

Retour sur la motion de censure individuelle : réflexions comparées

I. QUELQUES REMARQUES SUR LA MOTION DE CENSURE INDIVIDUELLE EN ITALIE

Dans cette contribution, je voudrais me concentrer sur la motion de censure individuelle et sur l'équilibre entre les principes qui structurent le statut constitutionnel du gouvernement ; pour ce faire, je vais m'appuyer sur certains arguments avancés dans le cadre de ce colloque par Camille Aynès et Charles-Édouard Sénac ainsi que par Cécile Guérin-Bargues. S'agissant du Titre X de la Constitution française de 1958, mention a été faite de l'individualisation de la responsabilité des ministres ainsi que des limites de la répression pénale. Ce thème se prête à une réflexion comparative : ladite comparaison peut également tenir compte de l'évolution des dispositions constitutionnelles au fil du temps. À côté du cas français, j'évoquerai l'expérience italienne ainsi que, très brièvement, celle de la République fédérale d'Allemagne.

L'affaire Mancuso de 1995-1996 a été citée à plusieurs reprises. Les faits sont largement connus ; il suffira de rappeler qu'en janvier 1995 Filippo Mancuso, un haut magistrat, fut nommé ministre de la justice dans le gouvernement Dini, premier gouvernement complètement « technocratique » dans l'histoire de la République¹. Après quelques mois, Mancuso entra en collision avec les groupes parlementaires de la majorité ainsi qu'avec le président du Conseil et les autres membres de l'exécutif. Le 19 octobre 1995, le Sénat adopta une motion de censure individuelle, dont le but était de faire démissionner le ministre de la justice, qui faisait désormais figure de corps étranger au sein de l'équipe gouvernementale². Pour contrer cette

¹ Pour une définition de gouvernement technocratique, v. N. LUPO, « Un governo 'tecnico-politico' ? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi », *federalismi.it*, n° 8, 2021, p. 134-148 [<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=45087>].

² Comme l'ont montré deux affaires très médiatisées au cours de la dix-neuvième législature, le président du Conseil n'a pas le pouvoir de proposer au président de la République la révocation de l'un de ses ministres : v. L. PALADIN, « Governo italiano », in *Enciclopedia del diritto*, vol. 19, Milano, Giuffrè, 1970, p. 695-696 ; L. ELIA, « Il Primo Ministro nel diritto comparato » (1957), in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 157 (pour une opinion différente, datant des premières décennies d'application de la Constitution de 1948, v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI^e édition, Padova, Cedam, 1962, p. 474).

démarche, Filippo Mancuso interpella la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt n° 7/1996, la Cour observa que la motion de censure individuelle avait déjà été réglementée, à partir des années 1980, dans le règlement de la Chambre des députés ; au Sénat, même en l'absence d'une disposition pareille dans son règlement, les actes parlementaires faisaient état de l'utilisation de cet instrument procédural, avec l'aval de la *Giunta per il regolamento*. C'est pourquoi la Cour concluait à l'existence d'une véritable coutume constitutionnelle, susceptible de compléter les normes constitutionnelles écrites, notamment l'art. 95, 2^e alinéa, de la Constitution.

Avec trente ans de recul, l'affaire Mancuso nous permet de retourner sur la complexité du gouvernement en tant qu'organe constitutionnel. Dans l'ensemble, les manuels italiens de droit constitutionnel évoquent une alchimie complexe entre le principe primo-ministériel (*principio monocratico*), le principe collégial et le principe ministériel (*principio dicasteriale*)³. Ces trois principes découlent de l'article 95 de la Constitution, dont la formulation paraît admettre plusieurs interprétations possibles. Des décennies durant, l'hégémonie de la Démocratie chrétienne, parti de majorité absolue ou plus souvent relative de 1946 à 1994, a assuré la viabilité d'un équilibre instable entre ces principes, loin d'être fixé une fois pour toutes. Dans la même lignée, la doctrine tend à nier qu'il y ait une sphère d'autonomie des différents ministères garantie au niveau constitutionnel, surtout pour ce qui relève de la détermination des orientations politiques⁴.

Dans son arrêt sur l'affaire Mancuso, la Cour constitutionnelle italienne donna des indications intéressantes. La logique du parlementarisme :

en ce qu'elle vise à privilégier l'unité de direction politique, fait en sorte que l'individualité de chaque ministre soit généralement absorbée dans la collégialité de l'organe dont ils font partie. Pour cette raison, le contraste qui pourrait se produire entre un pouvoir de l'État et chaque ministre se profile comme un conflit affectant le gouvernement tout entier⁵.

