

PLEIN
DROIT

Laetitia **Fermaud** - **Plauche Gillon**

Les indispensables des

institutions administratives

2^e édition

*Synthèse du cours
Notions fondamentales
Exercices d'application*



Le Premier ministre

► Les objectifs de la fiche

- Comprendre les modalités de nomination du Premier ministre
- Connaître les différentes attributions du Premier ministre et ses principaux services

1. La nomination du Premier ministre

L'**article 8 de la Constitution** prévoit que « le Président de la République nomme le Premier ministre ». Cette nomination se matérialise donc par un décret présidentiel qui est dispensé du contreseing des autres membres du Gouvernement. Le Président dispose d'une totale liberté de choix dans le cas le plus courant d'une concordance des majorités mais cette liberté disparaît en cas de cohabitation dès lors qu'il devra alors nommer à ce poste le chef de la majorité parlementaire.

C'est aussi le Président de la République qui sera compétent pour mettre fin aux fonctions du Premier ministre. Dans ce cas, le chef de l'État dispose de toute latitude en cas de concordance des majorités tandis que ce pouvoir se trouve réduit à néant en période de cohabitation.

Enfin le Premier ministre peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement que ce soit sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (**art. 49 Constitution**).

2. Les attributions du Premier ministre

Le Premier ministre *dirige l'action du Gouvernement* (**article 21 Constitution**) ce qui lui permet d'en fixer les principales orientations et d'assurer la cohérence de l'action gouvernementale en arbitrant les éventuels désaccords entre ministres.

Il est également chargé *d'assurer l'exécution des lois* et disposera à ce titre d'un pouvoir réglementaire d'application des lois mais aussi d'un pouvoir réglementaire général qui lui permet d'intervenir par le biais de règlements autonomes ressortant du domaine de **l'article 37 de la Constitution**.

Il intervient dans le cadre de la *procédure législative* car il dispose de l'initiative des lois (**art. 39 Constitution**), il provoque la réunion d'une commission mixte paritaire en cas de désaccord entre les deux assemblées ou demande au Président de convoquer le Parlement en session extraordinaire.

De plus, il est habilité à *saisir le Conseil Constitutionnel* dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi (**art. 61 Constitution**) ou d'un accord international (**art. 54 Constitution**).

Il dispose également d'un important *pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires de l'État* sous réserve de ceux relevant de la compétence du Président (art. 13 de la Constitution).

Enfin il est désigné comme *responsable de la défense nationale* (**art. 21 Constitution**).

3. Les services du Premier ministre

Pour mener à bien l'ensemble de ses missions, le Premier ministre dispose d'un certain nombre de services plus ou moins spécialisés. Le **cabinet du Premier ministre** et le **Secrétariat général du Gouvernement** s'imposent comme les principales structures de collaboration. S'y ajoutent ensuite différents services plus spécialisés comme le service d'information du Gouvernement (SIG) qui remplit un rôle de communication auprès des citoyens ou encore l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui se charge de la coordination des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire.

LES MISSIONS DU PREMIER MINISTRE

Mission	Article de la Constitution	Moyens
Diriger l'action du Gouvernement	Article 8	Forme son Gouvernement en soumettant sa proposition au président
Assurer l'exécution des lois	Article 21	Dispose d'un pouvoir réglementaire d'exécution des lois
Participer à la fonction législative	Article 39 Article 45 Article 28 Article 29 Article 61	Partage l'initiative des lois avec le Parlement Provoque la réunion d'une commission mixte paritaire Décide de la tenue de jours supplémentaires de séance au Parlement Demande la convocation du Parlement en séance extraordinaire Saisit le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des lois
S'imposer en tant que chef de l'administration	Article 21 Article 20 Article 21 et 37	Nomme aux emplois civils et militaires de l'État Dispose de l'administration Dispose d'un pouvoir réglementaire autonome et général

Les indispensables

- Le Premier ministre est nommé par le Président de la République qui met également fin à ses fonctions.
- Il dirige l'action du Gouvernement, assure l'exécution des lois et est responsable de la Défense nationale.
- Il dispose d'un important pouvoir réglementaire d'application des lois et d'un pouvoir réglementaire autonome.
- Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution (compétence du Président de la République).
- Pour mener à bien ses missions il dispose de services spécifiques dont les principaux sont le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du Gouvernement.

Exercice : QCM

► Pour chacune des propositions suivantes, identifiez la ou les bonnes réponses.

1. Le Président de la République :

- a. nomme le Premier ministre de son choix en période de concordance des majorités
- b. nomme le Premier ministre de son choix en période de cohabitation
- c. nomme le Premier ministre de son choix dans tous les cas

2. Le Premier ministre :

- a. dispose d'un pouvoir réglementaire d'application des lois
- b. dispose d'un pouvoir législatif
- c. dispose d'un pouvoir réglementaire autonome
- d. ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire

3. Le Premier ministre participe à la fonction législative en :

- a. partageant l'initiative des lois avec les parlementaires
- b. disposant d'un droit de veto
- c. provoquant la réunion d'une commission mixte paritaire en cas de désaccord entre les deux assemblées parlementaires
- d. décidant de la tenue de jours de séance supplémentaires et en demandant la convocation du Parlement en séance extraordinaire

Réponses

► Question 1 : a

L'article 8 de la Constitution précise uniquement que « le Président de la République nomme le Premier ministre ». Cependant, le Président n'est pas toujours libre dans ce choix. En effet, en période de cohabitation (c'est-à-dire lorsque la majorité parlementaire n'est pas de la même couleur politique que celle du Président de la République) le Président perd toute liberté de choix et se voit contraint de nommer au poste de Premier ministre le représentant de la majorité parlementaire, par conséquent le représentant de l'opposition.

