendant des années des leçons manquent parfois d'humanité ». Rama Yade a eu aussi des déclarations très dures envers le colonel Kadhafi, en visite en France le 10 décembre 2007 : « notre pays n'est pas un paillason sur lequel un dirigeant, terroriste ou non, peut venir s'essuyer les pieds du sang de ses forfaits (...) La France ne doit pas recevoir le baiser de la mort ». Cette déclaration suscita des réactions du même ordre qui ont été d'autant plus médiatisées que cette visite était controversée. Après une convocation à l'Élysée, elle resta en fonction sans avoir à revenir sur cette prise de position populaire.

⁴² J. RAUX *op. cit.* p. 220.

⁴³ « Cacophonie dans le gouvernement Raffarin », *Le Monde*, 13 juin 2002 (le ministre de l'intérieur voulait lutter contre l'absentéisme scolaire) ; « Le ministre de l'intérieur, sauveur et fossoyeur de Luc Ferry », *Le Monde*, 5 juin 2003 (intervention de Nicolas Sarkozy dans une négociation entre les syndicats de l'Éducation nationale et... le ministre de l'Éducation nationale !).

tère, les ministres visés peuvent choisir entre la soumission et la démission⁴⁴.

2. L'émergence d'une convention : être un ministre solidaire

En pratique, le système en vigueur aujourd'hui est finalement celui prôné et fixé comme règle par la III^e République mais qui n'a jamais pu être atteint à l'époque : concernant la politique générale, tous les ministres sont responsables ; en dehors de cette hypothèse, chacun est responsable de la gestion de son département⁴⁵. Dans ce cadre, il faut noter un autre changement important : un ministre doit avoir été solidaire du gouvernement passé pour pouvoir espérer participer au gouvernement suivant⁴⁶.

a. La nouvelle règle comportementale : non agression et assistance conditionnée

Des contraintes posées par le cadre juridique et de la pratique résulte une convention en matière de solidarité gouvernementale : la non agression et l'assistance conditionnée des ministres entre eux. Cette convention est exclusivement politique. Elle n'a qu'un but : éviter que les ministres, par un comportement individualiste, ne mettent en péril le gouvernement.

La solidarité gouvernementale telle qu'elle se pratique au jour le jour (et non pas dans sa forme extrême qu'est la responsabilité solidaire) est une forme tout à fait spécifique de solidarité qui consiste à ne nuire ni aux autres ni à l'ensemble, mais qui n'impose pas spécialement l'entraide. Si l'expression n'était pas déjà employée dans un autre sens, on pourrait dire qu'il s'agit d'une solidarité passive et non d'une solidarité active. Plus précisément, il est possible de définir la règle de la solidarité au sein du gouvernement par une double négation : non agression et non assistance. Concrètement, la tactique la plus répandue consiste à affecter une indifférence assez marquée vis à vis des autres départements minis-

⁴⁴ Démission le 24 août 1961 de MM. Lecourt, Michelet et Rochereau. J. RAUX *op. cit.* p. 220-223.

⁴⁵ Art. 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ».

⁴⁶ Il faut néanmoins distinguer solidarité au gouvernement et solidarité au chef du gouvernement (avec lequel il est possible de prendre davantage de distance lorsque sa chute se profile).

tériels, à ne pas « faire de vagues » et à laisser agir le Premier ministre sur la politique générale du gouvernement. Cet état de non agression et de non assistance ne signifie pas pour autant indifférence par rapport aux actions des autres ministres, il s'agit davantage d'un état de veille attentive pour pouvoir agir en tant que de besoin.

A cette norme générale, il convient d'apporter une exception qui ne s'applique qu'en cas de crise : la non agression et l'assistance temporaire. Sous la V^e République, un ministre ne doit en effet fournir assistance à un autre ministre que lorsque le gouvernement entier est en danger du fait de l'action défaillante d'un ministre. Ces cas sont très rares et il existe de plus une tactique alternative particulièrement tentante : le sacrifice expiatoire du ministre fautif (*supra*).

b. Effectivité de la convention

Jouer contre la règle de la solidarité ainsi posée, c'est-à-dire principalement agresser un autre ministre ou se démarquer de l'opinion générale, constitue une prise de risque importante car c'est inciter sa hiérarchie au rappel à l'ordre. Si le ministre refuse ensuite de se soumettre au rappel à l'ordre en changeant de discours (tout au moins publiquement), la démission lui sera proposée et s'il la refuse, il s'engage vers un renvoi.

Si d'aventure un limogeage devait intervenir, cette sanction se concrétisera sur le long terme par l'impossibilité d'un rappel ultérieur au gouvernement. Ainsi à la disparition de court terme du gouvernement, s'ajoutera celle, à long terme, de l'institution gouvernementale. Cette règle ne souffre apparemment aucune exception sous la V^e République⁴⁷.