Toutefois, c'est justement la possibilité qu'une motion de censure individuelle soit présentée et adoptée qui implique l'existence d'un certain degré d'autonomie de chaque ministre, sa responsabilité pouvant être séparée, du moins dans une certaine mesure, de celle du gouvernement en tant que tel. Pour cette raison, la possibilité de concevoir une motion de censure individuelle a été critiquée, parmi d'autres, par Livio Paladin, un constitutionnaliste particulièrement intéressé par la *Constitution vivante*. Selon cet auteur, si l'on admet la possibilité d'une motion de censure individuelle, chaque ministre devrait également se voir reconnaître le droit de demander aux Chambres un vote de confiance individuel, aux dépens de la solidarité ministérielle et avec des implications dangereuses pour la survie du gouvernement⁶. Dans un passage intéressant de son analyse, Paladin faisait référence à la possibilité de mettre en cause, dans une situation de conflit exacerbé au sein du Conseil des ministres, la responsabilité pénale, le cas échéant par omission, d'un ministre *rebelle*⁷. En règle générale, l'adoption d'une motion de censure indivi-

³ P. A. CAPOTOSTI, « Governo », in *Enciclopedia giuridica*, vol. 19, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1989, p. 9-12.

⁴ F. DONATI, « Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996 », *Quaderni costituzionali*, n° 2, 1997, p. 360.

⁵ Cour constitutionnelle, arrêt n° 7/1996.

⁶ L. PALADIN, « Governo italiano », *op. cit.*, p. 697.

⁷ L. PALADIN, « Governo italiano », *ibid.*, p. 698.

duelle ne peut qu'entraîner la chute du gouvernement tout entier, comme le démontrent certains précédents tirés de l'histoire du Royaume de Sardaigne⁸ ou de la III^e République en France. Dans l'ordre constitutionnel de la République italienne, le rôle des partis politiques et la présence de plusieurs partis dans les majorités gouvernementales ne seraient que des éléments de complication ultérieurs.

En dépit de l'émergence d'une règle coutumière de droit constitutionnel, la signification de la motion de censure individuelle a considérablement évolué au fil des transformations du système politique italien et de leur impact sur le régime parlementaire instauré en 1948. Comme le soulignait Livio Paladin en 1970, il aurait été fort difficile de concevoir l'adoption d'une motion de censure individuelle à l'époque de la République des partis, ainsi que l'a définie Pietro Scoppola⁹. Il en a été autrement pour un exécutif dit technique comme le gouvernement Dini, constitué en 1995. Alors que ce gouvernement, présidé par un ancien directeur général de la Banque d'Italie et ancien ministre du Trésor, était soutenu par une majorité parlementaire qui avait progressivement émergé au fil des mois, ses ministres étaient des experts indépendants, ce qui faisait de la motion de censure individuelle un instrument procédural viable dans l'éventualité d'une crise : dans ce cas, selon la Cour constitutionnelle, il s'agit, faute de solutions alternatives, de rétablir l'unité de direction politique de l'exécutif.

L'évolution récente du parlementarisme italien, marquée par une déstructuration apparemment inexorable du système politique¹⁰, ne semble pas avoir radicalement changé la donne : une démonstration est offerte par les motions présentées à l'encontre d'Alfonso Bonafede, ministre de la justice dans les deux gouvernements Conte, entre 2018 et 2021. Le 20 mai 2020, le Sénat rejeta deux motions de censure présentées, respectivement, par l'opposition de droite et par la sénatrice et ancienne ministre radicale Emma Bonino : celles-ci se caractérisaient par une approche radicalement critique des politiques du ministre Bonafede, dirigeant de premier plan du Mouvement Cinq Étoiles. Or si la majorité de l'époque ou l'une de ses composantes avait contribué à l'adoption de ces motions de censure, cela aurait évidemment entraîné la chute du second gouvernement Conte. Même dans un gouvernement de coalition, il est très difficile d'établir une distinction nette entre les politiques d'un ministre – en l'occurrence, le garde des sceaux – et l'action gouvernementale dans son ensemble : c'est dire que l'adoption d'une motion de censure grâce aux voix d'une partie de la majorité impliquerait une rupture de l'accord de coalition sous-jacent¹¹. L'interprétation de l'étendue du principe ministériel ne saurait aller jusqu'à compromettre l'unité de direction politique du gouvernement, que

⁸ G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno di Italia (1848-1898)*, Firenze, Civelli, 1898, p. 28. En 1848, suite à l'adoption par la Chambre des députés d'une motion de censure visant le ministre de l'instruction publique, Carlo Bon-Compagni di Mombello, le gouvernement Perrone ne put que démissionner.

⁹ P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997.

¹⁰ M. CARTABIA, N. LUPO, *The Constitution of Italy: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2022, ch. 1.

¹¹ G. GALAZZO, « A proposito del caso Bonafede : sull'esperienza della sfiducia individuale nel nostro sistema parlamentare », *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n° 2, 2020, p. 950-951 ; v. aussi A. RIDOLFI, « Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia », *Nomos*, n° 2, 2022, p. 49-50.

le législateur italien s'est attaché à étayer à partir de la loi n° 400/1988¹². On se rend donc compte que la motion de censure individuelle, dont la présence a été retracée par la Cour constitutionnelle jusqu'à une véritable règle coutumière, peut révéler les éléments de tension de la structure du pouvoir exécutif telle qu'elle est définie par la Constitution.

II. NOTES COMPAREES ET REMARQUES CONCLUSIVES

Venons-en au cas de la France. Les différences entre la République italienne et la V^e République française sont bien connues. La plus importante, dans le cadre de cette contribution, est la spécificité des relations entre le gouvernement et l'Assemblée nationale dans un régime politique façonné, à partir de 1962, par l'avènement du fait majoritaire. La principale conséquence de ce fait *politique* est la difficulté, pour l'Assemblée nationale, de mettre en jeu la responsabilité de l'exécutif. Ce constat s'applique de façon générique à la V^e République, mais il est bien possible de mettre en avant des situations divergentes : c'est notamment le cas de la législature qui a débuté à la suite des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024. Pour décrire cette situation inédite dans toute sa complexité, Laurent Fabius, alors président du Conseil constitutionnel, a évoqué « une sorte de multi-cohabitation : président, premier ministre, gouvernement, groupes de la 'majorité', groupes des oppositions¹³ ».

Compte tenu de la formulation laconique des dispositions de la Constitution de 1958, les ministres ne semblent pas être individuellement responsables devant le Parlement de la mauvaise gestion de leur domaine de compétence¹⁴. Reste le pouvoir de révocation des ministres, que le chef de l'État peut exercer, aux termes de l'article 8 de la Constitution, sous l'impulsion du Premier ministre¹⁵. D'où une insatisfaction évidente et les tentatives, qui ont été passées au crible dans le cadre du colloque milanais dont est issue cette brève intervention, d'élargir le champ de la responsabilité pénale des ministres.

Malgré les évolutions récentes, qui ont amené certains auteurs à faire un diagnostic alarmant¹⁶, les différences entre le parlementarisme italien et le régime français de la V^e République permettent de dresser un bilan mitigé des potentialités de la motion de censure individuelle. Il s'agit en effet d'un instrument dont le but principal n'est pas vraiment de mettre en cause la responsabilité de tel ou tel ministre ; comme semble le suggérer l'affaire Mancuso, sa fonction est plutôt de garantir l'unité et la cohérence de l'action gouvernementale. À cet égard, il est correct d'affirmer que la mise en valeur de cet outil procédural peut s'expliquer, dans

¹² G. TARLI BARBIERI, « Il Governo della Repubblica a trent'anni dalla legge n. 400/1988. Alcune considerazioni sparse (a mo' di conclusioni) », *Osservatorio sulle fonti*, n° 1, 2019, p. 8-12.

¹³ Entretien accordé par Laurent Fabius au journal *Le Parisien*, 25 septembre 2024 [<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/retrouvez-l-entretien-du-president-du-conseil-constitutionnel-laurent-fabius-au-quotidien-le>].

¹⁴ P. ARDANT, « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, 2002, p. 482-483.

¹⁵ La pratique institutionnelle n'est pas exempte de contradictions, comme l'illustre la révocation de Jacques Soustelle en 1960, v. P. ARDANT, « Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres », *ibid.*, p. 484.

¹⁶ D. BARANGER, O. BEAUD, *La dissolution de la V^e République*, Paris, Les Petits Matins, 2025.

l'ordre constitutionnel italien, par l'absence d'un pouvoir de révocation des ministres sur proposition du président du Conseil¹⁷. Mesure phare du gouvernement Meloni dont le destin est très incertain, le projet de loi constitutionnelle visant à introduire l'élection directe du président du Conseil pourrait évidemment changer cet équilibre et priver la censure individuelle de toute signification¹⁸. La place centrale du pouvoir de révocation semble être confirmée par l'observation du modèle constitutionnel allemand, où le lien institutionnel entre le *Bundestag* et le chancelier ainsi que l'attribution à celui-ci du pouvoir de proposer au président fédéral la révocation de tel ou tel ministre (articles 63 et 64 de la Loi fondamentale de 1949) ont pour effet d'écarter l'idée d'un vote de censure individuel¹⁹.

En France, la prééminence institutionnelle du président de la République sur fond de fait majoritaire semblait une donnée acquise ; dans la législature actuelle, la *multi-cohabitation* théorisée par Laurent Fabius peut ouvrir de nouvelles perspectives. Dans un contexte de fragmentation et d'instabilité politique, l'exercice du pouvoir de révocation peut acquérir une signification nouvelle, celui-ci pouvant être utilisé pour réagir à des situations de crise ou de conflictualité interne exacerbée de coalitions gouvernementales très précaires.

Giacomo Delledonne

Professeur associé de droit constitutionnel et public, Istituto di Diritto, politica e sviluppo (Dirpolis), Scuola superiore Sant'Anna, Pise

¹⁷ F. DONATI, « Unità di azione del Governo e responsabilità politica dei singoli ministri alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 7 del 1996 », *op. cit.*, p. 366-367. En 1997 déjà, cet auteur, observait, de façon par ailleurs très convaincante, que l'adoption d'une motion de censure individuelle « représente toujours un risque pour la tenue du gouvernement », l'affaire Mancuso étant irrépétibile pour les circonstances qui ont été reconstruites ci-dessus (*ibid.*).

¹⁸ R. IANNACCONE, « La revoca e la sfiducia dei ministri alla luce del possibile 'premierato' : prime note », *federalismi.it*, n° 25, 2024, p. 170-191.

¹⁹ P. BADURA, « Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n° 1, 1980, p. 576.