À l'inverse, en période de concordance des majorités (c'est-à-dire lorsque la majorité parlementaire et la majorité présidentielle sont issues de la même famille politique) l'article 8 de la Constitution produit tous ses effets et le Président de la République retrouve toute sa liberté de choix. Il pourra alors nommer à ce poste qui il souhaite et pourra de la même façon obtenir la démission du Premier ministre lorsqu'il envisagera un remaniement ministériel.

► Question 2 : a ; c

L'article 21 de la Constitution prévoit explicitement que le Premier ministre « exerce le pouvoir réglementaire » mais aussi qu'il « assure l'exécution des lois ». Il ressort donc de ces dispositions, en lien avec l'article 37 de la Constitution qui définit l'étendue du pouvoir réglementaire, que le Premier ministre dispose d'un important pouvoir réglementaire.

Il détient tout d'abord un pouvoir réglementaire dit d'application des lois qui lui permet de préciser les modalités techniques nécessaires à la mise en œuvre des principes définis par les textes législatifs. Il ne s'agit donc là que d'un pouvoir subordonné dans la mesure où il ne peut s'exprimer que dans le cadre strictement défini par la loi dont il ne fait que déterminer les modalités d'application.

Par ailleurs, le Premier ministre dispose d'une forme de pouvoir réglementaire dite autonome dès lors que ce pouvoir s'exercera en dehors de toute mise en application d'une disposition législative. À ce titre, le Premier ministre interviendra librement dans le domaine réglementaire tel que défini à l'article 37 de la Constitution.

Enfin, en tant que membre de l'exécutif le Premier ministre ne saurait exercer un quelconque pouvoir législatif à proprement parler qui revient au seul Parlement.

► Question 3 : a ; c ; d

L'article 39 de la Constitution prévoit que l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. Le Premier ministre participe donc à la fonction législative dès son origine en ayant la possibilité, après

examen par le conseil des ministres, de déposer des projets de lois sur les bureaux des assemblées parlementaires. Ces projets devront ensuite être discutés puis approuvés par les seuls parlementaires pour devenir des lois.

L'article 45 de la Constitution le charge également de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire lorsque, à l'occasion de la discussion et du vote d'un texte, l'Assemblée nationale et le Sénat ne parviennent pas à se mettre d'accord après deux lectures par chacune d'entre elle (voire une seule si le Gouvernement a engagé la procédure législative accélérée).

Enfin, les articles 28 et 29 de la Constitution lui permettent d'ajouter des jours supplémentaires de séance au Parlement mais aussi de demander au Président de convoquer le Parlement en session extraordinaire.

► Les objectifs de la fiche

- Connaître les modalités de formation d'un Gouvernement
- Identifier les différentes personnalités au sein du Gouvernement
- Répertorier les principales missions exercées par un ministre
- Appréhender l'organisation structurelle d'un ministère

Références jurisprudentielles

- CC, n° 69-56 L du 9 juillet 1969
- CE, 12 novembre 1965 « Cie marchande de Tunisie »
- CE, 7 février 1936 « Jamart »

1. La désignation des membres du Gouvernement

Les membres du Gouvernement sont désignés par un **décret en Conseil des ministres pris après avis du Conseil d'État**. Celui-ci va librement déterminer le nombre et les compétences de chaque ministère (CC, 9/07/1969 n° 69-56). Leur nombre est donc variable même s'il existe des constantes en ce qui concerne les pouvoirs régaliens.

Le Premier ministre n'exerce pas juridiquement de pouvoir hiérarchique sur les autres membres du Gouvernement (CE, 1965 « Cie marchande de Tunisie ») mais il existe une organisation hiérarchisée entre les différentes catégories de ministres.

On peut ainsi trouver au sein du Gouvernement les **ministres d'État** qui se trouvent distingués par ce titre honorifique soit en raison de l'importance du ministère dont ils ont la charge soit en raison de leur parcours politique prestigieux. Viennent ensuite les **ministres de plein exercice** qui ont la charge à part entière d'un département ministériel puis les **ministres délégués** qui se trouvent rattachés à un autre ministre ou au Premier ministre. Enfin, viennent les **secrétaires d'État** qui sont aussi rattachés à un autre ministre pour l'assister dans l'une de ses missions.

2. Les attributions des ministres

Le ministre exerce à la fois des fonctions **politiques** et **administratives**. En tant que politique, il est solidaire de l'action gouvernementale et ses fonctions sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire.

Du point de vue administratif, il est le supérieur hiérarchique de tout le personnel du ministère et dispose d'un **pouvoir réglementaire d'organisation de ses services** qui lui a été reconnu par la jurisprudence (**CE, 1936 « Jamart »**). Il est aussi l'ordonnateur principal des dépenses du ministère, il représente l'État en justice pour les affaires relevant de son ministère et contresigne les décisions du Président ou du Premier ministre qui relèvent de son champ de compétence.

3. L'organisation interne des ministères

Dans son action, le ministre est assisté d'un **cabinet** composé de conseillers et de chargés de missions qu'il choisit librement et qui sont placés sous la responsabilité d'un directeur de cabinet.

En outre, chaque ministère se subdivise en **directions** qui prennent en charge une part spécifique des activités du ministère avec à leur tête un directeur d'administration centrale, celles-ci se subdivisant à leur tour en **sous-direction**, puis en **services** et enfin en **bureaux** selon une organisation de type pyramidal.



LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT