Université Lille 2

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales
École doctorale n°74

N° attribué par la bibliothèque

|__|__|__|__|__|__|__|__|__|__|

_____

THÈSE

pour obtenir le grade de docteur en droit public

_____

Présentée et soutenue publiquement par

Matthieu CARON

Le 15 novembre 2014

L'AUTONOMIE ORGANISATIONNELLE DU GOUVERNEMENT
Recherche sur le *droit gouvernemental* de la Ve République

Sous la direction de Monsieur le Président Xavier VANDENDRIESSCHE

JURY

Monsieur Jean GICQUEL
Professeur émérite de droit public à l'Université de Paris I Panthéon Sorbonne

Monsieur Thierry-Xavier GIRARDOT
Conseiller d'État
Directeur, adjoint au Secrétaire général du Gouvernement

Monsieur Pascal JAN
Professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Bordeaux
Rapporteur

Monsieur Michel LASCOMBE
Professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Lille

Monsieur Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN
Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux IV Montesquieu
Rapporteur

Madame Pauline TÜRK
Maître de Conférences-HDR de droit public à l'Université de Lille 2

Monsieur Xavier VANDENDRIESSCHE
Professeur de droit public à l'Université de Lille 2
Président de l'Université de Lille 2

Université Lille 2

Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales
École doctorale n°74

N° attribué par la bibliothèque

|__|__|__|__|__|__|__|__|__|__|

_____

THÈSE

pour obtenir le grade de docteur en droit public

_____

Présentée et soutenue publiquement par

Matthieu CARON

Le 15 novembre 2014

L'AUTONOMIE ORGANISATIONNELLE DU GOUVERNEMENT
Recherche sur le *droit gouvernemental* de la Ve République

Sous la direction de Monsieur le Président Xavier VANDENDRIESSCHE

JURY

Monsieur Jean GICQUEL
Professeur émérite de droit public à l'Université de Paris I Panthéon Sorbonne

Monsieur Thierry-Xavier GIRARDOT
Conseiller d'État
Directeur, adjoint au Secrétaire général du Gouvernement

Monsieur Pascal JAN
Professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Bordeaux
Rapporteur

Monsieur Michel LASCOMBE
Professeur de droit public à l'Institut d'études politiques de Lille

Monsieur Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN
Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux IV Montesquieu
Rapporteur

Madame Pauline TÜRK
Maître de Conférences-HDR de droit public à l'Université de Lille 2

Monsieur Xavier VANDENDRIESSCHE
Professeur de droit public à l'Université de Lille 2
Président de l'Université de Lille 2

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Puissent par ailleurs les praticiens du droit gouvernemental absoudre l'auteur des inévitables décalages qu'ils pourront relever entre les illusions de la théorie et la force de l'empirisme.

Pour Isabelle, Victor, Martin et Gabriel.

À mes parents et à mon frère.

À la mémoire de Melda, Louis, Marius et Lulu.

Aux Caron, aux Dezègue, aux Olyve, aux Gomel et aux Lacroix.

À copains.

À tous mes amis.

REMERCIEMENTS

C'était un soir de décembre, la nuit du nord venait de tomber. Dans son bureau du premier étage de la Faculté, je rencontrais pour la première fois le Professeur Xavier Vandendriessche. Tapi dans l'ombre d'un petit nuage de fumée, le visage à peine éclairé par une lampe sans vanité particulière, je découvrais l'homme qui allait devenir mon directeur de thèse, pour le meilleur et pour le…meilleur. Aujourd'hui, bien plus que des remerciements, je me permets ici de lui exprimer, parce que l'occasion exceptionnelle m'en est donnée, ma très haute considération qui se double de ma sincère affection. Puisse-t-il me pardonner cette familiarité mais j'emploie le terme « affection » à dessein, entendu qu'il signifie, aux dires du Petit Robert, un « état psychique accompagné de plaisir et de douleur » en même temps qu'un « sentiment tendre qui attache une personne à une autre ». D'aucuns ne manqueront pas d'y voir une sorte de syndrome de Stockholm, mais durant ma captivité, je tiens à les rassurer, mon ravisseur, sans jamais me ménager, m'a laissé toute liberté. Mieux : il m'a souvent évité de commettre l'irréparable pour mieux m'indiquer le chemin de Damas. L'acuité de ses conseils, l'impitoyabilité de ses rendez-vous, la brutalité de ses encouragements autant que son indéfectible soutien se sont révélés mes meilleurs alliés. Un septennat plus tard, me voici converti au droit ; c'est au président Vandendriessche que je le dois.

Je dois également beaucoup au Professeur Gicquel qui m'a transmis sa passion du droit constitutionnel lorsque j'étais son étudiant en première année et lorsqu'il a dirigé mon mémoire de D.E.A consacré à Pierre Mendès France. Qu'il sache que c'est en suivant son séminaire sur le Gouvernement que m'est venue l'idée de réaliser une thèse dédiée au droit gouvernemental. Aujourd'hui, c'est un immense honneur et un très grand plaisir que de le voir présider mon jury.

Pour ses encouragements appuyés, son attention bienveillante et ses précieuses relectures de tous mes travaux, je tiens tout particulièrement à remercier le Professeur Mathieu Disant.

Je tiens par ailleurs à témoigner ma gratitude au Secrétariat général du Gouvernement qui, par l'entremise de son directeur, M. le conseiller d'État, M. Thierry-Xavier Girardot, m'a apporté tous les éclaircissements nécessaires au traitement de certaines questions relatives au droit gouvernemental.

Mes remerciements vont également naturellement aux Professeurs Pascal Jan, Michel Lascombe et Ferdinand Mélin-Soucramanien ainsi qu'à Madame Pauline Türk qui me font l'insigne honneur de siéger dans ce jury.

Au surcroît, j'adresse mes chaleureux et vifs remerciements à ceux qui, à différentes étapes de ce travail, m'ont fait part de leurs suggestions, encouragements et conseils : Aurélien Baudu, Jean-Pierre Camby, Xavier Chojnicki, Olivier Dupéré, David Galati, Julien Icard, Jean-Marie Massonnat, Dorothée Reignier, Johanne Saison, Aurélia Schaff, Antoine Som, Isabelle Thumerel et Gilles Toulemonde. Je chéris tout particulièrement mes deux plus

grands soutiens et relecteurs des dernières instants, mon *alter ego*, Isabelle ainsi que mon frère, Julien.

Mon éternelle reconnaissance à Arnaud de Bordeaux, Frank de Lille, Fred de la repro et Johnny English de Dunkerque (*alias* John-Christopher Rolland) pour les services qu'ils m'ont rendus ces derniers mois et pour m'avoir fait si souvent rire (parfois à leurs dépens). Un merci spécial à Coralie qui comprendra pourquoi ce merci est qualifié de « spécial ».

Une pensée spéciale pour Alex, Angél, Antoine, Aurélia, Aurore, Cam, Cruchot, Dél, Domi, Émy, JM, JMR, Ju(s), Luca, Marie, Matt, Mika, Nico, Guitou, Ségo, Stéph, Tim, Victor et Yaya qui m'ont toujours soutenu afin que je puisse soutenir un jour. Qu'il est déjà loin ce 1er janvier 2014 Alex… Merci.

Mes remerciements affectueux vont de nouveau à ma femme magnifique, à mes beaux-parents ainsi qu'à mes enfants adorés, à mon frère prodige et à mes fabuleux parents qui, par leur présence, leur infinie patience et leur indispensable réconfort, m'ont permis d'aller au bout d'un tunnel dont on ne perçoit jamais la fin sans être parfaitement accompagné.

Merci à Lily, Adele, Emeli, Serge, Yann, Vladimir et Elvis d'avoir enchanté mon quotidien.

Une mention spéciale pour Coco (la première avant bien d'autres). Merci Coco pour nos merveilleuses soirées à découvrir les dessous de Rabat en compagnie de Nono. Dans les moments de doute, elles nous ont bien heureusement rappelé que *la vie est ailleurs*…

TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AJDA	Actualité juridique – droit administratif
Art.	Article
BO	Bulletin officiel
BOSPM	Bulletin officiel des services du Premier ministre
BQ	Bulletin quotidien
CAA	Cour administrative d'appel
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CE	Conseil d'État
Comité inter.	Comité interministériel
Cons. Const.	Conseil constitutionnel
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DGSE	Direction générale de la Sécurité extérieure
DGSI	Direction générale de la Sécurité intérieure
DSAF	Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre
EMA	État-major des armées
ETEC	Escadron de transport, d'entraînement et de calibrage
GSPM	Groupement de sécurité du Premier ministre
IGF	Inspection générale des Finances
JCP Adm.	JurisClasseur périodique Édition Administrations et Collectivités territoriales
JO	Journal officiel
JOAN	Journal officiel Assemblée Nationale
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPA	Les Petites Affiches
MAP	Modernisation de l'action publique
PFRLR	Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République
POUVOIRS	Revue française d'études constitutionnelles et politiques
PTG	Programme de travail gouvernemental
RA	Revue administrative
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rec.	Recueil des décisions du Conseil d'État
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFFP	Revue française de finances publiques
RFSP	Revue française de sciences politiques
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RRJ	Revue de recherche juridique – droit prospectif
SG	Secrétaire général
SGAE	Secrétariat general des affaires européennes
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SGG	Secrétariat général du Gouvernement
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SHPH	Service de protection des hautes personnalités
SIG	Service d'information du Gouvernement
RBOP	Responsable de budget opérationnel de programme
RIM	Réunion interministérielle
RPROG	Responsable de programme
RUO	Responsable d'unité opérationnelle
TA	Tribunal administratif

SOMMAIRE

Introduction générale

PREMIÈRE PARTIE
L'AUTONOMIE VARIABLE DU GOUVERNEMENT
DANS SON ORGANISATION POLITIQUE

TITRE 1ER – L'autonomie variable du Gouvernement en matière organique

Chapitre 1er – L'autonomie variable dans la création et la structuration des organes politiques gouvernementaux
Chapitre 2nd – L'autonomie variable dans la définition du statut des membres du Gouvernement

TITRE 2ND – L'autonomie variable du Gouvernement en matière fonctionnelle

Chapitre 1er – L'autonomie variable dans la définition des fonctions propres à chaque membre du Gouvernement
Chapitre 2ème – L'autonomie variable dans la définition des fonctions communes à tous les membres du Gouvernement
Chapitre 3ème – L'autonomie variable dans la définition des fonctions des organes politiques de délibération gouvernementale

SECONDE PARTIE
LA PLEINE AUTONOMIE DU GOUVERNEMENT
DANS L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION
GOUVERNEMENTALE

TITRE 1ER – La pleine autonomie du Gouvernement en matière organique

Chapitre 1er – La pleine autonomie dans la création et la structuration des organes de l'administration gouvernementale
Chapitre 2nd – La pleine autonomie dans le recrutement et la définition du statut des collaborateurs de l'administration gouvernementale

TITRE 2ND – La pleine autonomie du Gouvernement en matière fonctionnelle

Chapitre 1er – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des cabinets ministériels et de leurs membres
Chapitre 2ème – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des organes chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre
Chapitre 3ème – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des organes de l'administration centrale

Conclusion générale
Bibliographie
Dispositions textuelles relatives à l'organisation du Gouvernement
Annexes
Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au milieu du *jardin à la française* qu'il entretient depuis 1958, le droit constitutionnel de la Ve République continue de cultiver un regrettable paradoxe : tandis qu'il a labouré de longtemps le terrain du droit parlementaire, il semble curieusement avoir laissé de toujours en jachère celui du droit gouvernemental.

En tant que droit positif, le droit parlementaire français[1] est né, en effet, dès 1789 sous la pression des événements révolutionnaires[2], avant de connaître son adolescence avec l'avènement du suffrage universel en 1848[3] puis l'âge adulte avec le couronnement de la République en 1870. En tant qu'élément de théorie générale du droit et discipline universitaire, le droit parlementaire hexagonal[4] a connu ensuite ses prémices à l'orée de la IIIe République sous les plumes de Jules Poudra et d'Eugène Pierre en 1878[5], dont le célèbre *Traité pratique de droit parlementaire* fit le bonheur des initiés jusqu'au crépuscule de la IVe

---

[1] Dans l'absolu, les origines du droit parlementaire remontent possiblement au Sénat de Rome ou au Parlement britannique du XVIIe siècle (Sur ce point, cf. : P. AVRIL & J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 4e éd., Montchrestien, 2010, p. 2).

[2] En 1789, il s'est agi de rompre avec « les usages des assemblées monarchiques traditionnelles ». Ainsi le règlement du 29 juillet 1789 s'inspira-t-il « étroitement des règles de procédure en usage à la Chambre des communes » pour « accréditer l'idée d'un droit parlementaire véritablement autonome » (J.-P. MACHELON, « Droit parlementaire », in D. Alland & S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2010, p. 512). Sur la naissance du droit parlementaire, cf. également : P. AVRIL, « La naissance du droit parlementaire », *in* J. BART et *alii* (Dir.), *La première constitution française*, Actes du colloque de Dijon (1991), Economica, 1993. Sur le règlement de 1789, cf. spéc. : R. BONNARD, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 (Notices historiques et textes)*, Sirey, 1926, p. 119-125.

[3] Cf. S. SANCHEZ, *Les règlements des assemblées nationales (1848-1851), Naissance du droit parlementaire moderne*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des Thèses, t. 119, 2012.

[4] L'expression « droit parlementaire » fait son apparition en France pour la première fois en 1814 avec la parution du manuel de Thomas Jefferson qui date de 1801 (in *Manuel du droit parlementaire ou précis des règles suivies dans le Parlement d'Angleterre et dans le Congrès des Etats-Unis, pour l'introduction, la discussion et la décision des affaires ; compilé à l'usage du Sénat des Etats-Unis (1801)*, Paris, Librairie Stéréotype, 1814). Un deuxième ouvrage de droit parlementaire, d'origine étrangère, est publié en 1816 par Jérémy Bentham (in *Tactique des assemblées législatives*, Paschoud Imprimeur-Libraire (Genève) & Librairie du même (Paris), 1816). Enfin, on peut se souvenir du fascicule de Thomas Erskine May qui est, d'une certaine façon, le « Eugène Pierre » britannique (in *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement* (1844), 11e éd., Paris, V. Girard et E. Brière, 1909).

