

## LEÇON 1

# L'ADMINISTRATION AU SOMMET DE L'ÉTAT (LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LE PREMIER MINISTRE)

- I. La répartition du pouvoir réglementaire entre président de la République et Premier ministre est imprécise
- II. Le président de la République et le Premier ministre jouent tous deux un rôle en matière de nomination
- III. Pour mener à bien ces missions, président de la République et Premier ministre sont entourés de collaborateurs nombreux

Au sommet de l'État, l'action administrative centrale fait intervenir deux autorités : le président de la République et le Premier ministre. Tous deux jouent un rôle dans deux domaines importants. Ils participent d'abord à l'exercice du pouvoir réglementaire (I). Ils disposent ensuite d'un rôle en matière de nomination (II). Enfin, pour assumer ces missions, président et Premier ministre sont assistés par nombre de collaborateurs (III).

### I. La répartition du pouvoir réglementaire entre président de la République et Premier ministre est imprécise

Le pouvoir réglementaire se définit classiquement comme le pouvoir dont disposent les autorités exécutives et administratives de prendre unilatéralement des actes exécutoires comportant des dispositions générales

et impersonnelles, applicables de façon permanente à l'ensemble des administrés.

Les constitutions antérieures avaient toutes confié le pouvoir réglementaire national à un détenteur unique. Il s'agissait du président de la République sous la III<sup>e</sup> République, du président du Conseil sous la IV<sup>e</sup> République. En 1958 en revanche, le pouvoir réglementaire fait l'objet d'un partage entre deux autorités, le Premier ministre et le président de la République.

En la matière, **les principes paraissent clairs de prime abord**. Le Premier ministre détient le pouvoir réglementaire de droit commun selon les dispositions de l'article 21 de la Constitution. Pour sa part, le président de la République dispose, en vertu de l'article 13, d'un pouvoir réglementaire d'attribution (« *le président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres* »).

En réalité, **la répartition de l'exercice du pouvoir réglementaire entre le président de**

la République et le Premier ministre est loin d'être aisée, dans la mesure notamment où aucun texte ne précise quels décrets doivent faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, instance au sein de laquelle s'exerce le pouvoir réglementaire du président de la République.

**La jurisprudence du Conseil d'État a pris acte de l'évolution de la pratique de la V<sup>e</sup> République**, à savoir le rôle primordial dévolu au président de la République dans la conduite des politiques publiques. Dans les cas de double signature du Premier ministre et du président, il considère que la signature du président est superfétatoire, sans nuire toutefois à la légalité de l'acte (CE, 27 avril 1962, *Sicard*). De même, prenant acte de la multiplication des actes pris en Conseil des ministres sans justification juridique réelle, la Haute juridiction estime qu'un acte pris en Conseil des ministres doit être modifié dans les mêmes formes (CE, 10 septembre 1992, *Meyet*). C'est dire que le Conseil d'État augmente d'autant la capacité d'intervention du chef de l'État dans l'exercice du pouvoir réglementaire. Il faut d'ailleurs noter que cette position a été clairement réaffirmée par le Conseil d'État : les décrets délibérés en Conseil des ministres relèvent de la compétence du président de la République, que leur délibération en Conseil des ministres soit juridiquement imposée (par la Constitution ou par la loi) ou qu'elle ait procédé de simples considérations d'opportunité politique (CE, 23 mars 1994, *Comité d'entreprise de la Régie nationale des usines Renault et autres*; CE, 27 avril 1994, *Époux Allamigeon et Époux Pageaux*).

## II. Le président de la République et le Premier ministre jouent tous deux un rôle en matière de nomination

**Le président de la République** assume un rôle essentiel dans la nomination des plus hauts fonctionnaires de l'État. L'article 13 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 est claire sur ce point : «**Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État**».

Suit une liste plus précise, qui détaille les fonctionnaires ainsi nommés : «*Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'Outre-Mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres*».

Mais, surtout, **l'alinéa 4 de l'article 13** de la Constitution, dans sa version initiale, précisait qu'une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres. C'est une ordonnance organique du 28 novembre 1958 qui est venue dresser cette liste complémentaire, en renvoyant elle-même à un décret en Conseil des ministres. Le dernier décret en date est un **décret du 6 août 1985**, qui a considérablement allongé la liste des postes pourvus par nomination du président de la République en Conseil des ministres.

Il ne fait aucun doute que ce décret avait pour but d'armer le président Mitterrand dans la perspective d'une cohabitation prochaine...