Pour éviter ces extrêmes, et parce que la démission permet tous les sous-entendus par son fonctionnement discret, la voie de l'abdication est favorisée en cas de désaccord persistant. Si la règle qui consiste à démissionner en cas de divergence d'opinions est respectée, un retour au gouvernement sera possible comme en attestent les exemples de Maurice

⁴⁷ Pour certains, Edmond Michelet fut renvoyé pour « libéralisme judiciaire » le 24 août 1961 (Olivier DUHAMEL, *Le pouvoir politique en France*, PUF, 1991 p. 203 ; dans le même sens D. AMSON, *op. cit.* p. 1680) ; il revint au gouvernement comme ministre d'État le 6 avril 1967. Cette hypothèse du renvoi est très contestée et il semble qu'un autre poste lui ait été proposé (G. MAMY, *Le Monde*, 25 août 1961 p. 2) et qu'il ait bien démissionné (J. RAUX *op. cit.* p. 220-223). Quoi qu'il en soit ce remaniement gouvernemental est passé largement inaperçu car la période était spécialement chaotique du fait de la construction du mur de Berlin (12-13 août), de la guerre d'Algérie, des réclamations des agriculteurs pour obtenir une session parlementaire extraordinaire et de la période estivale.

Schumann⁴⁸, Joseph Fontanet⁴⁹, Edgar Pisani⁵⁰, Edith Cresson⁵¹, Michel Rocard⁵², ou les précédents du « multirécidiviste » Jean-Pierre Chevènement⁵³. Ce retour au gouvernement après une démission n'a rien de nouveau, c'était même la règle sous les républiques antérieures, la nouveauté réside au contraire dans le fait qu'il s'agisse bien d'une option et non d'une certitude. Une estimation grossière fait en effet ressortir qu'une moitié seulement des ministres démissionnaires peuvent retrouver ensuite un maroquin⁵⁴. Cette probabilité pousse le ministre à ne pas prendre sa décision à la légère surtout s'il sait qu'un éventuel retour ne pourra s'effectuer qu'après une période de désert que traversera systématiquement le démissionnaire (souvent plusieurs années).

Malgré cette mise à l'écart, le retour est possible et cela souligne le droit qu'ont les ministres de faire valoir leur point de vue, fût-ce en claquant la porte. Certains seront récompensés de leur honnêteté et de leur courage politique en revenant, et ce parfois même avec une promotion comme ce fut le cas pour Michel Rocard et Edith Cresson qui revinrent tous deux en obtenant le poste de Premier ministre⁵⁵ ou comme l'attestent les retours au gouvernement de Jean-Pierre Chevènement

⁴⁸ Démission le 16 mai 1962 (désaccord sur la politique européenne du général de Gaulle), revint au gouvernement le 6 avril 1967 (gouvernement Pompidou IV) et il ne le quitta que le 15 mars 1973, cinq gouvernements plus tard.

⁴⁹ Démission le 16 mai 1962 (désaccord sur la politique européenne du général de Gaulle), revint au gouvernement du 20 juin 1969 au 5 juillet 1972 comme ministre du travail avant d'être promu à l'éducation nationale jusqu'au 27 mai 1974.

⁵⁰ Démission le 28 avril 1967 pour manifester son refus à l'égard des ordonnances sur la sécurité sociale, revint brièvement au gouvernement comme ministre de la Nouvelle-Calédonie (21 mai 1985 - 15 novembre 1985).

⁵¹ Démission le 2 octobre 1990 pour un désaccord sur la politique industrielle du gouvernement.

⁵² Démissionnaire le 4 avril 1985 en signe de protestation contre la modification du mode de scrutin pour les élections législatives.

⁵³ Démission le 22 mars 1983 du poste de ministre de la recherche et de la technologie pour protester contre la « parenthèse libérale » (retour au gouvernement le 19 juillet 1984 comme ministre de l'éducation nationale) ; démission le 29 janvier 1991 de son poste de ministre de la défense en signe de refus de l'engagement de la France dans la première guerre du Golfe. Son retour au gouvernement le 4 juin 1997 comme ministre de l'intérieur prit fin également par une démission sur un désaccord avec le Premier ministre sur la question corse (29 août 2000).

⁵⁴ Ne pas revenir au gouvernement n'empêche d'ailleurs pas la poursuite d'une belle carrière politique ainsi que l'ont montré notamment Jean-François Deniau, Pierre Sudreau ou Pierre Pflimlin (président du Parlement européen de 1984 à 1987).

⁵⁵ Olivier DUHAMEL voit là une « consécration des hommes et des femmes de caractère ». *Le pouvoir politique en France*, PUF, 1991 p. 204.

dont les réapparitions furent toujours marquées par une progression dans la hiérarchie ministérielle.

Il convient d'ailleurs de signaler que parmi ses réapparitions au gouvernement, celle suite à sa démission du poste de ministre la défense en 1991, est un peu à part. Formellement il respecta en effet la règle en quittant cette fonction sans en être exclu ; un retour ultérieur était donc possible. La forme de sa démission cependant, et surtout la date très tardive, aurait pu choquer et laisser penser que si la règle avait été respectée, l'esprit avait été violé. Telle ne fut cependant pas l'interprétation retenue puisqu'il revint comme ministre de l'intérieur six ans plus tard, preuve supplémentaire que l'application de ces règles politiques est relative au poids politique individuel.