[5] Cf. J. POUDRA & E. PIERRE, *Traité pratique de droit parlementaire*, Cerfs et fils éditeur (Versailles) & Librairie de Jean Baudry (Paris), 1878. On a ainsi parlé du « Poudra-Pierre ». À cette époque, Jules Poudra était secrétaire général de la présidence de la Chambre des députés tandis qu'Eugène Pierre n'était encore que secrétaire-rédacteur. À la suite du décès de Jules Poudra à la fin de l'année 1884, Eugène Pierre devint secrétaire général de la présidence du 1er janvier 1885 au 7 juillet 1925. Sa longévité (il a connu 10 législatures et 53 ministères) et le célèbre traité qu'il publia sous son seul nom - baptisé le « Pierre » par les spécialistes - ont conduit à ce qu'on retienne davantage son nom que celui de Jules Poudra comme père fondateur du droit parlementaire (Cf. E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 1ère éd., Paris, Librairies-Imprimeries réunies May et Motteroz, Imprimeurs de la chambre des Députés, 1893). Mieux, une étude récente a même mis en lumière le fait que les bases de la science parlementaire remontent peut-être plutôt au *Traité de confection des lois* (1839) de Philippe Valette et Gustave Benat de Saint-Marsy qu'au « Poudra-Pierre » (Sur ce point, cf. spéc. : S. SANCHEZ, « Aux origines du droit parlementaire français : le Traité de confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy », *RFDC*, juillet 2013, n°95, p. 660-686).

République[6]. Sous la Ve République enfin, le cours du recteur Prélot en 1958[7] puis le manuel des professeurs Avril et Gicquel en 1988[8] achevèrent de le formaliser.

De la même manière, le droit positif du Gouvernement est né dès 1789 au moment où les révolutionnaires ont décidé de soumettre les titulaires du pouvoir exécutif à l'empire du droit. Si la Constitution du 3 septembre 1791 confond le pouvoir exécutif avec le pouvoir royal[9] et si la Constitution de l'An III associe celui-là au pouvoir du Directoire, la Constitution de l'An VIII est la première à offrir une définition institutionnelle du Gouvernement[10] en confiant celui-ci explicitement à trois consuls[11]. Sous les Premier et Second Empires, la fonction gouvernementale[12] ressortira naturellement à l'Empereur[13] tandis que sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, elle reviendra au Roi[14].

À l'époque de la Troisième et de la Quatrième Républiques[15], la pratique retiendra davantage les termes de « ministres » ou de « cabinet » que celui de « Gouvernement », ce dernier étant plutôt utilisé pour désigner à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, quand bien même l'article 6 al. 2 de la loi du 25 février 1875 disposait bien que « les

---

[6] En dépit du changement de République, le traité d'Eugène Pierre sera encore utilisé bien après 1940 (Sur ce point, cf. : J.-P. MACHELON, *op. cit*., p. 512).

[7] Marcel Prélot (1898-1972) qui fut aussi professeur des Facultés de droit, député et sénateur, enseigna notamment le droit parlementaire à l'I.E.P de Paris (Cf. M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français, Cours de l'I.E.P 1957-1958, Les Cours de droit*, 1958, Coll. Connaissance de l'Assemblée, La Documentation française, 1993 ; sur ce point, cf. également : M. PRÉLOT, « Introduction au droit parlementaire », *Politique* n°21-24, 1963).

[8] P. AVRIL & J. GICQUEL, *loc. cit*. Si la première édition de cet ouvrage est parue en 1988, il faut rappeler, comme l'a fait Guy Carcassonne, que Pierre Avril dispensait un cours de droit parlementaire à l'Université de Nanterre dès les années 1970 (Cf. *Entretien de M. Guy Carcassonne* avec la participation de MM. Denis Baranger, Carlos Miguel-Pimentel et Armel Le Divellec, in *Jus Politicum*, n°2, mars 2009).

[9] L'article 4 du titre III de la Constitution du 3 septembre 1791 dispose que « le Gouvernement est monarchique » et que « le Pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables ». De même, l'article premier du chapitre IV du titre III rappelle que « le Pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du roi ». Sur ce point, cf. spéc. : G. GLÉNARD, *L'Exécutif et la Constitution de 1791*, PUF, Coll. Léviathan, 2000 ; M. LAHMER, « Le Moment 1789 et la séparation des pouvoirs », *Jus Politicum*, n°12, 2014.

[10] Sur les « glissements sémantiques » du mot « Gouvernement », cf. M. TROPER, « L'émergence du Gouvernement », in *Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 1999, p.133-139.

[11] L'article 39 de la Constitution de l'an VIII dispose que « le Gouvernement est confié à trois Consuls ». Quant au titre IV de cette Constitution, il est expressément consacré au Gouvernement. Soulignons au passage que le terme de « Gouvernement » tel que nous l'employons aujourd'hui se référait donc originellement à un régime de confusion des pouvoirs.

[12] Sur la première théorisation de la fonction gouvernementale par la doctrine, cf. spéc. : J.-M. DE GÉRANDO, *Institutes du droit administratif français*, 1829-1930, n°LXXIII et LXXIV, t. 1, p. 107.

[13] Le sénatus-consulte organique de l'an XII dispose en son article Premier que « le Gouvernement de la République est confié à un Empereur, qui prend le titre d'Empereur des Français ».

[14] Les chartes constitutionnelles du 4 juin 1814 et du 14 août 1830 évoquent les « formes du gouvernement du roi ».

[15] Pour une première approche historique de l'histoire constitutionnelle du Gouvernement à l'époque contemporaine, cf. spéc. : D. AMSON, *Histoire constitutionnelle française*, LGDJ, tomes 1 et 2, 2014 ; M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 12e éd., Montchrestien, Lextenso Éditions, 2012 ; P. BODINEAU & M. VERPEAUX, *Histoire constitutionnelle de la France*, 4e éd., PUF, Coll. Que sais-je ?, 2013.

ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement ».

Enfin, en 1958, la Constitution renouera avec la terminologie de la Constitution de l'an VIII en consacrant son titre III au « Gouvernement » tout en reléguant le « Parlement » au titre suivant.

Dès lors, eu égard à « la répudiation de la souveraineté parlementaire »[16] et à la restauration du pouvoir gouvernemental consommées par la nouvelle Constitution, il eût été logique que le droit gouvernemental empruntât les chemins de la théorisation ainsi qu'il en alla du droit parlementaire sous la Troisième République. Étrangement, il n'en fut rien, à telle enseigne que le droit gouvernemental apparaît encore aujourd'hui comme l'un des *grands impensés* du droit constitutionnel français.

Est-ce à dire qu'aucune entreprise d'axiomatisation de ce droit n'a jamais eu lieu ? En ce cas, comment expliquer un tel désert théorique ? Somme toute, à quoi bon vouloir identifier le droit gouvernemental puisque la science constitutionnelle a su subsister jusqu'à présent sans cette *terra incognita* ?

L'absence de théorisation du droit gouvernemental

Le syntagme « Droit gouvernemental » puise ses racines au XVIe et au XVIIe siècles dans l'œuvre de Jean Bodin qui invoqua l'idée de « Droit gouvernement » [17] et similairement dans celle de John Locke qui recourut au concept de « Lawful Government »[18]. Seulement, à cette époque, la notion de « Gouvernement » n'avait pas le sens qu'on lui connaît de nos jours ; elle représentait moins le collège des ministres que la puissance publique, c'est-à-dire l'État. *Mutatis mutandis,* ce premier « Droit gouvernement » pourrait donc être comparé à l'idée de l'État inféodé au droit ; en clair, à l'ancêtre de l'État de droit[19].

Par la suite et ce, jusqu'à l'époque contemporaine, l'expression « Droit gouvernemental » n'a jamais fait florès. En parcourant toutes les grandes revues du droit public et de la science politique depuis leur création, aucune trace d'un début d'investigation scientifique sur la question n'a pu être relevée.

À compter de 1958 en revanche, plusieurs études ont été consacrées au Gouvernement français, au Premier ministre, aux ministres, ainsi qu'à l'administration centrale, concourant

[16] P. AVRIL & J. GICQUEL, *op. cit*., p. 5.
[17] « La République est un droit gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine » (J. BODIN, *Les Six Livres de la République* (1576), livre I, chapitre I, Le Livre de Poche, 1993).
[18] J. LOCKE, *Two Treaties of Government (1690)*, Livre II, Cambridge University Press, 1994, p. 397.
[19] Pour aller plus loin sur cette question, cf. spéc. : L. HEUSCHLING, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Dalloz, 2002.

implicitement à une pré-réflexion sur le droit gouvernemental. Sans prétendre à l'exhaustivité, différentes entreprises ayant contribué à la connaissance de la vie gouvernementale méritent d'être mentionnées : les ouvrages d'Alain Claisse (1972), de Jean Massot (1979, 1997 et 2008), de Stéphane Rials (1981), de Philippe Ardant (1998) et d'Alexandre Bonduelle (1999) sur *le Premier ministre*[20] ; les conférences de Marceau Long (1981) sur *les services du Premier ministre*[21] ; le livre de Roselyne Py (1985) consacré au *Secrétariat général du Gouvernement*[22] ; les travaux de Jacques Fournier (1987) ainsi que ceux de la promotion René Char de l'ENA (1996) sur *le travail gouvernemental*[23] ; l'opus de Francis de Baecque (1973) sur *l'administration centrale de la France*[24] ainsi que l'œuvre de Jean Louis Quermonne (1991) sur *l'appareil administratif de l'État*[25] ; les essais d'Olivier Schrameck (1995) et de Christian Bigaut (1997) sur *les cabinets ministériels*[26] enrichis par la récente thèse d'Aude Harlé (2008)[27] ; l'étude dirigée par Pascal Jan (2002) sur *le Gouvernement de la Cinquième République*[28] ainsi que le fascicule sur le *« Gouvernement »* au JurisClasseur Administratif de Jean-Éric Gicquel (2012)[29] ; le *guide de Légistique* (2005) publié conjointement par le Secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État[30], complété par l'étude de Catherine Bergeal (1997)[31] de même que le précieux rapport de l'Inspection générale des finances et du

---

[20] A. CLAISSE, *Le Premier ministre de la Cinquième République*, LGDJ, 1972 ; J. MASSOT, *Le chef du Gouvernement en France*, La Documentation française, NED, n°4537-38, 1979 (auquel on peut ajouter plus récemment : *Alternance et cohabitation*, La Documentation française, NED n°5058, 1997 & *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, La Documentation française, NED n°5285, 2008) ; P. ARDANT, *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, Coll. Clefs Politique, 1991, p. 91 ; S. RIALS, *Le Premier ministre*, PUF, Coll. Que sais-je ?, 1981 ; A. BONDUELLE, *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la Ve République*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1999, t. 94. Pour compléter, l'on pourrait également citer la thèse de M. S. NAK-IN, *Les ministres de la Ve République française*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1988, t. 70.

[21] M. LONG, *Les services du Premier ministre*, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1981.

[22] R. PY, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, La Documentation française, NED, n°4779, 1985.

[23] J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, Dalloz, Presses de Sciences Po, 1987 ; D. LAURENT & M. SANSON, (Dir.), ENA (promotion René Char), *Le travail gouvernemental*, Rapports de séminaires, La Documentation française, 2 tomes, 1996.

[24] F. de BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, Armand-Colin, Crealivres, Coll. U, 1973.

[25] J.-L. QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, Seuil, Coll. Points Politique, 1991. Il peut également exister des ouvrages plus spécialisés concernant une administration centrale particulière, tel que celui sur le ministère de l'Éducation nationale de MM. J. SIMON, J.-R. CYTERMANN et A. PERRITAZ, *Organisation et gestion de l'Éducation nationale*, 10e éd., Berger-Levrault, Coll. Les indispensables, 2010.

[26] O. SCHRAMECK, *Les cabinets ministériels*, Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 1995 et réactualisé en 2006 : in *Dans l'ombre de la République, Les cabinets ministériels*, Dalloz, 2006 ; cf. également : C. BIGAUT, *Les cabinets ministériels*, LGDJ, 1997.

[27] A. HARLÉ, *Le coût et le goût du pouvoir : le désenchantement politique face à l'épreuve managériale, Sociologie clinique des cabinets ministériels*, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2008.

[28] P. JAN (Dir.), *Le Gouvernement de la Cinquième République*, La Documentation française, Documents d'études, n°1.23, 2002.

[29] J.-É. GICQUEL, « Gouvernement », JurisClasseur Administratif, fascicule n°101, 4 janvier 2012 (dernière mise à jour au 29 novembre 2013).

[30] SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, 1ère éd., 2005, La Documentation française, www.legifrance.gouv.fr.

[31] C. BERGEAL, *Rédiger un texte normatif : loi, décret, arrêté, circulaire*, Berger-Levrault, 1997 et réédité en décembre 2012.

Conseil d'État sur *la coordination du travail interministériel* (2007)[32] ; le travail de *codification doctrinale* accompli par Thierry S. Renoux, Michel De Villiers (1993) puis par Michel Lascombe (2011)[33] ; les principaux travaux scientifiques sur *le pouvoir réglementaire* de Jean-Claude Douence (1968), Céline Wiener (1970), Michel Verpeaux (1987) et Alain Célard (1995)[34] ; les réflexions récentes sur *l'histoire de la notion de Gouvernement* de Michel Senellart (1995) et de l'institut Michel Villey (2012)[35] ; la thèse de Marie-Anne Cohendet sur les *leçons de la cohabitation*[36] ainsi que celle de Nathalie Havas sur *la responsabilité ministérielle* (2010)[37] ; ou encore, le cours sur le Gouvernement dispensé des années durant par Jean Gicquel à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

Pour être riches, ces différents travaux dédiés au Gouvernement se sont essentiellement focalisés sur les rapports entre le chef de l'État et le Premier ministre. Naturellement, de nombreux manuels ou traités de droit public[38] ainsi que maints articles issus de revues expertes ont pareillement participé en creux à la pré-théorisation du phénomène gouvernemental, mais aucune théorie générale n'a jamais été proposée.

