

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 citoyens.

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^e République, du président du Conseil sous la IV^e 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^e 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 superflète, 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, 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 clair 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 3/5 des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. » 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.

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 mille 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 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, des conseillers techniques qui sont chargés du suivi des affaires relatives aux différents ministères, ainsi que des 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 techniques ou chargés de missions, 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...).

Enfin, dans le rôle de chef des armées que lui confère l'article 15 de la Constitution, le président de la République est assisté par **l'État-major particulier**, 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 de conseillers techniques, qui sont eux-mêmes assistés de chargés de mission. Les différents membres du cabinet sont en lien constant avec les différents 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.

Après 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 que huit 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), 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 et tente d'assurer sa cohérence. Il analyse les aspects techniques de l'ensemble des projets ministériels en cours. 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.

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 cinq mille 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 6).

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 la documentation française**, de la **Direction des journaux officiels** ou du **Service d'information et de diffusion**. Le **Centre d'analyse stratégique** a remplacé, depuis un décret du 6 mars 2006, le **Commissariat général au Plan**, qui avait lui-même 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.

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 dans le domaine militaire.

■ ■ ■ 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

L'arrêt *Meyet* du 10 septembre 1992 et la place du président de la République dans l'exercice du pouvoir réglementaire

Dans cet important arrêt, le Conseil d'État a précisé les modalités de l'intervention du chef de l'État en matière de pouvoir réglementaire. En voici les extraits les plus importants.

« Considérant que les requêtes de M. Meyet présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'une seule décision ;

Sur les moyens communs aux requêtes n° 140 377 et n° 140 378 :

Sur les moyens tirés d'une violation de l'article 34 de la Constitution :

Considérant, d'une part, que si aux termes du 3^e alinéa dudit article : « la loi fixe [...] les règles

concernant le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales », cette disposition n'est pas applicable aux référendums qui constituent des scrutins d'une autre nature ;

Considérant, d'autre part, que si aux termes du 2^e alinéa du même article : « la loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », il appartient au pouvoir réglementaire, en l'absence de dispositions législatives, dans le respect de ces règles et garanties, de fixer les modalités nécessaires à l'organisation du référendum en rendant notamment applicables, avec les adaptations justifiées par ce type de consultation, les dispositions législatives et réglementaires régissant d'autres consultations électorales ;

Sur les moyens tirés d'une violation de l'article 21 de la Constitution :

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article 13 de la Constitution : « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres » ; qu'aux termes de l'article 21 : « Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement ... Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire » ; que les décrets attaqués ont été délibérés en Conseil des ministres ; que, par suite, et alors même qu'aucun texte n'imposait cette délibération, ils devaient être signés, comme ils l'ont été, par le Président de la République ;

Considérant, d'autre part, que le décret n° 92-771 du 6 août 1992 portant organisation du référendum, qui a été adopté dans les conditions ci-dessus rappelées, a pu légalement renvoyer, en ce qui concerne tant les règles relatives à la campagne que les aménagements nécessaires à son application dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, à d'autres décrets en Conseil des ministres ;

Sur le moyen tiré de ce que les décrets attaqués étendraient illégalement la compétence consultative du Conseil Constitutionnel :

Considérant que l'article 60 de la Constitution dispose que : « le Conseil Constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats » ; qu'aux termes de l'article 46 de l'ordonnance susvisée du 7 novembre 1958 : « le Conseil Constitutionnel est consulté par le gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet » ; qu'il résulte de ces dispositions que les décrets relatifs à l'organisation du référendum doivent être préalablement soumis par le gouvernement au Conseil Constitutionnel ; que, par suite, les dispositions attaquées, en tant qu'elles prévoient l'intervention de décrets pris après consultation du Conseil Constitutionnel, se bornent à rappeler cette prescription et ne sont pas entachées d'illégalité ;

Sur le moyen tiré de l'absence de sanctions pénales et de l'inégalité de traitement entre les auteurs d'infractions relatives au référendum :

Considérant, en premier lieu, qu'aucun principe n'impose de prévoir des sanctions en cas de manquement à une obligation ou de méconnaissance d'une interdiction ; que, dans le cas d'un référendum, l'absence de sanctions pénales ne fait pas obstacle au contrôle de la régularité de ce scrutin par le Conseil Constitutionnel ;

Considérant, en deuxième lieu, que le pouvoir réglementaire ne peut, sans commettre d'illégalité, instituer des infractions ou des peines qui relèvent du domaine législatif ;

Considérant, en troisième lieu, que le requérant ne peut invoquer une différence injustifiée de traitement entre les électeurs français établis hors de France et les autres, dès lors qu'ils sont placés sous un régime juridique et dans des situations de fait différentes ; qu'il ne saurait davantage invoquer utilement les différences existant entre les dispositions applicables au référendum et celles qui sont applicables aux autres scrutins qui ne sont pas de même nature ;

Sur le moyen tiré d'une incompétence des auteurs des actes attaqués en ce qui concerne certaines sanctions pénales :

Considérant qu'aux termes de l'article R.25 du code pénal : « Les contraventions de police et les peines qui leur sont applicables dans les limites fixées par les articles 465 et 466 du code pénal sont déterminées par décrets en Conseil d'État » ; que les articles R.94, R.95 et R.96 du code électoral, qui répriment par des peines contraventionnelles la distribution de tracts électoraux par tout agent de l'autorité publique ou municipale, l'impression d'affiches électorales aux couleurs tricolores et l'entrée dans une assemblée électorale avec des armes apparentes, ne pouvaient, par suite, être rendus applicables aux opérations de référendum que par décret en Conseil d'État ; que, dès lors, l'article 8 du décret n° 92-771 et les articles 2 et 4 du décret n° 92-772, qui n'ont pas été soumis au Conseil d'État, sont entachés d'incompétence en tant qu'ils rendent applicables les articles R.94 à R.96 du code électoral au déroulement des opérations de vote pour le scrutin du 20 septembre 1992. »

LEÇON 2

LES MINISTRES ET LEURS MINISTÈRES

- 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.

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).

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.

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 IV^e 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. 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 ministériel, au même titre que les ministres ordinaires. La jurisprudence les assimile d'ailleurs à des ministres de plein exercice (CE, 21 janvier 1977, *Péron, Magnan et autres*).

II. Le ministre est à la fois une personnalité politique et le chef d'une administration

Le ministre est une personnalité politique, qui fait partie du gouvernement qui exprime la composition de la majorité parlementaire. Mais il est dans le même temps le chef d'une administration.

A. L'aspect politique de la fonction

L'**aspect politique de sa fonction** s'illustre de différentes façons.

Tout d'abord, le ministre est entouré d'un **cabinet**. La composition des cabinets ministériels