La liste, très longue ainsi dressée pouvait apparaître comme abusive. C'est pourquoi la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé un nouvel alinéa, afin de limiter le pouvoir personnel du président de la République.

Aux termes de ce nouvel alinéa : «*Une loi organique détermine les emplois ou fonctions,*

*autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés».* La liste des emplois concernés a été fixée par une loi organique et une loi ordinaire en date du 23 juillet 2010. Les textes ont établi liste de 51 emplois. L'avenir dira si ces nouvelles dispositions ont vraiment mieux encadré le pouvoir de nomination présidentiel.

Il convient en outre de préciser que le président de la République est amené à signer **d'autres nominations**, sans que cette signature ait lieu au sein du Conseil des ministres. L'article 2 de l'ordonnance de 1958 prévoit en effet une liste de fonctions dont les titulaires sont ainsi nommés : membres de la magistrature judiciaire, membres des tribunaux administratifs, professeurs d'université, officiers de l'armée, et ce à l'issue de concours. Ce sont quelque 5 000 personnes qui sont nommées par ce biais.

C'est dire qu'en matière de nomination, c'est le président de la République qui exerce la compétence de droit commun. De fait, **le Premier ministre** n'exerce le pouvoir de nomination que pour autant que le chef de l'État lui délègue son pouvoir de nomination, en vertu des dispositions de l'article 13 alinéa 4 de la Constitution. Or, force est de constater que le président de la République, jaloux de ses prérogatives dans le domaine des nominations, ne délègue que très rarement cette compétence au chef du Gouvernement.

### **III. Pour mener à bien ces missions, président de la République et Premier ministre sont entourés de collaborateurs nombreux**

S'agissant du **président de la République**, il convient tout d'abord de noter qu'aucune norme ne précise comment s'organisent ses services. Il recrute librement ses collaborateurs les plus proches, qui peuvent osciller entre une quarantaine et une centaine de personnes.

L'ensemble des services du Palais de l'Élysée (cabinet, service du protocole, intendance, commandement militaire, mais aussi administration des résidences présidentielles) compte plus de 1 000 personnes.

Il faut également noter une nouveauté. Traditionnellement, les fonctionnaires exerçant leurs fonctions au sein des services de la présidence étaient mis à la disposition du président de la République par leur ministère d'origine. Désormais, depuis la loi de finances pour 2008 et dans un souci de transparence, l'intégralité des traitements de ces fonctionnaires est désormais intégrée dans le budget de l'Élysée.

La première structure importante de la présidence est le **secrétariat général**. Ce secrétariat constitue le lien nécessaire entre le président de la République et le reste de l'appareil d'État. Il comprend un secrétaire général, qui est le plus proche collaborateur du chef de l'État, un secrétaire général adjoint, qui seconde le secrétaire général en particulier dans le domaine de l'économie, des conseillers techniques qui sont chargés du suivi des affaires relatives aux différents ministères, ainsi que de chargés de mission qui se voient confier par les conseillers techniques des tâches plus précises (rédaction de notes sur tel ou tel aspect d'une politique publique). On notera que le secrétariat général prépare, en lien avec le secrétariat général du Gouvernement, l'ordre du jour du Conseil des ministres.

La présidence compte encore un **cabinet** (que l'on dénommait autrefois « maison civile du chef de l'État »). Il comprend un directeur de cabinet et différents conseillers personnels, ainsi qu'un chef de cabinet dont la tâche consiste à organiser la vie quotidienne du président (agenda, déplacements en France ou à l'étranger, courrier, réceptions...).

Enfin, dans le rôle de chef des armées que lui confère l'article 15 de la Constitution, et qui le conduit à présider les différents conseils ayant trait à la défense nationale, le président de la République est assisté par l'**État-major particulier**, dont la direction est assumée par un officier de rang supérieur (général ou amiral), qui est composé de plusieurs officiers des différentes armes.

On va néanmoins pouvoir constater que le personnel directement au service du **Premier ministre** est bien plus nombreux.

Le chef du Gouvernement dispose d'un **cabinet**, dirigé par un directeur de cabinet. Il est composé d'un directeur adjoint, plus spécialement chargé des questions économiques, de conseillers techniques, qui sont eux-mêmes assistés de chargés de mission. Les différents membres du cabinet sont en lien constant avec les départements ministériels, auprès de qui ils transmettent les décisions du Premier ministre, et avec qui ils peuvent opérer divers arbitrages. C'est une instance politique, soudée par la volonté de servir le Premier ministre.