Cela dit, l'hypothèse d'un droit gouvernemental n'est pas tout à fait absente de la littérature académique. Il y a quelques années, le professeur Olivier Beaud a employé l'expression au détour d'une lecture critique de l'essai du professeur Avril consacré aux conventions de la Constitution. « Dans cet ouvrage sur les conventions, constate-t-il, Pierre Avril fait un pas de plus en considérant expressément comme légitime la faculté de transposer cette méthode d'analyse du droit parlementaire au ''droit gouvernemental'' »[39]. Ainsi trouve-t-on dans le tableau théorique de Pierre Avril, diverses conventions de la Constitution relatives

---

[32] CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, La Documentation française, juillet 2007.

[33] S. RENOUX & M. de VILLIERS (Dir.), *Code constitutionnel*, Lexis Nexis, 1993 ; M. LASCOMBE, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, Dalloz, 2012.

[34] J.-C. DOUENCE, *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, LGDJ, 1968 ; C. WIENER, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, LGDJ, 1970 ; M. VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, PUF, Coll. Les grandes thèses du droit, 1991 ; A. CÉLARD, *Le partage du pouvoir réglementaire de l'État, Contribution à l'étude du système normatif du droit public français*, Thèse, Lille 2, 1995. Cf. par ailleurs : O. STECK, *La contribution de la jurisprudence à la renaissance du pouvoir réglementaire central sous la IIIe République*, LDGJ, Bibliothèque de droit public, t. 255, 2007.

[35] M. SÉNELLART, *Les arts de gouverner, Du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Seuil, Coll. Des Travaux, 1995 ; INSTITUT MICHEL VILLEY (avec la participation de MM. D. BARANGER, R. HALÉVI, P. LAUVAUX, A. Le DIVELLEC et C.-M. PIMENTEL), *La notion de Gouvernement, Aspects historiques et théoriques*, Séminaire de droit politique n°6-7, 26 octobre 2011.

[36] M.-A. COHENDET, *La cohabitation : leçons d'une expérience*, PUF, 1993.

[37] N. HAVAS, *La responsabilité ministérielle en France, Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Ve République (2010)*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2012.

[38] Pour l'essentiel, il s'agit des ouvrages de droit constitutionnel et d'institutions politiques ainsi que ceux de droit administratif et d'institutions administratives.

[39] O. BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. À propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1999, n°6, version PDF, p. 11.

au Gouvernement telles que la lecture dualiste de celle-ci[40], la démission du Premier ministre[41], l'organisation du Conseil des ministres[42] ou la responsabilité ministérielle en cas de mise en examen (jurisprudence Bérégovoy-Balladur)[43]. À vrai dire, la doctrine française a toujours pressenti l'existence de telles normes propres au Gouvernement, à l'instar du doyen Hauriou qui parla de « coutumes organiques (…) suivies pour les délibérations du Conseil des ministres »[44] ou de Julien Laferrière qui signala « les pratiques gouvernementales »[45]. Manifestement, ces règles conventionnelles régissant les institutions gouvernementales sont encore plus tangibles en Grande-Bretagne, terre d'élection du droit politique. Reprenant à son compte la théorie du professeur Geoffrey Marshall[46], Pierre Avril rappelle en quel sens de telles conventions concourent outre-manche à l'articulation des relations entre le Cabinet et le Premier ministre, entre les ministres et l'administration, entre les ministres et l'appareil judiciaire ainsi qu'entre le Gouvernement et le Parlement[47].

En vérité, l'intuition d'un droit gouvernemental ne procède pas uniquement de travaux relatifs au droit politique mais également de recherches plus axées sur les normes. À cet égard, l'on doit à M. Alexandre Bonduelle la première présomption d'un droit positif du Gouvernement[48]. Dans sa thèse de doctorat portant sur *le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la Ve République*, ce dernier s'interroge explicitement sur le fait de savoir s'il est congruent d'invoquer un droit gouvernemental compte tenu de l'indéniable parenté entre les institutions parlementaire et gouvernementale, ce qui est valable pour l'une, pouvant l'être pour l'autre[49]. « Confronter droit parlementaire et réglementation gouvernementale, poursuit-il, n'est pas un exercice factice : les ressemblances sont en effet significatives au point d'entrevoir une symétrie entre les deux ensembles normatifs. Une perspective intéressante dès lors que la réglementation parlementaire a depuis accédé, certes non sans mal, au rang de

---

[40] P. AVRIL, *Les Conventions de la constitution : normes non écrites du droit politique*, PUF, Coll. Léviathan, 1997, p. 107.
[41] *Idem*, p.99 & 106.
[42] P. AVRIL, « Les conventions de la Constitution : une jurisprudence organique », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Paris, Editions Panthéon Assas, Introuvables, 2010, p. 156 ; sur ce point, cf. : Conclusions Velu s. Cass, 10 avril 1987, *Administration publique*, 1987, n°4, p. 297.
[43] *Idem*, p. 153.
[44] M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2e éd., Sirey, 1929, p. 220.
[45] J. LAFERRIÈRE, « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1944, p. 37-38.
[46] G. MARSHALL, *Constitutionnal Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1984, p. 4.
[47] P. AVRIL, *Les Conventions de la constitution : normes non écrites du droit politique*, *op. cit.*, p. 107.
[48] D'autres auteurs ont évoqué cette hypothèse plus récemment, à l'image de M. O. DUPÉRÉ dans un article consacré aux circulaires ministérielles. « Le décret du 8 décembre 2008, note cet auteur, apparaît ainsi de nature à renforcer la pertinence d'un développement des études tendant à constituer doctrinalement un authentique droit gouvernemental, parallèlement en quelque sorte au droit parlementaire » (*in* « Le Premier ministre et le statut juridique des circulaires ministérielles. Retour sur le décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008 », à paraître prochainement).
[49] A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 277.

discipline juridique à part entière. Il serait cependant encore audacieux de conclure à une totale assimilation au point d'évoquer un "droit gouvernemental" ; la formule est tentante mais elle ferait l'impasse sur des obstacles non négligeables (…). Reste que le relief acquis par la réglementation gouvernementale rejoint dans son évolution celui des règles formulées dans l'enceinte parlementaire et, qu'à ce titre, il n'est plus possible d'aborder le fonctionnement d'un gouvernement sur un mode exclusivement sociologique. Il y a une place pour une appréhension normative »[50]. L'on ne manquera pas de souscrire aux deux idées principales ainsi énoncées par M. Bonduelle. D'une part, on est en droit de supposer qu'il existe un droit gouvernemental[51] qui ne se résume pas simplement un droit politique. D'autre part, il faut convenir que la théorisation du droit gouvernemental s'expose à pléthore d'obstacles épistémologiques[52].

Les obstacles à la théorisation du droit gouvernemental

En 1987, Jacques Fournier confesse dès l'entame de son essai sur le travail gouvernemental qu'un tel objet d'étude se prête « mal aux développements théoriques »[53]. *A fortiori*, la conceptualisation de l'intégralité du droit gouvernemental – et pas uniquement du « travail gouvernemental » – se heurte à moult difficultés scientifiques substantielles : la dimension *a priori* plus politique que juridique de l'objet étudié ; l'appréhension malaisée des sources relatives à l'ordonnancement gouvernemental ; l'imprécision embarrassante des outils théoriques permettant de conclure à la matérialisation d'un droit nouveau ; la conviction que les droits du Gouvernement n'ont pas à être protégés contrairement à ceux du Parlement ; et pour finir, la désaffection pour un objet d'étude de nature apparemment purement institutionnelle à une époque où le désamour d'une partie de la doctrine pour cette approche du droit n'est plus à démontrer.

Le frein le plus considérable à la théorisation du droit gouvernemental provient de la croyance en laquelle ce droit serait inexistant dans la mesure où le Gouvernement est une institution politique. Autrement dit, la vie gouvernementale appartiendrait davantage au domaine du fait que du droit. Seules la science politique, la sociologie politique ou la science

---

[50] *Idem*, p. 275.

[51] Reconnaissons que sur la question, les avis de plusieurs personnalités interrogées par M. Bonduelle, sont assez partagés. Ainsi, M. Rocard répond-il par exemple que l'emploi du terme « droit gouvernemental » serait « excessif à défaut d'être tout à fait inexact. Ce droit, s'il existait, aurait une source unique, en la personne du Premier ministre » (M. ROCARD, *Lettre à M. Alexandre Bonduelle du 18 février 1992*, in A. BONDUELLE, *Ibidem*). De la même manière, Philippe Mestre (Directeur de cabinet du Premier ministre de 1978 à 1981) préfère-t-il l'idée « d'habitudes gouvernementales » plutôt que de « droit interne au Gouvernement » (P. MESTRE, *Lettre à M. Alexandre Bonduelle du 22 janvier 1991*, *Idem*, p. 265).

[52] Sur les obstacles imaginés par M. Bonduelle, cf. : « Les limites du parallèle », *Idem*, p. 281-282.

[53] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 13.

administrative seraient alors capables d'appréhender un phénomène gouvernemental qui s'apparenterait davantage à un système qu'à une institution, à des fonctions qu'à des procédures ou à des comportements qu'à des normes[54]. S'il est exact de soutenir que l'ordonnancement du Gouvernement, tel qu'il est jusqu'alors étudié, « touche à la science politique et à la science administrative »[55], l'importance de ces éléments factuels ne permet pas de conclure d'emblée qu'il relève d'un « droit mou »[56], tant les droits constitutionnel et administratif sont présents dans le régime de l'organisation gouvernementale.

Tout le problème tiendrait au fait qu'en apparence « les sources manquent pour en traiter »[57]. De ce point de vue, une distance très nette sépare la réglementation gouvernementale de celle du droit parlementaire : « la première est le plus souvent ignorée en tant que telle, alors que la seconde a atteint un développement au point de se voir accolé le substantif droit (…). Les dispositions se rapportant au travail gouvernemental existantes sont d'un laconisme révélateur. À la richesse des règles parlementaires (…) s'oppose la quasi-clandestinité des règles internes au gouvernement »[58]. Or, « laconisme » et « clandestinité » ne sont pas synonymes de vacuité. Une recherche sur le droit gouvernemental confirme que les normes administrant le quotidien organisationnel du Gouvernement sont légion mais qu'elles souffrent de diffraction et d'opacité. De diffraction en ce sens que le droit positif du Gouvernement n'a jamais été encodé en un recueil unique ; d'opacité car le Gouvernement fonctionne parfois comme une « boîte noire » occultant les préceptes les plus élémentaires de la transparence, à commencer par ceux de la publicité. Cette tendance du Gouvernement français à considérer que son organisation ne concerne que lui-même pose un évident problème d'accès aux sources[59] d'un droit par nature « souterrain »[60]. Aussi toute théorisation du droit gouvernemental s'expose-t-elle à un inévitable risque d'incomplétude qui fait office de repoussoir pour le chercheur[61]. On peut se demander du reste si le seul moyen d'embrasser

---

[54] Pour reprendre le triptyque suggéré par MM. Avril & Gicquel pour qualifier la différence de méthode entre la science politique et la science constitutionnelle, in *Droit parlementaire, op. cit.,* p. V.

[55] J. FOURNIER, *loc. cit.*

[56] Sur la question du « droit mou », cf. le désormais célèbre article de Madame la professeure C. THIBIERGE : « Le droit souple, Réflexion sur les textures du droit », *RTD Civ.*, 2003, p. 599.

[57] J. FOURNIER, *loc. cit.*

[58] A. BONDUELLE, *op. cit.,* p. 280.

[59] Il existe bien une rubrique « Dispositions pérennes du Gouvernement » sur Légifrance mais il s'agit d'un patchwork incomplet (certains textes, à commencer par des circulaires n'ayant jamais fait l'objet d'une publication, n'y figurent pas) et dont on a bien du mal à saisir la cohérence d'ensemble sans une analyse poussée de l'organisation gouvernementale.

[60] Pour reprendre l'expression de « droit souterrain » désormais bien connue du Conseil d'État (Cité *in* : CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2006*, La documentation française, p. 330).

[61] Sans compter qu'il est difficile de déterminer quelles sont les sources encore en vigueur. En théorie, si aucune mesure d'abrogation n'est intervenue (que ce soit par modification, remplacement ou abrogation pure et simple), un texte est toujours en vigueur. Or, la déconnexion de certains textes avec la pratique observée conduit parfois à se demander en quel sens ces textes font partie intégrante du droit positif. À titre d'illustration, citons le décret de 1948 sur les cabinets ministériels, souvent repris dans les visas de certains arrêtés mais non respecté sur certains

totalement le droit gouvernemental ne serait pas de le vivre, c'est-à-dire de procéder à son observation *in vivo* et *in situ* plutôt que de le conceptualiser *in vitro*[62]. Ainsi que l'explique le professeur Mathieu, le constitutionnaliste a en effet toujours besoin « du caractère concret des expériences (de terrain) qui conduisent toujours à relativiser les constructions parfois un peu abstraites ou théoriques ou avec des idées préconçues »[63].

À cela vient s'ajouter une complication épistémologique de tout premier ordre : concevoir un appareil scientifique susceptible de prouver qu'on est en présence d'un droit nouveau. L'embarras est tel que la plupart des travaux portant sur l'édification d'une nouvelle branche du droit renonce à ce point de passage obligé. Trop souvent, à l'occasion de son avant-propos, l'auteur se contente d'alléguer qu'un droit nouveau a émergé au dépens de toute rigueur méthodologique. Sans vouloir absoudre complètement ce type d'approche, on aurait mauvaise grâce de la sanctionner, tant les instruments théoriques pour construire un nouveau droit brillent par leur absence. La théorie du droit ne spécifie pas ce qu'est un droit, une branche du droit, un droit autonome[64] ou encore, un droit spécial ; en d'autres termes, elle ne dégage pas de critères unanimement reconnus sur la base desquels on pourrait déduire qu'on est bien face à un droit positif. En sus de ces problèmes définitionnels et positionnels propres à la formalisation de toute nouvelle branche juridique, la théorisation du droit gouvernemental est confrontée à l'indécision de certains objets constitutionnels ou administratifs tels que ceux de « Gouvernement », d'« administration » ou de « droit politique ». Livré à lui-même, le non-théoricien se voit contraint de travailler avec des outils pour le moins perfectibles, sinon d'inventer ses propres outils.

Aussi déroutantes soient-elles, toutes ces épreuves théoriques n'ont toutefois pas enrayé l'émergence d'un droit comme le droit parlementaire. C'est qu'en réalité, ce droit est né d'une triple nécessité bien éloignée de toute contingence théorique. Premièrement, il s'est

---

points (Décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels, J.O. du 29 juillet 1948). Le texte, jamais abrogé, est en grande partie tombé en désuétude.

[62] À propos du droit parlementaire, le recteur Prélot soutenait dans son cours que « le véritable moyen de connaître le droit parlementaire, je dirais presque le seul, c'est de le vivre » (M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français, Cours de l'I.E.P 1957-1958, loc. cit.*). De même, Eugène Pierre commençait-il son traité en disant : « Ceci est un livre vécu » (E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire, loc. cit.*). Quant à Olivier Schrameck, il concéda qu'entre la première version de son livre sur les cabinets ministériels datant de 1995 et celle de 2006, il put davantage, après son passage à l'Hôtel Matignon, « disposer d'une vue d'ensemble des circuits interministériels » qui lui faisait défaut jusqu'à présent (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 5). Il n'y a guère que J.-L. Pezant qui nuance cette exigence d'une connaissance du terrain pour le droit parlementaire : selon lui, « cette affirmation a largement perdu sa pertinence aujourd'hui » car « il s'agit d'un droit largement écrit, dont la connaissance a été vulgarisée et dont l'édiction et l'application sont désormais souvent contrôlées » (*in* « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, 1993, n°64).

[63] B. MATHIEU & A. DELCAMP, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », Entretien avec MM. A. Vidalies & R. Karoutchi, *Constitutions*, juillet-septembre 2013, n°3, p. 345.

[64] « L'autonomie est une auberge espagnole, un concept vide, sans contenu ni mesure propres » (R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », in *Mélanges P. Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 445).

agi d'autonomiser le Parlement par rapport au pouvoir exécutif et de pérenniser ses droits dans le temps en empêchant toute ingérence du Gouvernement dans ses affaires intérieures. Deuxièmement, le droit parlementaire a consisté en la protection du pluralisme au sein des enceintes parlementaires[65]. Enfin, troisièmement et accessoirement, le droit parlementaire a été conçu sur un mode très empirique à destination des praticiens et des néophytes désireux de pénétrer le fonctionnement interne des chambres. Dans l'absolu, c'est donc d'abord et avant tout la thèse de la protection des droits du Parlement qui a fondé cette branche du droit constitutionnel. Construit en réaction à l'absolutisme du pouvoir exécutif d'antan, le droit du Parlement a accompli son destin, à tel point qu'Eugène Pierre put soutenir à une période que « les Chambres sont le Gouvernement lui-même »[66]. Cela ne devait pas durer puisqu'en 1958, la renaissance du pouvoir gouvernemental devait conduire à la rationalisation du parlementarisme. En pareil contexte, il n'est guère étonnant que la doctrine ait davantage songé à réfléchir à la protection des droits du Parlement plutôt qu'à la théorisation du droit gouvernemental, l'attention étant surtout à la compréhension et à l'étude critique du nouveau régime. Néanmoins, l'importance des pouvoirs confiés au Gouvernement aurait pu rapidement fonder l'opinion qu'un droit gouvernemental avait vu le jour et que sa théorisation s'imposait. Mieux comprendre l'ingénierie gouvernementale aurait d'ailleurs permis d'approfondir plus précocement la connaissance du système politique et juridique de la Ve République. Théorisé plus diligemment, le droit gouvernemental aurait par exemple montré qu'une grande partie du pouvoir d'État est davantage sis à Matignon qu'à l'Élysée, que la plupart des décisions de l'appareil étatique sont moins le fait des ministres que de leur administration gouvernementale. De même, il aurait révélé que les zones d'opacité politique, administrative et financière du Gouvernement étaient incompatibles avec la montée de l'exigence démocratique de transparence mais finalement, moins nombreuses qu'on ne pouvait le présumer. En somme, au-delà d'un simple droit empirique visant à intellectualiser l'organisation de l'appareil gouvernemental au service de quelques techniciens, l'examen du droit gouvernemental doit donc permettre d'évaluer à quel point l'organisation du Gouvernement repose sur du droit.

Tout bien considéré, en parcourant l'histoire de la science constitutionnelle, le constat suivant peut être dressé : le droit gouvernemental n'a pas émergé car il n'a jamais

[65] « L'ambition du règlement intérieur, écrivait Eugène Pierre (…) est d'assurer à toutes les opinions, à tous les votes, la liberté la plus complète » (E. PIERRE, *De la procédure parlementaire, Etude sur le mécanisme interne du pouvoir législatif*, Paris, Maison Quantin, 1887, p. 27). Un parlementaire de l'Assemblée législative écrivit également que le règlement est « pour la minorité une protection, contre les passions de la majorité une garantie » (P. de FLOTTE, *La souveraineté du peuple : essais sur l'esprit de la Révolution*, Pagnerre Libraire-Editeur, 1851, p. 101).

[66] E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, *op. cit.*, p. VI.

correspondu à l'esprit du temps. Dès avant 1945, le droit constitutionnel se focalise sur le Parlement et sur la Loi, le Gouvernement étant relégué à l'arrière plan. Des années 1945 aux années 1970, la « ''révolution Duverger[67]'' (G. Vedel) est en marche »[68] et il n'y a aucun espace pour que le droit constitutionnel de jadis, dominé par le « politico-centrisme »[69], s'adonne à la théorisation d'une nouvelle branche du droit. Enfin, à l'inverse, des années 1970 à ce jour, le droit constitutionnel « change de nature »[70] : il abandonne sa « liaison incestueuse avec ''les institutions politiques'' »[71] pour se juridiciser. Depuis lors, « toutes les institutions (y compris le Parlement) sont soumises au respect des règles de droit »[72]. Dans cette nouvelle perspective, le droit du Gouvernement, vraisemblablement regardé comme l'un des derniers sanctuaires du droit institutionnel et du droit politique, n'est jamais apparu comme un objet suffisamment juridique pour susciter l'intérêt doctrinal. Au global, sujet trop juridique pour les uns, trop politique pour les autres, le droit gouvernemental est demeuré un *incréé théorique*. Maintes raisons militent pourtant désormais en faveur d'une théorie générale du droit gouvernemental.

L'intérêt de la théorisation du droit gouvernemental

Il est aussi périlleux qu'impérieux de résumer en quelques lignes l'intérêt de la théorisation du droit gouvernemental. À la réflexion, une telle tentative scientifique s'adosse à trois téléologies : une finalité synthétique, une finalité démocratique et une finalité épistémologique.

La théorisation du droit gouvernemental permettrait d'abord de collationner en un *codex* unique toutes les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement internes du Gouvernement afin d'offrir une vue unitaire du droit régissant le quotidien gouvernemental. Aucun travail de recensement exhaustif n'ayant été accompli à ce jour, la connaissance du phénomène gouvernemental forme un *angle mort* de la science constitutionnelle française, qui entrave la perception d'une partie capitale du phénomène constitutionnel. N'est-il pas tout à fait étonnant, en effet, que le principal lieu du pouvoir de l'État soit en même temps le moins connu juridiquement ?

---

[67] M. Duverger condamnait les « intégristes du néojuridisme constitutionnel » (M. DUVERGER, *Le système politique français, Droit constitutionnel et institutions politiques*, PUF, Coll. Thémis, 21e éd., 1996, p. 32).
[68] L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J-L. MESTRE, O. PFERSMANN, A. ROUX, G. SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Précis Dalloz, 12e éd., 2009, p. 22.
[69] L. FAVOREU, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, n°1, p. 78.
[70] *Idem*, p. 71.
[71] O. BEAUD, « Constitution et droit constitutionnel », *in* D. Alland & S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2010, p. 260.
[72] L. FAVOREU, *op. cit.*, p. 78.

On touche ici à la deuxième raison d'être du droit gouvernemental, en l'occurrence, sa finalité démocratique. La théorisation d'un tel droit aurait pour conséquence de passer un objet juridique de l'ombre à la lumière. En systématisant le droit gouvernemental, le Gouvernement de la République ne pourrait plus fonctionner comme une *boîte noire* car son ordonnancement intérieur serait connu de tous. La finalité démocratique du droit gouvernemental doit être entendue ici de manière large : il s'agirait de rendre accessible la vie intérieure du Gouvernement aux citoyens et aux juges (finalité démocratique *stricto sensu*) mais semblablement aux praticiens de ce droit (finalité empirique) ainsi qu'aux profanes, à commencer par les étudiants des Facultés de Droit (finalité didactique).

Somme toute, le droit gouvernemental se voudrait également un miroir épistémologique tendu au droit constitutionnel actuel[73]. Aujourd'hui encore, la science française du droit constitutionnel demeure fragmentée en deux camps relativement irréconciliables, celui des institutionnalistes faisant face à celui des normativistes[74]. La conception institutionnaliste postule que le droit constitutionnel est le « droit politique par excellence »[75]. C'est l'idée que « le droit constitutionnel n'est pas et ne saurait être un droit tout à fait comme les autres » car il est « un droit commandé par des rapports de forces politiques »[76], « créé par ceux-là même qui sont chargés de l'appliquer »[77]. C'est en même temps la conviction que la norme constitutionnelle est impuissante à tout régler et que les institutions sécrètent leurs propres règles du jeu mais surtout que le politique prime le juridique, le dernier mot devant éternellement revenir au suffrage universel. Dans cette logique axiomatique, l'histoire, le droit non-écrit, la légitimité, l'autolimitation, les pratiques, les coutumes, les interprétations[78], la responsabilité et les sanctions politiques occupent une place primordiale. Conséquence ultime de cette « impureté du droit constitutionnel »[79] : « il

---

[73] Sur cette question, cf. spéc. : M. ALTWEGG-BOUSSAC, *Les changements constitutionnels informels*, LGDJ, Coll. des thèses de la Fondation Varenne, t. 76, 2013 ; D. BARANGER, « Normativisme et droit politique face aux changements constitutionnels informels. À propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac », *Jus Politicum*, n°11, décembre 2013.

[74] Le discours des normativistes est principalement porté par l'école aixoise du droit constitutionnel, longtemps dirigée par le doyen Favoreu. Le professeur Xavier Magnon explique que cette école privilégie « un positivisme normativiste jurisprudentiel (…). Alors que H. Kelsen refuse de choisir, l'école aixoise pose le choix du recours à la jurisprudence comme élément décisif pour établir la signification des énoncés constitutionnels » (X. MAGNON, « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école Aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentative de reconstruction », in *Mélanges L. Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 236).

[75] O. BEAUD, « Constitution et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 257.

[76] S. SANCHEZ, *Les règlements des assemblées nationales (1848-1851), op. cit.*, p. 32.

[77] Préface du Pr. Armel Le Divellec, in P. AVRIL, *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, *op. cit.* p. 9.

[78] Sur la question fondamentale de l'interprétation pour le droit constitutionnel, cf. spéc. : F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN (Dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Thèmes et commentaire, 2005.

[79] O. Beaud, cité par le professeur D. BARANGER, *in* « Les constitutions de Michel Troper », *Droits*, juin 2003, n°37, p. 141.

n'y a pas de hiérarchie univoque entre les règles de droit »[80]. Bien entendu, une représentation si peu *kelsénienne* de la Constitution est diamétralement opposée à celle des disciples du normativisme pour qui le droit constitutionnel doit être assimilé au « droit de la Constitution »[81]. Pour cette école de pensée, le droit constitutionnel doit effectivement se concentrer sur l'étude juridique des normes et de la justice constitutionnelle[82]. C'est la certitude, cette fois, qu'il n'est de norme constitutionnelle qu'interprétée authentiquement et/ou sanctionnée par un juge. Dans cette vision paradigmatique, « les acteurs politiques ne peuvent interpréter eux-mêmes la règle du jeu : seul le juge peut le faire »[83]. Bien plus, d'aucuns ont même pu regretter qu'on « laisse sans contrôle des comportements présidentiels »[84] et en appeler à une supervision juridictionnelle des institutions politiques au nom de l'unité d'interprétation de la Constitution mais aux dépens du principe de la responsabilité politique[85]. De bonne foi, ces deux grandes écoles du droit constitutionnel ont finalement la même obsession : accéder à la vérité constitutionnelle positive. C'est davantage sur la méthode qu'elles s'opposent : les institutionnalistes favorisent le monisme politique lors même que les normativistes privilégient le monisme juridique[86]. Une telle diversité paradigmatique doit être appréciée comme une richesse car la science constitutionnelle n'est pas le monopole d'un courant mais le résultat de l'antagonisme entre des théories, la compétition entre celles-ci étant capitale en ceci qu'une « communauté scientifique consensuelle est une communauté scientifique morte »[87]. Pour le dire autrement, « si l'on se

---

[80] C.-M. PIMENTEL, « Reconnaissance et désaveu : contribution à une théorie du droit politique », *Jus Politicum*, 2008, n°1, p. 6.

[81] En partant de l'analyse de Dicey, l'on pourrait opposer ici le « droit de la Constitution » (The Law of the Constitution) au « droit constitutionnel » (Constitutionnal Law), le premier se limitant au droit constitutionnel écrit à la différence du second.

[82] « La réforme des études de droit de 1997 étant venue entériner, et officialiser, cette évolution » (J. CHEVALLIER, « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, 2002, n°50, p. 111).

[83] L. FAVOREU, « Une pratique présidentielle sélective », in *Le Figaro* du 9 juillet 1993.

[84] *Ibidem.*

[85] Au sens des institutionnalistes, « de tels vœux sont révélateurs d'une illusion, celle de faire régler par le juge ce qui relève de la responsabilité politique, et donc en dernière instance, du suffrage universel » (P. AVRIL, « Le juge et le représentant », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, *op. cit.*, p. 115). Théoriquement, en raison de sa compétence d'attribution, le Conseil constitutionnel « n'a pas à connaître des rapports entre les pouvoirs publics, qui relèvent de la seule responsabilité politique » (P. AVRIL, *Les Conventions de la constitution*, *op. cit.*, p. 65).