Tel est désormais le fonctionnement implicite en matière de solidarité gouvernementale. La gravité des peines appliquées correspond à l'étendue de l'attaque effectuée : le rappel à l'ordre est sans grande conséquence, la démission empêche dans environ un cas sur deux un retour, le renvoi implique un départ sans retour. Cette triple alternative a permis d'inverser la charge de la présomption par rapport au passé : désormais, le gouvernement est solidaire jusqu'à preuve du contraire. Dès lors, la solidarité n'a pas à être manifestée. Cette inversion de la perception par rapport aux républiques antérieures est une grande avancée en matière de solidarité et constitue un progrès considérable pour le fonctionnement général du gouvernement. Il faut toutefois garder à l'esprit qu'il s'agit d'une forme très spécifique de solidarité basée principalement sur la non agression des ministres entre eux. Dans cette optique, le changement opéré par rapport à la solidarité ministérielle (avant 1958) est flagrant : la solidarité ministérielle était avant tout un mécanisme de coresponsabilité puisque tous les ministres pouvaient chuter pour la faute d'un seul. Désormais depuis 1958, la solidarité gouvernementale peut être en grande partie assimilée à une pratique coercitive, à une procédure disciplinaire dont l'objet est de contraindre un ministre pour d'une part, préserver l'ensemble d'une chute et pour assurer une cohérence interne, d'autre part ⁵⁶.

⁵⁶ D'un point de vue architectural une telle solidarité pourrait être représentée, si l'image n'était pas désobligeante, par une toile d'araignée. Ce type de construction permet en effet la destruction d'un fil sans que cette perte nuise à la solidité de l'ensemble ; si en revanche c'est un fil porteur qui est rompu, la structure est atteinte et peut être détruite. D'autre part, la construction créée est ordonnée et fait preuve à la fois de souplesse et de solidité.

Cette règle comportementale⁵⁷ est bien une convention au sens où la définit Pierre Avril : il s'agit d'une norme non écrite et cette norme satisfait au test de Jennings⁵⁸. Cette règle ainsi posée répond par ailleurs à d'autres critères introduits par Pierre Avril de façon indirecte au fil de son ouvrage : « les conventions introduisent une dimension quasi contractuelle dans l'application des règles constitutionnelles » (p. 110), « les normes de comportement que sont les conventions dépendent de la situation juridique » (p. 117), « la portée [d'une convention] n'est ni absolue ni immuable. Elle dépend en effet des conditions de sa mise en œuvre » (p. 116), « la convention naît des décisions prises par les acteurs politiques » (p. 123).

II. Les apports ambivalents du temps modèlent une solidarité gouvernementale à éclipses

Alors que le droit et la pratique ont façonné un cadre largement favorable à l'émergence puis au maintien de la solidarité gouvernementale, des effets de plus long terme ont apporté leur contribution stabilisatrice (A). Par conséquent parmi les quatre piliers identifiés dès le début de cette recherche, trois vont participer à créer une solidarité gouvernementale efficace et vont donc contribuer à former un gouvernement au sein duquel les ministres collaboreront et s'abstiendront à la fois de comploter contre le gouvernement et d'agresser l'un d'entre eux. Malgré cette avancée notable et la stabilité globale atteinte, de nombreux facteurs conjoncturels peuvent pousser les ministres à agir de façon individualiste (B). La force de ces éléments centrifuges est telle qu'elle peut temporairement atteindre la solidarité gouvernementale, l'équilibre global ne pouvant être atteint que par la stabilité simultanée des quatre piliers.

⁵⁷ Il faut au surplus indiquer qu'il n'existe pas une triple règle (se soumettre, se démettre ou disparaître) mais une seule convention : les ministres doivent être solidaires du gouvernement. La soumission, la démission ou la disparition ne sont que les conséquences de la règle.

⁵⁸ P. AVRIL, *Les conventions de la constitution*, PUF, Coll. Léviathan, 1997, p. 119-122. Ce test comporte trois questions : y a-t-il des précédents ? Dans ces précédents les acteurs se croyaient-ils liés par une règle ? Y a-t-il une raison à la règle ? Pierre Avril utilise comme exemple la démission des Premiers ministres (p. 111-118).

A. L'apport stabilisateur des effets de long terme

1. Le mode de scrutin : le socle de la solidarité gouvernementale

La condition qui est sans doute la plus essentielle à la composition du gouvernement lui est extérieure, il s'agit du mode de scrutin retenu pour les élections législatives. Il est bien sûr possible sous la V^e République que le gouvernement ne soit pas l'exact reflet de l'Assemblée mais cette option a toujours un coût et mieux vaut respecter les équilibres dégagés par le suffrage universel.

Toute modification de notre mode de scrutin actuel vers une plus grande proportionnalisation pourrait donc atténuer la solidarité gouvernementale. Certes, celle-ci n'est pas véritablement menacée aujourd'hui et l'introduction d'une dose de proportionnelle, tant évoquée ces dernières années, ne modifierait sans doute pas la cohérence de l'ensemble. Sur le long terme cependant, les modes de scrutins ont toujours leur influence et celle-ci est bien connue : plus le scrutin proportionnel est prégnant plus la fragmentation de l'Assemblée est à redouter. Accessoirement, le financement des partis politiques dépendant du nombre de voix obtenu et du nombre d'élus, l'introduction d'une dose de proportionnelle avantagerait aussi sur ce plan les petits partis. Ces modifications se retrouveraient mécaniquement retranscrites dans la composition du gouvernement même si des effets de seuil viendraient compenser ces inconvénients.

Quoi qu'il en soit, le mode de scrutin est essentiel à la solidarité gouvernementale car il détermine à lui seul une grande part du degré d'homogénéité de sa composition et donc de sa cohésion future.

Lorsque le mode de scrutin reste longtemps inchangé, ce critère semble perdre de son importance et n'apparaît être que secondaire. Il n'en est rien, ce critère reste *le* critère sur lequel repose la solidarité gouvernementale. L'exemple de l'élection de 1986 montre qu'il est cependant possible de supprimer cette base de la solidarité gouvernementale à condition que cette suppression soit exceptionnelle et temporaire car ainsi ses effets funestes n'ont pas le temps d'entrer en action. A défaut, la solidarité sera progressivement, mais sûrement, réduite à néant quelque efficaces que puissent être les autres moyens mis en œuvre pour inciter à la solidarité.

2. Les consolidations imprévues et successives de l'ensemble

Trois consolidations imprévues se sont imposées avec le temps et participent aujourd'hui à la définition de la V^e République telle que nous la connaissons, il s'agit du fait majoritaire, de la longévité gouvernementale et des alternances politiques. Chacun de ces éléments tend vers une plus grande affirmation de la solidarité des ministres entre eux. Ces phénomènes se sont accumulés lentement au fil des années et ils forment des strates successives qui solidifient l'ensemble déjà dessiné par le droit et la pratique.

Si le fait majoritaire est utile à l'Assemblée nationale, il assure également par sa présence la stabilité dans le temps de la solidarité gouvernementale. Sans fait majoritaire, les gouvernements seraient constitués de coalitions disparates et fluctuantes au gré des alliances, de partis faibles mais situés au centre de l'échiquier politique. La III^e et surtout la IV^e République avaient en ce domaine un handicap difficilement surmontable. La solidarité gouvernementale aurait peut-être pu apparaître et se maintenir sans le fait majoritaire (les toutes premières années de la V^e République font pencher en ce sens), mais cette présence simplifie et amplifie considérablement la donne. La bipolarisation de la vie politique française, accentuée encore par une tendance plus récente au bipartisme, participe aussi activement à l'affirmation de la solidarité gouvernementale.

Les modifications effectuées lors de la création de la V^e République visant à améliorer le fonctionnement gouvernemental et à rationaliser le travail du Parlement ont fonctionné avec le succès que l'on sait. Parmi bien des conséquences, il convient de souligner l'augmentation de la longévité gouvernementale. Cette longévité des gouvernements a créé un phénomène de rareté de la fonction ministérielle, a diminué le turn-over et rend les fonctions ministérielles plus désirables que jamais. Or si chaque ministre souhaite intégrer le gouvernement puis y rester, la solidarité en est mécaniquement renforcée. La rareté et la longévité sont deux phénomènes qui s'entretiennent d'autant mieux que les ministres en place n'ont qu'une chance statistique mesurée de faire partie du gouvernement qui succédera à celui auquel ils appartiennent, ce qui est le cas sous la V^e. Il faut pourtant tempérer cette affirmation en rappelant que la solidarité à l'institution ne signifie pas la solidarité des ministres entre eux. Bien sûr, la solidarité à l'ensemble gouvernemental n'est pas altruiste ; si chaque ministre agit solidairement c'est avant tout pour rester au gouvernement, et s'il le fait durer le plus longtemps possible c'est à la fois pour profiter de l'instant présent et pour éviter le sort de ceux qui en sont sortis par la petite porte. Au plan du résultat global toutefois, peu importent les motivations de chacun, il suffit de constater que plusieurs phénomènes distincts se conjuguent et que le résultat de cette

conjugaison est l'affirmation, toujours renforcée, de la solidarité gouvernementale. Les alternances enfin, contribuent aux renforcements de long terme de la solidarité gouvernementale. La peur des ministres d'être renvoyés par les électeurs ainsi que la force d'une opposition crédible, créent des liens entre les ministres ainsi assiégés. Chaque alternance permet par ailleurs de renouveler les ministres et de séparer par un système de tamis successifs ceux qui pourront progresser dans la hiérarchie politique de ceux qui auront ainsi atteint leur apogée. Or parmi les critères de retour au gouvernement, celui de la solidarité avec le gouvernement antérieur s'est imposé.

B. L'influence désormais prédominante : la versatilité de la conjoncture politique

Comme nous venons de le voir, la solidarité gouvernementale sous la V^e République est la résultante globale de l'équilibre de quatre séries de facteurs interdépendants. Les facteurs des trois premières séries sont relativement stables dans le temps : le cadre juridique n'évolue que lentement, la pratique est déterminée pour une large part par les précédents, quant aux effets de long terme ils ne changent par définition que peu. Ces trois premières séries ont qui plus est, *de facto*, tendu vers une union toujours renforcée de la solidarité entre les ministres. Ainsi, la conjoncture politique globale va déterminer à elle seule, le degré de cohésion générale du gouvernement. Cette dernière série, déterminante, a le défaut d'être évolutive ce qui engendre une solidarité gouvernementale apparemment très mouvante. Sur le long terme cependant, les troubles engendrés par la conjoncture ne suppriment pas la structure générale et sa stabilité globale. La difficulté d'analyse vient du fait que ces périodes d'instabilité sont particulièrement médiatisées et souvent importantes (comme à l'approche des élections par exemple). Par ailleurs, quelle que soit la conjoncture et quel que soit le système politique, le renforcement de la solidarité gouvernementale ne supprime pas les divisions de fond entre les ministres. Ces divisions sont de plusieurs ordres, elles peuvent être inhérentes à la structure du régime parlementaire -comme c'est le cas lorsqu'existent des coalitions- ou voir le jour selon les décisions des électeurs. *In fine* sous la V^e République, ce sont donc les décisions des électeurs qui déterminent le plus un gouvernement vers la cohésion ou vers l'individualisme ⁵⁹.