Auprès du Premier ministre, il faut aussi compter avec une instance, purement administrative celle-ci : le **secrétariat général du Gouvernement**.

Il a été créé par le décret du 31 janvier 1935, après plusieurs tentatives à la fin de la Première Guerre mondiale et en 1924-1926. Il est dirigé par un secrétaire général du Gouvernement. C'est une fonction d'une remarquable stabilité puisque depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, on ne compte qu'une dizaine

de secrétaires généraux du Gouvernement. C'est un organe léger : le secrétaire général du Gouvernement (traditionnellement issu du Conseil d'État) est assisté d'un directeur (lui aussi membre du Conseil d'État), d'un conseiller technique spécialement chargé des questions constitutionnelles, de deux magistrats, d'un conseiller aux affaires économiques, d'une dizaine de chargés de mission spécialisés, de deux attachés d'assemblée et d'un secrétariat.

Le secrétariat général du Gouvernement suit, au jour le jour, l'organisation du travail gouvernemental (réunions interministérielles notamment) et tente d'assurer sa cohérence. Il analyse les aspects techniques de l'ensemble des projets ministériels en cours. Il initie la consultation du Conseil d'État. Il contrôle les textes soumis à la signature du chef du Gouvernement, et en vérifie la correction avant publication au Journal officiel. Le secrétaire général joue aussi un rôle primordial dans la préparation de l'ordre du jour du Conseil des ministres. Il organise la promulgation des lois et la publication des règlements. Il assure la défense des décrets attaqués devant le Conseil d'État et des dispositions législatives mises en cause dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Le Premier ministre dispose aussi d'un **cabinet militaire**, qui l'assiste pour toutes les questions de défense (il faut rappeler en effet qu'en vertu de l'article 20 de la Constitution, « *le Gouvernement [...] dispose de l'administration et de la force armée* »).

Par ailleurs, le chef du Gouvernement peut compter sur le soutien de services qui lui sont directement rattachés. Ce sont ainsi plus de 5 000 fonctionnaires qui dépendent directement de lui.

On peut évoquer en premier lieu, le **secrétariat général aux affaires européennes (SGAE)**, qui a été créé par le décret du 17 octobre 2005, et qui a remplacé l'ancien secrétariat général du

comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Comme son prédécesseur, le SGAE assure la coordination interministérielle en matière de politique communautaire (voir *infra*, Leçon 7).

En deuxième lieu, la **Direction générale de l'administration et de la fonction publique** est elle aussi rattachée au Premier ministre. Elle organise l'élaboration des statuts de la fonction publique et coordonne la politique de gestion des carrières.

En troisième lieu, **l'information du Gouvernement** ainsi que la **diffusion** de cette information sont assumées par des organes rattachés à son chef.

Tel est le cas de la Direction de l'information légale administrative (DILA), ou du

Service d'information et de diffusion. France Stratégie est aujourd'hui le successeur du Commissariat général au Plan, qui avait été institué en 1946. Quant à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, mise en place par un décret du 31 décembre 2005, elle a remplacé la célèbre DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) créée en 1963. On peut encore évoquer le Comité d'orientation des retraites (COR) ou la Commission supérieure de codification.

Enfin, il ne faut pas oublier le rôle spécifique joué par le **secrétariat général de la défense nationale**. Il prépare les conseils de défense, et assure l'information du Premier ministre en matière de défense.

## ■ ■ ■ REPÈRES

- **Pouvoir réglementaire**: pouvoir dont disposent les autorités exécutives et administratives de prendre unilatéralement des actes exécutoires comportant des dispositions générales et impersonnelles, applicables de façon permanente à l'ensemble des administrés.
- Le Premier ministre dispose du **pouvoir réglementaire de droit commun**, le président de la République d'un **pouvoir réglementaire d'attribution**.
- La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a encadré le **pouvoir de nomination** du président de la République.
- Le **président de la République** est entouré d'un secrétariat général, d'un cabinet, d'un État-major particulier.
- Mais le **Premier ministre** est entouré d'un personnel beaucoup plus nombreux.

## ■ ■ ■ POUR GAGNER DES POINTS

### Les collaborateurs des chefs d'État ou de Gouvernement à l'étranger

#### ■ En Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, l'équipe du Premier ministre réside au 10 Downing Street. Elle est dirigée par « *Chief of staff* ». Elle est composée tout à la fois de fonctionnaires de carrière et de conseillers extérieurs à l'administration, qui jouent alors un rôle plus politique.

Les fonctions assumées par cette équipe sont nombreuses. Une partie des conseillers a pour tâche de conseiller le Premier ministre sur les politiques publiques, de préparer les réunions du Cabinet, puis de mettre en œuvre les politiques décidées par ce dernier, en lien étroit avec les différents départements ministériels.

D'autres conseillers assurent la communication du chef du Gouvernement, et en particulier sont chargés des liens avec la presse, rôle devenu crucial à mesure que l'action publique se déploie en temps réel devant les différents médias (presse papier, audiovisuel, Internet).

Enfin, il faut signaler qu'une partie de cette équipe primo-ministérielle a pour tâche de maintenir un lien étroit entre le chef du Gouvernement et le parti majoritaire.

#### ■ En Allemagne

La Chancellerie fédérale regroupe les services du chancelier. Installée de 1949 à 1999 à Bonn, la Chancellerie fédérale a aujourd'hui son siège à Berlin. Elle est dirigée par le Directeur de la Chancellerie fédérale, fonction éminente puisque son titulaire doit assurer la coordination de l'ensemble des politiques fédérales engagées par le Gouvernement. Le directeur assiste aux réunions du Gouvernement. Il est fréquent qu'il soit dans le même temps ministre fédéral, ce qui lui permet alors de participer aux délibérations du Gouvernement lors de ses réunions (et qui le distingue nettement du secrétaire général du Gouvernement, du

secrétaire général de la présidence ou même des directeurs de cabinet français).

Les services de la Chancellerie sont divisés en « sections », qui correspondent aux grandes fonctions de l'État fédéral : politique intérieure ; politique extérieure ; politiques sociales ; politique économique ; politique européenne ; services de renseignement.

#### ■ Aux États-Unis

La situation américaine est spécifique puisqu'il n'existe pas de gouvernement collégial. Le président nomme (et révoque) les secrétaires d'État, chefs de départements (une quinzaine, parmi lesquels les Affaires étrangères, la Défense, le Trésor, le Commerce). Réunis régulièrement, ils exécutent la politique du président, l'assistent, le conseillent, mais il est seul décisionnaire, comme en témoigne la fameuse formule de Lincoln (peut-être apocryphe mais si plaisante...) : « *sept non, un oui, le oui l'emporte* ».

L'« administration » présidentielle est complétée par le White House Office, qui compte une centaine de membres, collaborateurs politiques efficaces et dévoués. Le sort de ces membres et très directement lié à celui du chef de l'État.

Enfin, le président est assisté de plusieurs organismes, agences et conseils. Les plus connus sont l'*Office of Management and Budget* (préparation et exécution du budget) l'*Office of Administration*, l'*Office of the United States Trade Representative* (commerce), le *Council of Economic Advisers* (analyse et perspectives économiques) et bien sûr le *National Security Council* (dont est issue la CIA).

Un homme ou une femme de confiance, le *White House Chief of Staff*, qui a parfois rang de ministre, coordonne le travail de l'administration présidentielle.



## LEÇON 2

# LES MINISTRES ET LEUR MINISTÈRE

- I. **Il existe différents types de ministres**
- II. **Le ministre est à la fois une personnalité politique et le chef d'une administration**
- III. **L'organisation interne du ministère varie peu d'un département à un autre**

Dans la vie administrative quotidienne, c'est en fait le ministre qui joue le premier rôle. À la tête de son département ministériel, il assure le fonctionnement des services administratifs essentiels à la vie de la Nation.

Aucune constitution française n'a jamais apporté de précision sur la composition du Gouvernement. Le **nombre de ministres** au sein du Gouvernement n'obéit à aucune règle spécifique (ainsi le Gouvernement Rocard en 1988 comptait-il 48 membres). Les variations sont extrêmes dans le temps, en l'absence de règles encadrant la création ou la disparition de portefeuilles ministériels, contrairement à d'autres États où prévaut un encadrement beaucoup plus strict (Allemagne, États-Unis par exemple). Les appellations des ministères ne sont pas non plus gravées dans le marbre. Si certaines sont constantes (ministre de la justice, garde des Sceaux par exemple), d'autres répondent à une volonté d'affichage politique

(exemples : ministre du temps libre en 1981 ; ministre du redressement productif en 2012...).

Il faut en outre noter que les attributions des membres du Gouvernement sont définies par le pouvoir réglementaire. Les décrets d'attribution précisent les compétences de chaque ministre. C'est là ce qui explique qu'après la formation des gouvernements, d'intenses négociations s'ouvrent, les ministres ne souhaitant pas qu'un titre ronflant se transforme, par l'effet d'un décret d'attribution, en coquille vide...

### I. **Il existe différents types de ministres**

L'article 8 de la Constitution détermine les **conditions de nomination et de cessation des fonctions** des ministres. Le ministre est nommé, sur proposition du Premier ministre, par le président de la République. Ses fonctions prennent

fin également sur proposition du Premier ministre, lorsque celui-ci présente la démission du Gouvernement ou en cas de démission individuelle.

Quant à l'article 23, il définit les **incompatibilités** qui touchent les ministres. Les membres du Gouvernement ne peuvent exercer une activité professionnelle ou occuper un emploi public pendant la durée de leurs fonctions ministérielles. Ces dernières sont aussi incompatibles avec le mandat parlementaire, mais pas avec tout mandat électif. Ainsi est-il possible d'exercer un mandat local, même important. Une pratique a tendu à s'imposer un temps, qui conduisait les ministres à renoncer à l'exercice d'un mandat exécutif local. Mais les exceptions se sont multipliées, en fonction des rapports de force politiques, nationaux ou locaux. Ainsi, en décembre 2015, le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, est-il devenu président du conseil régional de Bretagne, sans quitter le gouvernement.

**Les ministres nommés sont de différents types.** Si certaines catégories ne présentent pas de particularité majeure, d'autres dénominations entraînent d'importantes conséquences.

Les ministres sont, en l'absence de précision lors de leur nomination, des **ministres de plein exercice**. Ils dirigent un ministère. Si des secrétaires d'État ou des ministres délégués sont placés auprès d'eux, ils peuvent leur adresser des instructions. Ces ministres peuvent être des ministres «chefs de file» dès lors que leur ministère regroupe plusieurs activités, à l'instar du ministère de l'économie et des finances. Les ministres «chefs de file» s'entourent alors de ministres délégués et/ou de secrétaires d'État. Le ministre de plein exercice représente l'État pour le secteur d'activité qui correspond à son département. Il peut à ce titre agir en justice. Il signe également les contrats auxquels est partie son administration. Il exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard des agents de son ministère.

Certains ministres de plein exercice sont en outre qualifiés de **ministres d'État**. Ce titre est conféré pour des motifs variés. Il peut s'agir d'honorer un personnage de grand renom (exemple: André Malraux, ministre chargé des affaires culturelles de 1959 à 1969). On peut aussi conférer ce titre aux chefs de file des partis ou des tendances internes aux partis participant à la coalition gouvernementale (exemple: ministres communistes en 1981). Il peut aussi s'agir de singulariser une personnalité importante de la majorité (exemple: Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur en 2005).

Les **ministres** peuvent encore être **délégués**. Cette catégorie est apparue sous la Quatrième République: ces ministres avaient pour tâche de seconder le président du Conseil. Aujourd'hui, il faut distinguer deux types de ministres délégués. Certains peuvent être **rattachés au Premier ministre**: ils déchargent alors ce dernier de fonctions de gestion ou de coordination gouvernementale. Les autres ministres délégués sont **rattachés à des ministres de plein exercice**: ils permettent alors d'alléger la charge de leurs ministres, notamment de ceux qui assument de grands ministères (Économie et Finances, affaires sociales, par exemple...). Les ministres délégués agissent par délégation du ministre auquel ils sont rattachés. En revanche, ils disposent d'une autorité pleine sur leurs propres services.

Il faut enfin mentionner les **secrétaires d'État**. Ce qui les distingue des ministres est le fait que, s'ils se voient confier la gestion d'un département ministériel, les services du ministère demeurent sous le contrôle du ministre auquel ils sont rattachés. D'ailleurs, ils n'assistent au Conseil des ministres que lorsqu'une question de leur compétence figure à l'ordre du jour (même si, lorsque le général de Gaulle était au pouvoir, puis de 1995 à 1997, leur présence étant systématique). Encore faut-il préciser qu'il existe aussi des **secrétaires d'État autonomes**. Apparus en 1974, on leur confie la pleine gestion d'un département