[86] L'utilisation des verbes « favoriser » et « privilégier » est important car la plupart des institutionnalistes ne s'inscrivent pas dans une approche a-normative, de même que l'essentiel des normativistes ne font pas l'impasse sur la dimension institutionnelle et politique des phénomènes constitutionnels. À preuve : le doyen Favoreu a pu concéder que « la science politique est venue apporter – et nul ne le conteste - des éléments précieux pour la connaissance de ce droit » (L. FAVOREU, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *op. cit.*, p. 72). De même, dans la préface du manuel de l'école d'Aix-en-Provence peut-on lire que, ce serait caricaturer le travail de cette équipe « que de considérer qu'elle a une approche étroitement et exclusivement contentieuse » (L. FAVOREU, P. GAÏA et *alii*, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. VI). De son côté, le professeur Avril a pu admettre que « le Conseil constitutionnel est, sans conteste, l'interprète authentique de la Constitution, sinon de *toute* la Constitution » (P. AVRIL, *Les Conventions de la constitution*, *loc. cit.*).

[87] A. ORLÉAN, « Allocation inaugurale du premier Congrès de l'Association française d'économie politique (*AFEP*) », Lille, 9 décembre 2010.

contentait de substituer un droit constitutionnel à l'autre, on parviendrait (…) à un appauvrissement massif de la discipline »[88]. La théorisation du droit gouvernemental devrait nécessiter certainement la conjugaison de ces deux approches. Ainsi qu'il sera constaté, la conjecture initiale de travail qui a consisté à présumer que l'organisation gouvernementale relevait d'un droit purement politique n'a pas résisté à l'analyse juridique[89]. La grille de lecture originelle, fondée sur des prémisses institutionnalistes, a dû migrer vers une lecture plus normativiste à mesure que la recherche progressait sans renoncer pour autant à la lecture institutionnaliste. Au final, la mise en perspective théorique du phénomène gouvernemental devrait transparaître comme une démonstration du fait que les logiques normative et institutionnelle cohabitent continuellement au sein des phénomènes constitutionnels. Sans nul doute, la description de toute réalité positive implique-t-elle tout autant de « réfléchir en juriste à l'irruption du politique dans le droit »[90] qu'à l'irruption du droit dans le politique.

De toute évidence, une telle entreprise de théorisation d'un droit positif du Gouvernement ne saurait néanmoins reposer sur un unique travail de thèse.

Un préalable à la théorisation du droit gouvernemental : une recherche sur l'autonomie organisationnelle du Gouvernement

La théorisation du droit gouvernemental nécessite d'abondants travaux exploratoires pour ouvrir et nourrir une indispensable discussion doctrinale. Ce n'est qu'à l'épreuve de ces recherches et au terme d'un débat théorique que la communauté scientifique des publicistes pourra conclure qu'il existe, – ou non –, un droit gouvernemental de la Ve République au même titre qu'elle a reconnu depuis longtemps l'existence du droit parlementaire.

Avant même d'ouvrir cette *disputatio*, de nombreuses recherches préalables méritent donc d'être menées dans divers champs disciplinaires du droit public : une réflexion de théorie du droit sur les critères permettant de déterminer à partir de quel moment on est en présence d'un droit positif ou, à tout le moins, d'une nouvelle discipline juridique ; une étude spécialisée d'histoire du droit et/ou d'histoire constitutionnelle consacrée à l'histoire de l'organisation gouvernementale et de son autonomie ; une analyse à part entière de droit public financier dédiée à la question de l'autonomie financière du Gouvernement ; un examen approfondi de droit administratif et de science administrative portant sur l'autonomie

[88] À ce propos, le professeur Denquin utilise une image séduisante, celle du risque de « dérive scolastique » du droit constitutionnel qui doit être empêchée (J.-M. DENQUIN, « Repenser le droit constitutionnel », *Droits*, 2000, n°32, p. 3).

[89] Cela ne signifie pas que le droit gouvernemental ne soit pas un droit politique mais plutôt qu'il n'est pas qu'un droit politique.

[90] O. BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle », *op. cit.*, p. 2-3.

légistique gouvernementale ; une investigation poussée dans le domaine du droit gouvernemental comparé ; enfin, une recherche en droit constitutionnel, institutions politiques et institutions administratives[91] relative précisément à l'organisation politique et administrative du Gouvernement.

Parce qu'un travail de thèse ne peut mener à bien toutes ces recherches de manière concluante, le parti a été pris d'ouvrir ici le champ de recherche du droit gouvernemental sur le fondement d'une *première* question préalable, identique à celle que se sont posé les concepteurs du droit parlementaire vis-à-vis du Parlement[92] : le Gouvernement dispose-t-il d'un pouvoir d'auto-organisation, c'est-à-dire du pouvoir de créer son propre droit pour s'organiser ?

Si et seulement s'il s'avère que le Gouvernement sécrète de manière autonome un droit qu'il s'applique à lui-même, à partir d'« un corpus original de règles obéissant à une logique propre »[93], l'on pourra présumer l'existence d'un droit gouvernemental ; dans le cas contraire, cette présomption n'aura plus lieu d'être.

Que l'on comprenne bien la démarche initiée : parce que Sophocle nous a enseigné que « c'est folie d'entreprendre plus qu'on ne peut », il s'agit moins de proposer une théorie générale complète du droit gouvernemental que de contribuer, en constitutionnaliste, à la découverte de la réalité positive de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement pour affermir l'hypothèse d'un droit gouvernemental. Autrement dit, le choix a été fait, pour commencer à penser le droit gouvernemental, de consacrer une première recherche, dans le champ de la science constitutionnelle, à « l'organisation du Gouvernement de la Ve République ».

Cela ne signifie pas qu'il faille faire fi de développements théoriques, historiques, financiers ou comparatistes mais que, pour donner vie et sens au droit gouvernemental, tous ces champs devront faire l'objet d'approfondissements spécifiques et non d'un traitement cosmétique.

---

[91] La recherche en institutions administratives est nécessaire dans la mesure où « le droit constitutionnel, tel qu'il est entendu aujourd'hui dans la plupart des pays, s'étend aux institutions administratives » (L. FAVOREU, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, n°1, p. 74).

[92] Cf. par ex. spéc. : J. GICQUEL, « Sur l'autonomie du droit parlementaire. Aspects récents », *in Mélanges D.-G. Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, 2005, p. 191 ; P. AVRIL & J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit*., p. 2-4. Cette question de l'autonomie est d'ailleurs toujours débattue : X. BARELLA, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, n°4, p. 843 ; B. CAMGUILHEM, « L'illusoire personnalité juridique des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, n°4, p. 867.

[93] A. COURET, « De quelques apports conceptuels du droit financier contemporain », in *Le droit des entreprises dans ses relations externes à la fin du XXe siècle*, in Mélanges C. Champaud, Dalloz, 1997, p. 215.

En guise de propédeutique, encore faut-il fixer en préambule le périmètre de l'objet d'étude qui a été retenu (§1) ainsi que la méthodologie juridique employée (§2) pour qu'enfin, au terme de ces propos liminaires, il soit permis d'avancer une hypothèse de travail rigoureuse (§3).

§1. – L'OBJET ETUDIÉ : L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT DE LA Ve RÉPUBLIQUE

La compréhension d'une réalité juridique positive est accessible dès l'instant où les termes principaux de l'analyse ont été clairement énoncés, le chercheur devant « se méfier des mots, qui sont la tentation de l'esprit et ne se livrer à eux qu'après les avoir rachetés du mensonge »[94]. Ainsi de la notion constitutionnelle de « Gouvernement de la Ve République », et *a fortiori* de la notion d'« organisation gouvernementale » qui manquent toutes deux d'univocité.

« La notion constitutionnelle de Gouvernement n'est pas claire »[95] ; elle représente une « notion imprécise ou plutôt multiforme »[96] épousant des « sens différents selon le contexte dans lequel elle est placée »[97]. En effet, à rebours du Parlement qui comprend clairement l'Assemblée nationale et le Sénat, qui vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques (art. 24 C), la Constitution du 4 octobre 1958 ne décrit pas positivement ce qu'on doit entendre par « Gouvernement »[98]. En conséquence, il est indispensable de proposer une définition totalisante de cette notion en s'appuyant sur le sens générique dégagé par la doctrine (A).

Il s'ensuivra logiquement une proposition de délimitation de notre objet d'étude, à savoir : « l'organisation du Gouvernement de la Ve République ». Car il faut bien comprendre que l'objet constitutionnel étudié ici ne sera pas « le Gouvernement de la Ve République » *in extenso* mais « l'organisation » de ce Gouvernement, laquelle constitue une notion

---

[94] R. CAPITANT, « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1979, p. 959.

[95] P. ARDANT & B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 23e éd., LGDJ, Coll. Lextenso Editions, 2011, p. 532.

[96] C.-A. COLLIARD, « Le travail gouvernemental et ses méthodes », *Dalloz*, Chronique, 1948, p. 15.

[97] G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Réédition présentée par Guy Carcassonne et Olivier Duhamel du manuel de 1949, Dalloz, 2002, p 504.

[98] À la différence de bien d'autres Constitutions étrangères qui sont sans équivoque sur la question, l'article 92 de la Constitution italienne du 22 décembre 1947 dispose par exemple que « le Gouvernement de la République est composé du Président du Conseil et des ministres qui constituent ensemble le Conseil des ministres ». De même, l'article 98 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 prévoit que « le gouvernement se compose du président, des vice-présidents, le cas échéant, des ministres et des autres membres, que la loi institue ». Autre exemple, l'article 60 de la Constitution finlandaise du 1er mars 2000 pose que « le gouvernement est composé d'un Premier ministre et de ministres en nombre suffisant ». Enfin, encore plus intéressant, l'article 42 de la Constitution des Pays-Bas du 17 février 1983 précise que « le Gouvernement est formé du Roi et des ministres », ce qui prouve qu'il n'existe pas de définition internationale univoque de cette notion. Pour d'autres exemples, cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

organiquement plus large que celle de Gouvernement mais fonctionnellement moins étendue. Plus large d'un point de vue organique, car l'organisation gouvernementale fait entrer en scène bien d'autres organes que le simple collège des membres du Gouvernement. Moins étendue sur le plan fonctionnel en ce que l'organisation gouvernementale ne concerne pas tous les pouvoirs gouvernementaux mais principalement l'un de ces pouvoirs : celui de fixer « les conditions de sa propre organisation et de son fonctionnement interne » pour reprendre la sémantique du juge constitutionnel[99]. À dire vrai, l'entreprise de définition de notre objet ne pourra donc qu'être imparfaite car seule la main de l'homme – la main doctrinale – peut déterminer *motu proprio* le périmètre de l'« organisation du Gouvernement » en avançant une proposition, certes étayée par des critères juridiques, la plus en adéquation avec la réalité positive et la plus didactique possible, mais inévitablement sujette à discussion (B).

A. Proposition de définition de la notion de « Gouvernement de la Ve République »

Disposant tout au plus des articles 20 et 21 alinéa 1 de la Constitution, la doctrine définit génériquement le Gouvernement comme « un organe qui exerce une mission »[100] sous l'autorité du Premier ministre et sous le contrôle du Parlement. La Constitution ne fixant pas la composition du Gouvernement, il faut d'abord se demander, pour définir synthétiquement cette notion, quels sont les membres du collège gouvernemental (1) avant de dresser l'inventaire des pouvoirs qui lui ont été assignés (2).

1. Proposition de définition organique du Gouvernement

La Constitution évoque à diverses reprises le « Premier ministre »[101], les « ministres »[102], les « membres du Gouvernement »[103] ou le « ministre de la Justice »[104] mais

[99] Cons. const., n°82-142 DC, 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification*, Rec. p. 52, §15.
[100] O. DORD, « ''Mens sana in corpore insano'' : du Gouvernement sous la Ve République », *Pouvoirs*, 2001, n°99, p. 45.
[101] Aux articles 8 C, 12 al. 1 C, 16 al. 1 C, 19 C, 21 C, 22 C, 28 al. 3 C, 29 al. 1 et 3 C, 33 al. 2 C, 39 al. 1 et 4 C, 45 al. 2 C, 49 al. 1, 3 et 4 C, 50 C, 54 C, 61 al. 2 C et 89 al. 1 C.
[102] En dehors de l'emploi récurrent de l'expression « Conseil des ministres », le texte n'évoque qu'à cinq reprises le terme de « ministre ». La Constitution parle ainsi de « ministres responsables » (art. 19 C), de la possibilité pour le Premier ministre de « déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres » (art. 21 C al. 2), de « ministres chargés » de l'exécution des actes du Premier ministre (art. 22 C), de l'interdiction pour un ministre de devenir membre du Conseil constitutionnel (art. 57 C) et, enfin, de « ministre de la justice » (article 65 C).
[103] L'article 8 al. 2 C fait mention des « autres membres du Gouvernement » que le Premier ministre. Ailleurs, l'on trouve cette formule à six reprises : à propos des incompatibilités des membres du Gouvernement (art. 23 C al. 1 et 71-1 al. 4 C), de leur accès aux assemblées (art. 31 al. 1 C), de leur responsabilité pénale (titre X, art. 68-1 al. 1 C et 68-2 al. 2 C), de leur représentant dans les collectivités locales (art. 72 al. 6 C). À l'article 25 al. 2 C, on rencontre même les mots « fonctions gouvernementales ».
[104] Il est fait allusion à ce ministre aux articles 65 al. 8 et 9 C. Cette disposition garantit théoriquement l'existence constitutionnelle d'un ministre de la Justice au sein de chaque Gouvernement. Par hypothèse, un décret relatif à la composition du Gouvernement qui ne contiendrait pas la nomination d'un tel ministre serait,

reste totalement silencieuse quant à la composition exacte du Gouvernement[105]. De même, le texte constitutionnel fait référence à la nomination du Premier ministre et du Gouvernement par le Président (art. 8 C), au « Conseil des ministres »[106] ou à la subordination gouvernementale de l'administration (art. 20, al. 2 C) sans signifier nettement si ces différents organes font partie du Gouvernement.