⁵⁹ Certes les volontés confrontées des différents acteurs politiques ne sont pas négligeables, mais l'effet institutionnel semble prépondérant. Ainsi, *a priori*, tous les Présidents et tous les Premiers ministres sont naturellement portés à vouloir des gouvernements soudés, seuls des événements politiques particuliers peuvent les pousser à agir en sens inverse.

1. Les divisions ordinaires en régime parlementaire

Parmi les facteurs de division qui subsistent, un élément est constant et inévitable : chaque ministre doit assurer sa carrière et donc préparer son avenir dans un système compétitif. Tout l'objet des trois premières séries de facteurs était de compenser cet écueil incontournable en créant une union minimale -réelle ou artificielle- au sein d'une institution plurielle et divisée par essence. D'autres motifs de division s'ajoutent à cet obstacle.

a. Le degré d'union interne de chaque parti du gouvernement

Si le gouvernement n'est pas une coalition de partis politiques, celui-ci n'en est pas moins divisé en diverses tendances et courants. Cette diversité parfaitement normale peut cependant prendre une tournure conflictuelle et tourner à la confrontation. La situation du gouvernement de Villepin est à cet égard exemplaire : les ministres villepinistes et sarkozystes se sont longtemps affrontés sans se défier ouvertement. L'opposition entre le numéro un et le numéro deux du gouvernement est devenue d'autant plus visible et réelle lorsque le second est revenu au gouvernement tout en dirigeant le parti de la majorité.

Cette situation peut être encore amplifiée lorsque deux candidats issus du même parti sont en concurrence pour une élection future. La division entre ministres balladuriens et chiraquiens en avait offert une parfaite illustration⁶⁰. La pratique politique française préserve toutefois d'une redoutable division interne du gouvernement que l'on trouve parfois à l'étranger lorsque le dauphin peut amener le Premier ministre en fonction à se retirer. C'est évidemment le cas de Tony Blair poussé vers la sortie par Gordon Brown, comme Margaret Thatcher fut remplacée par John Major. Les divisions de chaque parti se répercutent ensuite sur le gouvernement et leur nuisance sur la solidarité gouvernementale sera proportionnelle au poids du parti dans la coalition.

b. Les coalitions gouvernementales

Pour ce qui est des coalitions gouvernementales, la France est dans une position assez singulière d'une part car celles-ci sont fréquentes sans

⁶⁰ Ce cas n'est cependant pas unique comme le rappellent les divisions qui ont précédé puis suivi le décès de Georges Pompidou.

être pour autant systématiques⁶¹ et, d'autre part, car l'équilibre des forces au sein du gouvernement doit prendre en compte à la fois le Président de la République et le Parlement.

Dans un premier temps il faut constater que les tensions au sein du gouvernement apparaîtront sous un jour différent selon que la coalition est forcée (pour cause de majorité relative) ou qu'elle est facultative, cette situation étant entièrement dépendante des résultats électoraux. Selon le cas, la charge de la solidarité ne pèse pas sur les mêmes. Si la coalition est forcée, la charge de la solidarité pèse sur tous les ministres, chacun devant faire des concessions pour maintenir la cohésion, source de l'existence du gouvernement. Si au contraire la coalition est facultative, qu'elle correspond à une forme d'élégance, à des remerciements ou à une assurance sur le long terme, alors la charge de la cohésion pèse principalement -éventuellement uniquement- sur les ministres issus du parti minoritaire. Ces dernières coalitions sont nécessairement plus larges que les premières et, cumulant le handicap de la largeur de la majorité et celui du caractère facultatif, elles seront bien plus délicates à discipliner que les coalitions étroites.

Indépendamment d'ailleurs de l'existence d'une coalition, la largeur de la majorité est, en soi, un critère qui influe sur la solidarité gouvernementale car une large majorité aura facilement tendance à se diviser (ne serait-ce que parce qu'elle comprend plus de courants), alors qu'une majorité étroite sera forcée à d'autant plus d'union que sa survie en dépend.

En coalition, le parti minoritaire est systématiquement contraint de se démarquer pour continuer à faire vivre sa spécificité. Ces querelles internes à la coalition étant toujours présentes, elles sont par conséquent canalisées et très ritualisées : d'une part le conflit doit être aussi intense que le permet la conjoncture politique et, d'autre part, le rôle de chacun dans le combat est défini par sa place dans le parti⁶². Les ministres doivent non seulement s'exclure de cette guérilla, mais ils doivent

⁶¹ Le concept de coalition gouvernementale est ainsi totalement ignoré de la pratique britannique en temps de paix. Il ne faut pas cependant en déduire que le gouvernement est forcément plus uni pour autant ; les guérillas revêtent simplement une forme intrapartisane et non intracoalitée, ce qui renvoie aux divisions internes du parti. A l'inverse, dans d'autres pays, une coalition est indispensable pour gouverner ; c'est évidemment le cas en Allemagne où le système est parfois qualifié de « démocratie de coalition ». A. LE DIVELLEC, « Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne », *RDP* n°1, 2004 p. 266.

⁶² Les militants seront les plus virulents, les dirigeants doivent respecter les formes. P. AVRIL, « Le Président et le parti non présidentiel de la majorité », in *Les régimes semi-présidentiels*, sous la dir. de M. Duverger, PUF, 1986 p. 335 et suivantes.

-officiellement- la limiter en appelant à l'union. Un ministre ne peut guerroyer car il est un porte-parole de son parti et toute dissension organisée ou relayée par lui remet obligatoirement en cause l'alliance dans son ensemble. Dans ce contexte de conflit inévitable et organisé, une rupture a cependant été opérée le 16 mai 2006 par le vote d'un tiers du groupe UDF d'une motion de censure contre le gouvernement auquel il participait. Il résulte de ce précédent qu'une alliance peut survivre à ce vote, mais que les conséquences de moyen terme sont incalculables (la plus marquante est la division de l'UDF en MoDem et Nouveau Centre). Du fait de cette contestation continue, les ministres du parti minoritaire doivent posséder des qualités d'acrobates, une des facettes de leur fonction étant d'assurer la solidité des liens avec le parti majoritaire tout en préservant la spécificité de la minorité. Dans cette fonction acrobatique, deux catégories de ministres se dessinent : ceux qui parviennent à créer des liens entre les partis, et ceux qui n'y arrivent pas (et dont on pourrait par conséquent se passer). Au titre des premiers il convient de ranger Gilles de Robien qui a réussi à maintenir une coalition facultative en place, alors qu'une règle avait pourtant été transgressée. Dans cette catégorie, il faut également intégrer Joshka Fischer qui a réussi à maintenir les Verts allemands dans le gouvernement Schröder au prix d'un dangereux chantage⁶³. Au titre des seconds, doivent être classés tous les ministres dont la force de conviction personnelle ne suffit pas à maintenir des liens entre deux partis de la majorité. Si un ministre d'un parti minoritaire échoue dans cette fonction, sa position sera moins bien assurée⁶⁴, preuve supplémentaire que sur les ministres issus du parti minoritaire pèsent plus de contraintes que sur les ministres issus du parti majoritaire. Cette dissociation entre les ministres qui réussissent à créer des liens entre les partis et ceux qui échouent dans cette fonction souligne l'importance cruciale des acteurs politiques, ce indépendamment de la structure juridique et de la conjoncture politique dont l'influence respective ne doit pas pour autant être diminuée.

L'importance de la marge de manœuvre des acteurs est aussi largement déterminée par la conjoncture et c'est très certainement dans le cadre des coalitions facultatives que les influences combinées du Président de

⁶³ Alors qu'il était ministre des affaires étrangères du gouvernement Schröder, il a fait accepter la guerre du Kosovo au parti qu'il avait fondé en menaçant tout simplement de le quitter pour rejoindre le SPD.

⁶⁴ Un tel ministre peut être remplacé au gouvernement ou rejoindre alors le parti majoritaire (chantage de Joshka Fischer), mais il peut aussi se faire exclure de son propre parti. C'est ainsi que Valéry Giscard d'Estaing nomma trois ministres « chabanistes » au gouvernement (Olivier Guichard et Robert Boulin le 27 août 1976, puis Alain Peyrefitte le 30 mars 1977) alors que ceux-ci s'étaient pourtant opposés à sa candidature en 1974. L'objectif était de faire revenir le RPR vers la coalition. Cette tentative mêlant débauchage, promotion et cheval de Troie tourna au fiasco car elle n'eut pour conséquence que l'éviction ou l'exclusion de ces ministres du sein du RPR. P. AVRIL *op. cit.* p. 340.

la République, du Premier ministre et des ministres -spécialement de ceux de la minorité- sur la solidarité gouvernementale trouvent le plus à s'exprimer. Les marges de manœuvres individuelles sont en outre déterminées par des différences de traditions. Ainsi les gouvernements de gauche mettent d'ordinaire plus à l'épreuve les coalitions gouvernementales que les gouvernements de droite. Ces habitudes ne sont pourtant pas figées comme en témoigne la place singulière de l'UDF sous le second mandat de Jacques Chirac : à la participation très démarquée de François Bayrou s'opposa celle indéfectible de Gilles de Robien.

D'un point de vue technique, il faut au passage constater que l'article 49.3 (et dans une moindre mesure le vote bloqué), renforce la cohésion des coalitions car il permet à chacun d'atteindre son principal objectif : le parti majoritaire peut agir et le parti minoritaire peut se démarquer sans avoir à rompre l'alliance.

c. L'approche des élections

L'influence de l'approche des élections sur la solidarité gouvernementale doit également être évaluée. Or l'approche des élections se prête mal à la généralisation car de nombreux critères entrent en jeu.

Le type de l'élection est crucial : l'élection présidentielle va tendre à diviser les coalitions là où les élections cantonales auront une influence mineure. Entre ces deux extrêmes, il faudra ensuite évaluer la situation au cas par cas en fonction des alliances et de la conjoncture du moment. La règle générale peut cependant être formulée de la façon suivante : l'approche d'élections nationales d'envergure tend à diviser les ministres entre eux ; l'approche d'élections de second plan a une influence secondaire. A cette règle générale, on peut en ajouter une deuxième : plus les élections qui divisent sont proches, plus la division s'accroît. D'autre part, une fois le premier tour passé, les différents partis politiques sont mécaniquement rapprochés les uns des autres par la perspective du second tour. Ce rapprochement général n'a pas nécessairement d'effet sur la solidarité gouvernementale puisque la tradition républicaine pousse à la démission du gouvernement. Ainsi, selon la situation politique du moment et leur situation propre, les ministres sont tentés d'être solidaires (s'ils visent un nouveau poste) ou ils peuvent au contraire être incités à régler leurs comptes (voir l'exemple d'Azouz Begag).

Par conséquent, s'il n'est pas aisé de déterminer à l'avance comment l'approche des élections va influencer sur la solidarité gouvernementale, il est en revanche essentiel de ne pas négliger la force de ce facteur, cause potentielle de véritables ravages (les divisions entre villepinistes et sar-

kozystes n'en furent qu'une illustration). A toutes ces divisions classiques s'ajoutent celles inhérentes à la V^e République.

2. Les scissions propres à la V^e République

a. Les divisions dans le couple Président - Premier ministre

Le bicéphalisme de l'exécutif, caractéristique de la V^e République, peut être en lui-même une cause de division du gouvernement. Assez logiquement, le degré de division du couple Président - Premier ministre influence directement le degré de division du gouvernement et celui-ci agit tant sur les nominations des ministres que sur les décisions courantes. Une entente minimale doit par conséquent subsister même quand des ruptures existent. Ces scissions peuvent revêtir deux formes, une forme visible (la cohabitation) qui va curieusement souder le gouvernement, et une forme larvée (la cohabitation interne) qui va au contraire mettre la solidarité en péril.

La cohabitation a tendance à unir les ministres alors même que l'opposition entre le Président de la République et le Premier ministre est affichée. Cette situation paradoxale s'explique précisément par cet affrontement constant qui force le gouvernement à une coordination plus poussée qu'en temps de concordance des majorités. Le conseil des ministres étant le lieu de friction principal et institutionnel de la cohabitation, les éventuelles dissidences au sein du gouvernement doivent être désamorcées avant le mercredi, ce qui force la création de canaux d'aplanissement des opinions. Ainsi, la contrainte de l'affrontement constant a-t-elle pour vertu de lier les ministres plus aisément que ne le fait une situation sans aiguillon régulier. Cette solidarité est spécifique, elle peut se résumer aisément : tous contre un. La conséquence de cette organisation est singulière : elle aboutit à donner une importance fondamentale au conseil des ministres avant qu'il ne se tienne, pour réduire ensuite celui-ci à son expression la plus formelle lors de son déroulement.

Une autre situation mérite d'être détaillée : la cohabitation interne. Cette particularité se présente lorsque le chef de l'Etat ne s'entend pas spécialement bien avec son Premier ministre alors qu'ils sont cependant de la même couleur politique. Deux exemples viennent immédiatement à l'esprit : le premier gouvernement Chirac et le gouvernement Rocard.

Dans ces cas, la mésentente entre les deux autorités suprêmes met la solidarité gouvernementale à rude épreuve, ne serait-ce qu'au niveau de la

composition gouvernementale qui distingue les hommes du Président des hommes du Premier ministre.

En dehors des situations critiques où le gouvernement risque d'être renversé, le principe de non agression des ministres entre eux devient largement théorique et surtout médiatique : il n'importe pas de s'empêcher de critiquer, il faut principalement éviter d'être pris dans la posture de l'agresseur.

Ainsi, et contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord, la cohabitation interne met bien plus à l'épreuve la solidarité gouvernementale que la cohabitation.

b. L'absence de programme de gouvernement

Le programme du gouvernement de l'art. 49 al. 1 a été conçu pour fixer des objectifs de travail au gouvernement et pour établir des comportements entre les membres de la coalition. Il devrait donc rapprocher les ministres en poussant à la démission ceux qui sont en désaccord avec le programme ou avec son exécution⁶⁵. Une fois ce programme originel posé qu'advierait-il en cas de changement de cap ? Les ministres pourraient-ils s'opposer à ce changement ? Dans un régime parlementaire ordinaire, les ministres n'auraient pas à le faire car le nouveau programme devrait être exposé au Parlement qui trancherait la question. Mais sous la V^e République, il faut constater qu'il n'y a que bien peu de programmes. En effet, si l'art. 49 prévoit dans son premier alinéa une alternative entre le programme du gouvernement « ou éventuellement une déclaration de politique générale », il faut constater l'absence quantitative des programmes de gouvernement : sur les 32 utilisations faites de la question de confiance sous la V^e République, seules 5 furent effectuées sur un programme⁶⁶. De plus, le dernier Premier ministre à avoir utilisé le programme de gouvernement est Pierre Mauroy en 1982, soit une absence totale depuis plus de 25 ans.

⁶⁵ A. Pinay fut renvoyé parce qu'il refusait d'augmenter la part de l'Etat dans le secteur pétrolier ce qui était pourtant conforme au programme du gouvernement. J. Raux *op. cit.* p. 233-234.

⁶⁶ Michel Debré (16 janvier 1959), Georges Pompidou (27 avril 1962), Raymond Barre (28 avril 1977), Pierre Mauroy (7 octobre 1981 : programme énergétique du gouvernement, 23 juin 1982 : programme économique du gouvernement). Soit seulement quatre Premiers ministres sur 18 et quatre gouvernements sur 33.