Au regard de ces dispositions, quatre interrogations principales se posent alors pour caractériser organiquement la notion de « Gouvernement ». Doit-on considérer le président de la République comme un membre à part entière de celui-ci (a) ? Doit-on apparier la notion de « Gouvernement » et celle de « Conseil des ministres » (b) ? Peut-on disjoindre le « Gouvernement » de son « administration » (c) ? Au total, qui fait juridiquement partie du Gouvernement sous la Ve République (d) ?

a) L'exclusion du « président de la République » de la définition du Gouvernement

Bien que des éléments plaident en faveur de l'inclusion du chef de l'État dans l'expression « Gouvernement » pour ce qui concerne le régime de la Ve République, l'institution présidentielle doit être distinguée de l'institution gouvernementale.

- Les arguments plaidant en faveur de l'inclusion du « président de la République » dans la définition du Gouvernement

Sur un plan politique, il est vrai que les présidents de la République successifs, à l'image du général de Gaulle[107], ont eu tendance à se comporter en véritables chefs de Gouvernement[108] et chacun sait bien qu'en période de concordance des majorités, le Président a tendance à gouverner plus qu'à présider[109], le régime parlementaire versant dans le dualisme.

---

par définition, inconstitutionnel. À noter : la Constitution finlandaise du 1er mars 2000 comporte la même obligation à son article 69.

[105] Par exemple, elle ne mentionne à aucun moment les expressions « ministre d'État », « secrétaires d'État », « ministre délégué » ou « ministère ».

[106] La locution « Conseil des ministres » est très fréquemment utilisée par le constituant puisqu'on la retrouve aux articles 9 C (présidence du Conseil), 13 al. 1, 2 et 3 C (signature des ordonnances et décrets ainsi que nominations en Conseil), 21 al. 4 C (suppléance du président), 36 C (état de siège), 38 al. 2 C (ordonnances), 39 al. 2 C (projets de lois), 49 al. 1 et 3 C (responsabilité du Gouvernement), 74-1 al. 2 C (ordonnances outre-mer et Nouvelle-Calédonie) et 76 al. 3 C (organisation du scrutin en Nouvelle-Calédonie).

[107] Alain Peyrefitte en témoigne lorsqu'il rapporte le propos suivant que le général de Gaulle lui aurait glissé à l'occasion de la rédaction d'un compte-rendu du Conseil : « Ne dites pas ''chef du gouvernement'' pour parler du Premier ministre. Le chef du gouvernement, c'est moi » (A. PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, Fayard, 1994, p. 117).

[108] « Il a fallu attendre Valéry Giscard d'Estaing pour entendre un président dire de son Premier ministre : ''il est le chef du Gouvernement'' » (P. ARDANT, *Le Premier ministre en France*, *op. cit.*, p. 77).

[109] Le professeur Gicquel parle même de « présidentialisme » et le professeur Avril, de « Gouvernement présidentiel ». Si dans sa lettre constitutionnelle, le régime parlementaire est moniste, il a tendance à incliner

Mieux, sur un plan juridique, il existe des liens organiques laissant accroire que le chef de l'État dirige le Gouvernement : le Président nomme les membres du collège gouvernemental et met fin à leurs fonctions, préside le Conseil des ministres et voit un certain nombre de ses actes contresignés par les ministres. Or, il faut exclure le chef de l'État de la définition du Gouvernement pour plusieurs autres raisons constitutionnelles.

- Les dispositions constitutionnelles et organiques conduisant à exclure « le président de la République » de la définition du Gouvernement

Quatre éléments juridiques excluent à eux seuls le fait que le Président puisse être un membre du Gouvernement : la présentation séparée de leurs prérogatives respectives dans le texte constitutionnel ; l'absence de responsabilité politique générale et directe du chef de l'État devant le Parlement[110] ; l'attribution constitutionnelle de la qualité de chef du Gouvernement au Premier ministre, ainsi que la reconnaissance de l'autonomie financière de la présidence de la République dans la Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (dite « LOLF »)[111].

D'une part, le président de la République (Titre II C) et le Gouvernement (Titre III C) font l'objet de deux titres distincts dans la Constitution. C'est la marque d'un bicéphalisme de l'Exécutif, caractéristique de tout régime parlementaire.

D'autre part, étant entendu que le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale au titre des articles 20 al. 3 C, 49 et 50 C et que le Président n'est pas directement concerné par cette procédure[112], chef de l'État et Gouvernement ne forment pas une seule et même entité institutionnelle[113]. Comme le soutiennent en effet les professeurs Ardant et Mathieu, « le fait que le Président de la République préside les délibérations du Conseil des

---

vers le parlementarisme dualiste ou le monisme inversé selon certains auteurs (Sur ce point, cf. spéc. : P. AVRIL, « Une ''survivance'' : le droit constitutionnel non écrit ? », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique, op. cit.*, p. 127).

[110] En dehors de la procédure de destitution prévue à l'article 68 de la Constitution.

[111] Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O. du 2 août 2001, p. 12480 & Loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, J.O. du 3 août 2005, p. 12633.

[112] D'ailleurs, si le Gouvernement est renversé, la Constitution prévoit que le Premier ministre doive remettre au président de la République la démission du Gouvernement (article 50 C) ; le président reste bien en place car il n'est pas solidairement responsable d'un point de vue juridique. La motion de censure de 1962 en témoigne. Alors que c'est l'utilisation de l'article 11 C par le président de la République qui était en cause, les députés n'ont pu que mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement.

[113] Sur cette question, la position de la doctrine est quasiment unanime : le Président n'est pas membre du Gouvernement. Pour s'en convaincre, il suffit de s'en remettre aux linéatures de la plupart des manuels ou ouvrages spécialisés de droit constitutionnel. Qu'on en juge par quelques exemples : le Gouvernement est « le collège dirigé par le Premier ministre et formé par les ministres, *à l'exclusion du Chef de l'État* » (J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25e éd., Montchrestien, 2011, p. 609) ; il est une institution *« distincte de l'institution présidentielle »* (P. JAN (Dir.), *Le Gouvernement de la Cinquième République, op. cit.*, p. 6) ou il est considéré comme un élément « *à côté du chef de l'Etat* » (C. DEBBASCH, J. BOURDON, *et alii., Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4e éd., Economica, 2001, p. 747).

ministres ne fait pas de lui un membre du Gouvernement, ne serait-ce qu'en raison de son absence de responsabilité devant le Parlement »[114].

Ensuite, si d'un point de vue politique, le président de la République est habituellement regardé comme le premier dirigeant de l'Exécutif[115], d'un point de vue juridique, le Premier ministre est toujours le chef du Gouvernement conformément à l'article 21 al. 1 C[116] tandis que le Président est défini comme un arbitre à l'article 5 de la Constitution.

Pour finir, l'article 7 C de la LOLF range la présidence de la République dans les pouvoirs publics constitutionnels jouissant de l'autonomie financière tandis que le Gouvernement se voit soumis au droit public financier de droit commun[117].

En réalité, lorsque le Gouvernement et le Président sont associés organiquement, il est préférable de parler de « pouvoir exécutif ».

- Le « président de la République » et le « Gouvernement » forment le « pouvoir exécutif »

Lorsque les notions de « présidence » et de « Gouvernement » sont fusionnées, la doctrine emploie l'expression de « pouvoir exécutif »[118], voire de « pouvoir gouvernemental »[119] et non plus de « Gouvernement », ce dernier n'étant alors qu'une composante de ces pouvoirs.

Autre distinction importante : il convient de tenir pour acquis que les notions de « Gouvernement » et de « Conseil des ministres » ne sont pas substituables.

---

[114] P. ARDANT & B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 532.

[115] À tout le moins, en période de coïncidence des majorités.

[116] L'article 21 al. 1 dispose que : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ». Lors des travaux préparatoires, René Cassin estima que le Gouvernement devait « s'incarner dans le Premier ministre » (R. CASSIN, *in* COMMISSION CONSTITUTIONNELLE DU CONSEIL D'ÉTAT, 25 et 26 août 1958, *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution*, Volume 3, La Documentation française, 1991, p. 67).

[117] Les pouvoirs publics constitutionnels jouissant de l'autonomie financière sont la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République. Sur ce point, Cf. spéc. : Cons. const., n°2001-448 DC précitée. Sur ce point, cf. : V. DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels. Éléments pour une théorie de l'autonomie financière constitutionnelle*, Thèse (Dact.), Lille 2, 1995, p. 7. Sur le principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, cf. également : Cons. const., n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, Rec. p. 99, §25 ; Cons. const., n°2001-456 du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, Rec. p. 180, §46). Cf. enfin : *infra* Introduction générale, §2, A, 3, c.

[118] Pour simplifier, le « pouvoir exécutif » central réunit à la fois le Président et le Gouvernement.

[119] Certains auteurs ont pu suggérer que le pouvoir exécutif est en réalité un pouvoir gouvernemental dont le Gouvernement ne serait qu'une des composantes, sachant que ce « pouvoir gouvernemental » comprendrait à la fois le président, le Gouvernement et leurs administrations (Cf. P. ARDANT & B. MATHIEU, op. cit., p. 475 & p. 526 ; cf. également : V. CONSTANTINESCO & S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, 5e éd., PUF, Coll. Thémis Droit, 2004, p. 347).

b) L'exclusion du « Conseil des ministres » de la définition du Gouvernement

Si le Conseil des ministres est bien un « lieu où s'exerce constitutionnellement la fonction gouvernementale »[120], il « ne s'identifie pas au Gouvernement »[121] pour cinq raisons majeures.

Premièrement, « institution présidentielle par excellence »[122], cité à l'article 9 de la Constitution au sein du titre II consacré au président de la République, ce Conseil n'est pas dirigé par le chef du Gouvernement mais se tient à l'Élysée sous la présidence du chef de l'État[123].

Deuxièmement, tous les membres de l'équipe gouvernementale ne font pas partie systématiquement du Conseil des ministres[124].

Troisièmement, ce n'est pas le Conseil mais bien le Gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation » (art. 20 al. 1 C)[125].

Quatrièmement, toutes les décisions gouvernementales, loin s'en faut, ne transitent pas par le Conseil des ministres mais par de nombreux autres organes gouvernementaux tels que les Conseils, Comités ou réunions interministériels. De même, les délibérations du Conseil des ministres sont dépourvues en elles-mêmes de valeur juridique (CE, *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux* du 25 novembre 1977)[126].

Cinquièmement, l'Assemblée nationale ne peut pas voter une motion de censure à l'égard du Conseil des ministres mais bien à l'encontre du Gouvernement[127]. C'est dire que le Gouvernement est bien « doté d'une existence propre »[128].

Reste finalement à savoir si l'administration constitue pour sa part une composante structurelle du Gouvernement.

---

[120] *Ibidem.*
[121] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 226.
[122] J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 196.
[123] C'est le lieu où s'opère « l'imbrication entre le pouvoir présidentiel et le pouvoir gouvernemental ». (J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 604).
[124] Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §1, A.
[125] Quand bien même, « les pouvoirs principaux du gouvernement s'exercent au sein du Conseil des ministres » (M. DUVERGER, *Le système politique français, op. cit.*, p. 299).
[126] CE, 25 novembre 1977, *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux*, Rec. p. 463. Cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 1, §1, C.
[127] « Seul le gouvernement est responsable et non une fois encore le Conseil des ministres, à défaut de quoi le chef de l'État eut été logiquement responsable devant le Parlement » (C. GOUAUD, « Le Conseil des ministres sous la Ve République », *RDP*, 1988, n°2, p. 430).
[128] P. PACTET & F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, 32e éd., Armand Colin, 2013, p. 433.

c) L'exclusion de « l'administration » de la définition du Gouvernement

Le couple « Gouvernement-administration » semble si fusionnel qu'on éprouve parfois quelques difficultés à les séparer. Or, les seules véritables autorités administratives qui fassent partie intégrante du Gouvernement sont le Premier ministre et les membres du Gouvernement, qui constituent des « autorités administratives suprêmes »[129].

Pour le reste, à partir des travaux du professeur Serrand, il est possible de différencier le « Gouvernement » de son « administration » au moyen de quatre critères : le critère « hiérarchique », le critère « politique », le critère « de l'exceptionnel et du normal » ainsi que le critère « normatif »[130].

Au sens constitutionnel, une ligne de démarcation hiérarchique univoque a été tracée : en posant que le « Gouvernement dispose de l'administration » (art. 20 al. 2 C), la Constitution opère un partage de compétences très pur entre les deux organes : l'un commande, l'autre obéit. Dire que le Gouvernement dispose de l'administration laisse entendre que l'administration lui est subordonnée. Du reste, il est désormais acté que l'appareil administratif est au service du Gouvernement et qu'il ne bénéficie que des prérogatives que le Gouvernement ou le Parlement veulent bien lui confier pour appliquer la politique gouvernementale[131].

En vérité, cette supériorité hiérarchique est justifiée par le critère politique. Il y a une différence de nature entre les organes administratifs et gouvernementaux en tant que le Gouvernement dispose d'une légitimité et d'un pouvoir politiques et non exclusivement de prérogatives d'exécution.

Plus discutable est le troisième critère, en l'occurrence celui de « l'exceptionnalité », qui affirme que le Gouvernement gérerait les affaires exceptionnelles là où l'administration s'occuperait de ce qui est prévu et habituel[132]. Non seulement, le Gouvernement ne gère pas

---

[129] D. MAILLARD DESGRÉES du LOÛ, *Institutions administratives*, PUF, Coll. Thémis, 2011, p. 245. D'aucuns parlent également d'« autorités supérieures de l'administration centrale » (J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, 11e éd., Montchrestien, 2009, p. 111).

[130] On renvoie en effet à l'étude éclairante de M. Serrand : P. SERRAND, « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *Jus Politicum*, juillet 2010, n°4. Ici, nous reprenons les critères théoriques dégagés par le professeur Serrand et nous les appliquons au droit positif de la Cinquième République pour construire une distinction à caractère opérationnel.

[131] Certains membres de la doctrine ont pu deviser sur l'essence d'un « pouvoir administratif » (Cf. spéc. : H. CHARDON, *Le Pouvoir administratif*, Paris, Larose, 1912) mais l'on se situe là sur le terrain de la sociologie ou de la science administrative. En droit, il n'y a pas de « pouvoir administratif » qui soit constitutionnellement reconnu.

[132] Ce critérium est emprunté à M. Hauriou (in *Précis de droit administratif*, Sirey, 12e éd., 1933, p. 417 et 418 et p. 15) et J. Laferrière (in *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1896, t. II, p. 33).

que des questions exceptionnelles mais l'administration peut elle-même être amenée à s'occuper de telles affaires[133].

En dernière analyse, le critère normatif est plus convaincant. C'est l'idée que le Gouvernement jouit d'une autonomie constitutionnellement consacrée « alors que l'administration n'est qu'une puissance d'exécution des lois »[134].

In fine, si la définition du Gouvernement n'inclut ni le président de la République, ni le Conseil des ministres, ni l'administration, quels sont alors les organes composant le collège gouvernemental ?

d) Le Gouvernement est le collège dirigé par le Premier ministre et composé des membres figurant dans le décret de composition pris sur le fondement de l'article 8 de la Constitution

Organiquement, le Gouvernement représente le collège dirigé par le Premier ministre (Article 21 al. 1 C) et composé de tous les membres cités dans les décrets de nomination, – parfois également dénommés « décrets de composition » – pris en application de l'article 8 de la Constitution[135].

Depuis 1958, ces décrets relatifs à la nomination ou à la composition du Gouvernement ont fait apparaître qu'il existait deux grandes catégories de membres du Gouvernement : les ministres (ministre d'État, ministre ordinaire, ministre conseiller, ministre sans portefeuille ou ministre délégué) ainsi que les secrétaires d'État[136]. Cas exceptionnel : en 2007, une nouvelle catégorie a fait son apparition sous la Ve République avec la nomination de Martin Hirsch à un poste de Haut-commissaire[137].

Cette innovation démontre que, si le Gouvernement est traditionnellement composé de ministres et de secrétaires d'État, **mérite la qualification de « membre du Gouvernement »** : toute personne citée, avec quelque titre que ce soit, dans le décret de nomination ou de composition du Gouvernement pris sous le visa de l'article 8 de la Constitution.

---

[133] Cf. par ex. : « Théorie des circonstances exceptionnelles » augmentant les pouvoirs des autorités administratives ; cf. spéc. : CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, Rec. p. 651 & CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*, Rec. p. 208 ou encore : « le fonctionnaire qui est le mieux à même d'agir efficacement est habilité à le faire » (CE, 1er août 1919, *Société des établissements Saupiquet* , Rec. p. 713).

[134] R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 1920, t. I, n°176.

[135] Sur le régime de ces décrets, cf. *infra* Introduction générale, §2, B, 2, a. Cf. également. spéc. : H. DESCLODURES & G. TOULEMONDE, « Les décrets relatifs à la composition du Gouvernement. Recherche d'une cohérence », *RDP*, 2004, p. 33 et s.

[136] Il est arrivé à plusieurs reprises que le Gouvernement soit composé exclusivement de ministres. Sur ce point, cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

[137] Sur ce point, cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, §2, C.

Ceci étant posé, afin de saisir dès lors en quel sens le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la Nation », cette délimitation organique doit être complétée par une déclinaison des différentes fonctions gouvernementales.

2. Proposition de définition fonctionnelle du Gouvernement

L'article 20 de la Constitution, en vertu duquel le « Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation », offre les prémices d'une explication positive de la fonction décisionnelle du Gouvernement. Las, la liste des attributions du Gouvernement demeure pour le moins imprécise et complètement éparse[138]. En outre, les missions gouvernementales sont tantôt confiées individuellement au Premier ministre, tantôt confiées collectivement au Gouvernement[139] ou au Conseil des ministres, ce qui rend le tracé de la frontière fonctionnelle encore plus incommode. Si l'on s'en tient néanmoins à la lettre constitutionnelle ainsi qu'aux principaux textes relatifs aux missions gouvernementales, il est permis de présenter une définition autour de quelques grandes fonctions : les fonctions politiques (a), les fonctions administratives (b), les fonctions financières (c), ainsi que les fonctions d'exception (d) du Gouvernement.

a) Les fonctions politiques du Gouvernement

Incontestablement, ce sont les fonctions politiques qui sont les plus difficiles à borner. Elles s'incarnent globalement dans la détermination de la politique gouvernementale, dans l'initiative de la loi, dans les grands arbitrages rendus par le Premier ministre ainsi que dans un certain nombre de dispositions constitutionnelles.

Lors de son arrivée au pouvoir, chaque Gouvernement annonce un programme politique[140], ce dernier étant généralement précisé à l'occasion d'une déclaration de politique

---

[138] À dessein, les formules selon lesquelles « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » et « dispose de l'Administration et de la force armée » (article 20 C) restent assez vagues. En saisir la portée implique de se promener le long de la Constitution tant la liste des prérogatives gouvernementales est disséminée dans tous les « angles » de celle-ci. Enfin, notons qu'en période de concordance, le Gouvernement ne détermine plus de manière autonome la politique de la Nation, l'article 20 C devenant partiellement virtuel puisque cette politique est conduite essentiellement sous l'autorité du Président de la République. On rappellera que le Comité Balladur avait proposé de clarifier cette situation en suggérant d'adjoindre un nouvel alinéa à l'article 5 C en vertu duquel le président « définit la politique de la nation » ainsi qu'en réécrivant le premier alinéa de l'article 20 C comme suit : « Le Gouvernement conduit la politique de la nation » (Cf. É. BALLADUR (Prés.), *Une Ve République plus démocratique*, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage de la Ve République, Fayard, La documentation française, 2008, p. 28-35). Cette solution n'a pas été suivie dans la réforme de 2008 qui a davantage cherché à re-parlementariser le régime.

[139] Cf. par ex : Article 7 alinéa 4 de la Constitution.

[140] Dans le cas d'une cohabitation, il s'agit du programme sur lequel il a été élu aux élections législatives ; en période de coïncidence des majorités, il s'agit du programme sur lequel a été élu le président de la République ainsi que le programme des élections législatives qui ont eu lieu quelques semaines après l'élection présidentielle, sachant que ces deux derniers sont quasiment substituables.

générale présentée à l'Assemblée nationale (art. 49 al. 1)[141] et éventuellement au Sénat (art. 49 al. 4). Par ce biais, le Gouvernement peut annoncer les grandes orientations de sa politique économique, sociale, environnementale, sociétale, éducative, judiciaire, sécuritaire, militaire, institutionnelle, européenne et internationale. Immanquablement, le projet politique du Gouvernement évolue ensuite au gré des contraintes de l'actualité, de nouvelles questions se posant journellement[142].

Un programme de travail gouvernemental est néanmoins institué[143] en vue de fixer le calendrier de travail du Gouvernement pour chaque semestre, en particulier dans le domaine législatif. Par ce biais, chaque membre du Gouvernement peut notamment faire part au Premier ministre de ses projets législatifs, ce dernier disposant seul de l'initiative au sens de l'article 39 C.

L'une des principales fonctions politiques du Premier ministre réside alors dans son rôle d'arbitre[144]. Les orientations politiques du Gouvernement sont en effet déterminées à l'occasion des diverses réunions gouvernementales, c'est-à-dire essentiellement au sein des réunions interministérielles et des comités interministériels à l'issue desquels des arbitrages sont rendus par le Premier ministre ou « au nom du Premier ministre ». Ce n'est qu'*in fine* que le Conseil des ministres intervient pour marquer l'accord du président de la République et solenniser les principales décisions du Gouvernement

D'un point de vue plus juridique, la fonction politique gouvernementale se matérialise de bien d'autres manières : le Premier ministre dirige la majorité parlementaire et le processus législatif (articles 39 et 48 C notamment[145]) et peut saisir le Conseil constitutionnel (art. 54 et 61 C notamment). De même, il peut répondre de la responsabilité de son Gouvernement

[141] Cette déclaration reste toutefois facultative et comme son nom l'indique, très générale.

[142] Autrement dit, « déterminer la politique de la Nation consiste à fixer les priorités, en un mot, à choisir (Pierre Mendès France). Déterminer la politique de la Nation emporte une attitude conséquente : prendre les mesures appropriées pour gérer, préserver et transformer la société ; bref, résoudre les questions nouvelles posées par la conduite d'un pays (M. Hauriou) » (J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 617).

[143] Cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1. Dans une circulaire récente, Manuels Valls rappelait aux membres de son Gouvernement la chose suivante : « la programmation du travail gouvernemental doit traduire les orientations que j'ai données dans mon discours de politique générale, conformément aux priorités du Président de la République » (Circulaire n°5709/SG du 17 avril 2014 non publiée).

[144] Sur ce point, cf. spéc. *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, §Préliminaire.

[145] En réalité, une kyrielle d'articles constitutionnels peut l'attester : transmission au Président de la loi définitivement adoptée (art. 10 C) ; possibilité pour le Premier ministre de décider de la tenue de jours supplémentaires de séances (art. 28 al. 3 C) ou de demander la réunion du Parlement en session extraordinaire (art. 29 al. 1 C) ; droit pour les membres du Gouvernement d'être entendus par le Parlement quand ils le demandent (art. 31 C) ; faculté pour le Premier ministre de demander à chaque assemblée de siéger en comité secret (art. 33 C) ; choix laissé au Gouvernement de demander, pour l'exécution de son programme, l'autorisation de prendre des ordonnances (art. 38 C) ; octroi de l'initiative de la loi au Premier ministre (art. 39 C) ; capacité d'opposer l'irrecevabilité aux propositions et amendements (art. 40 et 41 C) ; moyens d'encadrement du travail des commissions (art. 42 et 44 C) ; pouvoir de demander un vote bloqué (art. 44 al. 3 C), opportunité d'accélérer la procédure parlementaire en convoquant une Commission mixte paritaire (art. 45 al. 2 C) ou de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale (art. 45 al. 4 C) ; pouvoir de fixer l'ordre du jour (art. 48 C) ; faculté de demander un vote de soutien des assemblées (art. 50-1 C).

devant le Parlement (art. 20, 49 et 50 C), le Président (art. 8 C) et le peuple même si, en réalité, ce sont à la fois « le Premier ministre et les autres membres du gouvernement qui constituent ensemble un organe collégial, solidaire et hiérarchisé »[146].

Le pilotage de la politique nationale passe ensuite par les fonctions administratives du Gouvernement, c'est-à-dire par son pouvoir de direction de l'administration civile et militaire.

b) Les fonctions administratives du Gouvernement

L'article 20 al. 2 C prévoit que le Gouvernement « dispose de l'administration et de la force armée ».

En ce qui concerne l'administration civile, trois attributions constitutionnelles majeures sont dévolues au Gouvernement : le pouvoir d'exécution des lois confié au Premier ministre (art. 21 al. 1 C), le pouvoir réglementaire autonome (art. 37 C) ainsi que le pouvoir de nomination aux emplois civils (art. 13 al. 1 C & art. 21 al. 1 C)[147].

S'agissant de l'administration militaire, le Gouvernement possède cinq prérogatives importantes : le Premier ministre est le responsable de la défense nationale[148] (art. 21 al. 1 C[149]) et nomme aux emplois militaires[150] tandis que la politique de défense est définie en Conseil des ministres (art. L. 1111. 3 Code de la Défense)[151]. Quant au Gouvernement, il dispose de la force armée (art. 20 al. 2 C) et peut donc décider de l'intervention de celle-ci à l'étranger (art. 35 C)[152].

Au surplus, le Gouvernement oriente la politique nationale au moyen de ses prérogatives financières.

---

[146] P. PACTET & F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *op. cit.*, p. 429.

[147] Sachant que le Premier ministre est contraint de partager le pouvoir de nomination aux emplois civils avec le président de la République (Cf. Art. 13 al. 2 C).

[148] Tandis que le chef de l'État est le chef des armées (art. 15 C).

[149] À quoi pourrait-on ajouter les articles L. 1131-1, 1132-1 & R. 1411 du code de la Défense.

[150] Tout comme c'est le cas pour la nomination aux emplois civils, il partage grandement de pouvoir avec le chef de l'État.

[151] L'on devrait davantage dire « est entérinée » en Conseil des ministres car elle est définie en vérité à l'occasion des conseils et comités supérieurs de la Défense nationale (art. 15 C).

[152] En réalité, il s'agit d'une décision du président de la République (art. 15 C) que le Gouvernement assume ensuite solidairement devant la représentation nationale. La Guerre du Golfe, entre août 1990 et février 1991 offre encore une autre illustration de la prééminence du chef de l'État. Le président Mitterrand et son chef d'état-major particulier ont totalement éclipsé le Premier ministre et le ministre de la Défense (M. J.-P. Chevènement) dans l'initiative et la conduite de cette intervention, au point que ce dernier décida de démissionner le 29 janvier 1991. Sur ces questions, cf. spéc. : F. BAUDE & F. VALLÉE, *Droit de la Défense*, Ellipses, 2012.

c) Les fonctions financières du Gouvernement

Les fonctions financières du Gouvernement se concrétisent à la fois dans la préparation et l'exécution de la politique budgétaire nationale[153].

La préparation de la loi de finances est le monopole, « l'affaire du gouvernement »[154] et du Premier ministre, qui disposent en la matière d'une compétence exclusive[155]. Par conséquent, l'article 38 de la LOLF prévoit que le projet de lois de finances est préparé par le ministre des Finances sous l'autorité du Premier ministre.

Au plan de l'exécution du budget, le décret du 7 novembre 2012[156],– qui a succédé au décret du 29 décembre 1962[157] – laisse des marges de manœuvre substantielles au Gouvernement en matière d'utilisation des crédits budgétaires accordés, c'est-à-dire en matière de dépenses[158].

Pour finir, la liste des fonctions gouvernementales serait incomplète si l'on omettait d'ajouter les missions exceptionnelles ou extraordinaires du Gouvernement.

d) Les fonctions extraordinaires du Gouvernement

Les fonctions extraordinaires du Gouvernement comprennent les fonctions institutionnelles occasionnelles ainsi que les fonctions de crise.