Cette faiblesse quantitative globale et la disparition plus générale du « programme » n'est d'ailleurs pas propre à la scène parlementaire ainsi qu'en atteste la campagne présidentielle de Ségolène Royal en 2007 et son « pacte présidentiel ». Une hypothèse peut être avancée quant à cette absence : le programme engage trop. Ce mot revient en effet à fixer des objectifs qui ne manqueront pas, en fin de mandat, d'être comparés à la situation du moment. Dans ces conditions, il est bien plus prudent de s'engager non sur des objectifs mais sur des comportements, sur une éthique générale que reflète mieux le caractère très généraliste -et largement inexploitable- de la déclaration de politique générale. A la démarche par objectifs prévue par la constitution, s'est substituée une démarche comportementaliste qui, en terme de management et de gestion d'équipe, n'est ni productive ni motivante.

La disparition du programme s'explique aussi par le fait qu'un parti, et *a fortiori* une coalition, place le programme bien loin derrière les hommes dans l'ordre des préoccupations⁶⁷. En l'absence de programme de gouvernement sur quels fondements s'élaborent les politiques et sur quelle base se gèrent les conflits ? Concernant les coalitions, la réponse fut longtemps apportée par les accords mutuels de désistement entre partis du même bord politique vis à vis du candidat placé en tête, « accords que l'on nomm[a], improprement, des primaires »⁶⁸.

L'équilibrage entre les programmes des partis était ainsi défini par les choix des électeurs. Ces programmes de coalition tacites, fondés sur les programmes des partis, sont aujourd'hui incertains du fait de l'évolution radicale du système partisan. Quant aux programmes effectifs des gouvernements il s'avère désormais qu'ils ne sont plus fixés que par le Président de la République et/ou le Premier ministre ; la présidentialisation du régime et le bipartisme naissant poussent en ce sens. Les ministres sont fortement incités à suivre.

Au-delà d'un éventuel regret créé par l'absence d'un texte fondateur approuvé par le Parlement, le manque d'une référence pour trancher les litiges entre ministres peut se faire ressentir. Il apparaît malgré tout que la

⁶⁷ « C'est seulement quand les portefeuilles sont attribués que commencent à se dégager les lignes d'un programme. Mais peut-on encore qualifier de programme cette juxtaposition d'exigences diverses ? Peut-on hausser au rang d'un compromis ce qui n'est qu'un marchandage et nommer transactions des solutions où les arrière-pensées l'emportent sur l'acceptation loyale ? (...) Les constituants de 1946 avaient au moins conscience de la nécessité qu'il y avait à inscrire une politique dans le programme gouvernemental. » G. BURDEAU, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, éd. Les cours de droit, 1971 p. 412-413.

⁶⁸ J.-M. Denquin, « Recherches sur la notion de majorité sous la V^e République », *RDP*, n°4, 1993 p. 990.

solidarité gouvernementale s'accommode aisément de cette lacune, qui d'ailleurs ne saurait tout prévoir ni tout prévenir, mais qui aurait tout de même le triple mérite de fixer une règle générale, de rehausser le prestige parlementaire et d'orienter les électeurs. Cette formalisation d'un accord gouvernemental serait d'autant plus pertinente qu'elle interviendrait nécessairement, aux termes de l'art. 49, après une délibération du conseil des ministres dont on pourrait espérer qu'il ne serait pas alors une instance d'enregistrement des volontés supérieures. Quelles que soient ces contrariétés, il faut reconnaître que les partis politiques exploitent parfaitement ce flou qui est donc une forme de compromis dilatoire. A moyen terme -dès que les difficultés surgissent-, la confrontation entre partis est presque toujours emportée par le parti le plus fort mais cela n'a finalement qu'une faible importance car pendant le délai ainsi obtenu, les gouvernements auront pu vivre et agir.

La solidarité gouvernementale sous la V^e République se caractérise par une nouvelle convention qui proscrit aux ministres de mettre en péril l'ensemble gouvernemental. Cette convention prend la forme d'une procédure disciplinaire dont l'objet est double : protéger le gouvernement des inévitables comportements digressifs et sanctionner individuellement le ministre coupable.

Le mécanisme de responsabilité solidaire des ministres a certes été maintenu dans l'article 49 de la constitution mais son utilité actuelle est plus symbolique que réelle, les gouvernements n'étant plus véritablement menacés. La solidarité gouvernementale a donc pris une nouvelle forme et dans ce cadre, la responsabilité politique des ministres n'est plus véritablement collective mais est désormais essentiellement individuelle. Au plan du résultat obtenu, celui-ci est radicalement différent des républiques antérieures puisque la cohésion des ministres entre eux est suffisante, tant pour l'action que pour le maintien du gouvernement. D'un point de vue général, cette situation est tout à fait satisfaisante car la solidarité gouvernementale ménage deux aspirations contraires : elle assure l'expression et la liberté individuelle des ministres, tout en maintenant une équipe raisonnablement soudée. Cette alchimie est d'autant plus remarquable qu'elle repose sur plusieurs équilibres empiriques distincts, et que l'un d'eux est déterminé par les décisions versatiles des électeurs.

Christophe de Nantois

Christophe de Nantois est docteur en droit de l'Université Paris X (Nanterre).