Dans le premier cas, il s'agit de prérogatives diverses prévues par la Constitution et que le Gouvernement est amené à exercer de manière non ordinaire : l'ouverture du scrutin présidentiel sur convocation du Gouvernement (art. 7 al. 2 C), la saisine du Conseil constitutionnel pour faire constater l'empêchement du Président (art. 7 al. 4 C), le remplacement du Président par le Gouvernement en cas d'empêchement du président du Sénat (art. 7 al. 4 C), la proposition de référendum au président de la République (art. 11 al. 1

---

[153] Le budget est la traduction du programme politique du Gouvernement ; il « donne corps » à ce programme (S. GODEFROY, « L'élaboration et l'adoption de la loi de finances », in A. ROUX (Dir.), *Finances publiques*, 3e éd., La documentation française, Coll. Les Notices, 2011, p. 49).

[154] L. TROTABAS & J.-M. COTTERET, *Droit budgétaire, comptabilité publique*, 5e éd., Dalloz, 1995, p. 67.

[155] L'article 47 C et le titre IV de la LOLF ne sont afférents qu'aux « projets de loi de finances » et non aux « propositions de loi ». Et, quand bien même depuis les années 1990, un débat d'orientation budgétaire a lieu au Parlement pour faire état de la préparation du budget de l'année suivante, seul le Gouvernement est en mesure d'assurer la préparation budgétaire eu égard aux moyens financiers et humains qui sont les siens. Signalons que le Conseil constitutionnel a déjà eu le loisir de rappeler que les lois de finances sont « nécessairement d'initiative gouvernementale » (Cf. par ex. : Cons. const., n°84-170 DC du 4 juin 1984, *Loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n°83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières*, Rec. p. 45, §3).

[156] Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, J.O. du 10 novembre 2012 et son arrêté du 11 décembre 2012 relatif au cadre de la gestion budgétaire pris en application de l'article 105 du décret du 7 novembre 2012, J.O. du 16 décembre 2012.

[157] Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, J.O. du 30 décembre 1962, p. 12828.

[158] Il en va autrement en termes d'exécution des recettes que le Gouvernement ne peut aucunement altérer au nom du principe de légalité de l'impôt.

C), la consultation du Premier ministre en cas de dissolution (art. 12 al. 1 C) ou de recours à l'article 16 C (art. 16 al. 1 C), voire la proposition du Premier ministre au Président en matière de révision de la Constitution (art. 89 al. 1 C).

Dans le second cas, s'agissant des fonctions de crise, une série de prérogatives gouvernementales d'origines constitutionnelle, législative et jurisprudentielle sont traditionnellement citées : l'état de siège (art. 36 C) ; la dissolution de certaines associations (ordonnance du 12 mars 2012)[159] et l'état d'urgence (loi du 3 avril 1955[160])[161] ; à quoi se surajoutent : la théorie de l'urgence (TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière Saint Just*)[162] ainsi que la théorie des circonstances exceptionnelles (CE, 28 juin 1918, *Heyriès*)[163].

En définitive, en colligeant les divers éléments positifs, factuels et doctrinaux qui viennent d'être exposés et en parcourant les définitions proposées par tous les manuels de droit constitutionnel, il est possible de définir synthétiquement le Gouvernement comme *une institution collégiale du pouvoir exécutif dont le siège est à Paris*[164]*, solidaire juridiquement et hiérarchisée politiquement, distincte des institutions présidentielle et administrative, composée traditionnellement de ministres et de secrétaires d'État, nommés par le chef de l'État sur proposition du Premier ministre, dirigée par ce dernier et chargée de déterminer et de conduire la politique de la Nation, sous le contrôle du Parlement et du Président desquels il tient sa légitimité et devant lesquels il est responsable.*

---

[159] L'ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du Code de la sécurité intérieure (J.O. du 13 mars 2012) est venue abroger les dispositions des lois du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (modifiée par la loi n°1986-1020 du 9 septembre 1986).

[160] Ainsi que l'ordonnance du 15 avril 1960.

[161] Si par le passé, l'on ajoutait de nombreuses autres dispositions à cette liste (comme la fameuse loi du 3 juillet 1877 qui autorisait les réquisitions de biens, services et personnes en cas de mobilisation militaire), elles ont été abrogées par l'ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la Défense, publiée au J.O. du 21 décembre 2004.

[162] TC, 2 décembre 1902, *Société immobilière Saint Just*, Rec. p. 713.

[163] CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, précité.

[164] Même si la Constitution ne signale pas *de jure* que le siège du Gouvernement est à Paris, il l'est *de facto.* Il n'est qu'à observer la situation géographique de Matignon et des différents ministères pour s'en persuader. Mieux, l'article 1er de l'ordonnance du 17 novembre 1958 sous-entend très clairement que le siège du Gouvernement est, au même titre que celui du Parlement, dans la capitale. Cet article dispose en effet que : « L'Assemblée nationale et le Sénat siègent à Paris » et que « lorsque les circonstances exigent le transfert du siège des pouvoirs publics dans une autre ville, le Gouvernement prend en accord avec les présidents des assemblées toutes mesures nécessaires pour permettre au parlement de siéger à proximité du lieu où se trouvent le Président de la République et le Gouvernement » (Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, J.O du 18 novembre 1958, p. 10335). Bien plus, conformément à la loi du 6 janvier 1950, « le siège du Conseil des ministres est à Paris » (Loi n°56-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics, J.O. du 7 janvier 1950, p. 215). Dans certains constitutions étrangères, le siège du Gouvernement est parfois spécifié : ainsi par exemple, l'article 16 C de la loi constitutionnelle de 1867 du Canada dispose que : « jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine d'en ordonner autrement, Ottawa sera le siège du Gouvernement du Canada ». Ici, l'enjeu du siège est plus important dans la mesure où l'on se trouve dans un État fédéral.

Reste dès à présent à suggérer une définition de travail de la notion d' « organisation du Gouvernement de la Ve République » qui se distingue de celle de Gouvernement aussi bien sur le plan organique que fonctionnel.

B. Proposition de définition de la notion d' « organisation du Gouvernement de la Ve République »

Il n'existe aucun critère pur et parfait pour caractériser le périmètre d'un objet d'étude scientifique. D'emblée, il faut concéder le caractère nécessairement artificiel, arbitraire, fragile et donc contestable, de toute tentative de délimitation de l'organisation gouvernementale, « la validité de tout ordre juridique (étant) relative »[165]. Il n'empêche : il ne faut jamais renoncer à objectiver, lorsque nécessaire, les frontières *ratione temporis, ratione loci, ratione personae et ratione materiae* de l'objet juridique que l'on se propose de disséquer.

- La notion d'« organisation du Gouvernement de la Ve République » *rationae temporis*

Avant toute chose, il convient de dessiner la frontière temporelle de notre objet. Si l'organisation gouvernementale de la Ve République n'est pas née *ex nihilo* en 1958 et si elle puise nombre de ses racines dans les régimes antérieurs, l'on étudiera ici l'organisation actuellement en vigueur sous la Ve République, ce qui exclut du corpus positif l'organisation du Gouvernement des Républiques précédentes ainsi que les normes, coutumes et pratiques qui ont eu cours sous la Ve République mais qui ne sont plus en application dorénavant[166].

Naturellement, cela n'interdira pas de recontextualiser le droit positif en faisant appel çà et là à des développements à caractère historique. Toutefois, c'est clairement le droit actuel qui sera privilégié, une étude à part entière, afférente à l'histoire constitutionnelle du Gouvernement étant nécessaire pour aller plus avant dans la conceptualisation du droit gouvernemental ainsi qu'il a été indiqué plus haut.

En conséquence, d'un point de vue temporel, l'organisation gouvernementale doit être comprise ici comme « l'organisation et le fonctionnement internes du Gouvernement » présentement en vigueur sous la Ve République. Qu'en est-il d'un point de vue spatial ?

---

[165] M. VIRALLY, « Le juriste et la science du droit. À propos de la traduction de la ''Théorie pure du droit'' », *RDP*, 1964, p. 599.

[166] De ce point de vue, l'on marche globalement dans les pas du droit parlementaire. En effet, dans leur manuel consacré à la question, les professeurs Avril et Gicquel préviennent *ab ovo* que le but de leur entreprise « est de présenter les règles aujourd'hui en vigueur à l'Assemblée nationale et au Sénat telles qu'elles sont effectivement appliquées, en indiquant simplement les principales modifications survenues depuis les débuts de la Ve République » (in *Droit parlementaire*, *op. cit*., p. VI).

- La notion d' « organisation du Gouvernement de la Ve République » *rationae loci*

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il existait « des droits du Gouvernement », « un domaine qui lui est réservé » en vue de protéger les conditions de « sa propre organisation et de son fonctionnement interne » (Cons. Const., 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification*)[167]. Du reste, le Gouvernement a parfois évoqué lui-même cette idée d'« organisation interne »[168].

Notons que par commodité de langage, l'expression « organisation du Gouvernement » sera préférée tout au long de notre examen, à la longue et lourde formule d' « organisation et de fonctionnement internes » du Gouvernement. Toutefois, c'est bien de cette réalité globale dont il s'agira à chaque fois au cours de l'analyse.

Toute la question consiste à savoir, cependant, ce que recouvre exactement cette expression. Si en apparence, l'idée d'organisation et de fonctionnement « interne » se comprend spontanément, elle est en réalité assez difficile à définir, en particulier d'un point de vue spatial[169]. D'une part, par « interne », il faut comprendre l'organisation gouvernementale sise dans les « murs »[170] du Gouvernement, c'est-à-dire dans le « huis clos gouvernemental » : Conseil des ministres[171], Matignon[172] et ministères[173], ce qui évince l'action du

---

[167] Cons. const., n°82-142 DC précitée, §15.

[168] Cf. *infra* (Circulaire Rocard du 25 mai 1988), Introduction générale, §2, B, 4, a.

[169] La systématisation du droit parlementaire à partir de la théorie de « l'ordre intérieur » de Jean Rivero qu'ont proposé les professeurs Avril et Gicquel (in *Droit parlementaire, loc. cit.*) va presque de soi tant les enceintes parlementaires sont fermées et clairement reconnaissables mais aussi parce que le Parlement a peu de relations directes avec le monde extérieur. Il en va différemment du Gouvernement qui ne connaît pas d'unité de lieu et dont l'action intérieure a fréquemment des conséquences directes, rapides et concrètes sur le monde extérieur qu'il s'agisse des administrés ou des citoyens. Pour l'institution gouvernementale, il est donc foncièrement plus délicat de dessiner la frontière du « dedans » et du « dehors », du « champ » et de la « clôture » aux fins de savoir où commence et où s'arrête le domaine de l'organisation et du fonctionnement « internes » du Gouvernement. Ainsi que le souligne un auteur à propos du droit parlementaire : par acte interne du Parlement, on pourrait dire qu'il est « ''interne'' parce qu'il n'a d'effet qu'à l'intérieur du Parlement. Mais ce n'est qu'en partie vrai » (L. DOMINGO, *Les actes internes du Parlement : Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, LGDJ, 2008, p. 20). À l'analyse, cela vaut également pour l'organisation gouvernementale car au fond, « tenter de constituer une catégorie réelle de l'ordre intérieur est toujours entreprendre une tâche qui se heurte à la nature des choses » (J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieur administratives : Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Paris, Sirey, 1934, p. 294).

[170] À propos du Parlement, J.-P. Camby et P. Servent disent vouloir décrire « les acteurs dans leurs murs » (in *Le travail parlementaire sous la Ve République*, 5e éd., Montchrestien, Coll. Clefs politiques, 2011, p. 25). Par facétie, au regard de l'opacité régnant parfois derrière ses murs, l'on pourrait y ajouter les « rideaux des fenêtres » (G. CARCASSONNE, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, 2001, n°97, p. 17).

[171] Rappelons que, conformément à la loi du 6 janvier 1950, « le siège du Conseil des ministres est à Paris » (Loi n°56-10 précité). Si le Conseil des ministres et le Gouvernement sont deux organes distincts, le Conseil des ministres se tenant à l'Élysée, le Gouvernement partage inévitablement ses murs avec le Président de la République. D'ailleurs, « le travail gouvernemental est orienté autour du rituel hebdomadaire du Conseil des ministres » (J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 196).

[172] On entend par « Matignon » « l'ensemble formé par le cabinet du Premier ministre et le SGG » (S. LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », *Les cahiers de la fonction publique*, juillet-août 2006, p. 11).

[173] C'est-à-dire les bâtiments où sont installés les membres du Gouvernement, leurs cabinets et leurs services centraux.

Gouvernement en dehors de ses propres murs[174], notamment son activité au sein du Parlement[175] ou son action directe vis-à-vis des administrés. D'autre part, par « interne », il faut également entendre : « à l'exclusion des administrations déconcentrées », anciennement dénommées « services extérieurs », cette expression d'antan caractérisant bien le caractère externe de leur rôle par rapport à l'organisation gouvernementale centrale. En vérité, le fait de considérer que les administrations déconcentrées ne participent pas à l'organisation et au fonctionnement internes du Gouvernement se justifie au regard de la différence de nature entre leurs fonctions et celles de l'administration centrale. Pour le démontrer, encore faut-il définir la notion d'organisation du Gouvernement de la Ve République » *rationae personae* et *rationae materiae.*

- La notion d'« organisation du Gouvernement de la Ve République » *rationae personae* et *rationae materiae*

Pour bien saisir la notion d' « organisation gouvernementale » il faut revenir en réalité à la signification originelle du terme « organisation » car ce *mot-valise* n'est pas une marque juridique déposée.

Issu du latin « organum » et du grec « organon » (*instrument, machine, moyen*), l'idée d'organisation a partie liée avec celle de « corps », d' « organe » et de « fonction ». Ainsi *Le Littré* définit-il l'organisation comme « l'état d'un corps organisé ; l'ensemble des parties qui le constituent, et qui régissent ses actions » tandis que *Le petit Robert* précise que l'organisation représente « la manière dont ce corps est organisé, sa conformation, sa structure, (…), son agencement, son aménagement, (…) son ordonnancement ». En substance, il est possible d'emprunter une comparaison à la biologie pour définir l'organisation comme un corps, composé d'organes vivants, réglés et ordonnés et « remplissant chacun une fonction déterminée » (*Le Petit Robert*).

À s'en tenir à cette définition, « l'organisation gouvernementale » comprend donc à la fois une dimension organique et fonctionnelle. Elle peut être comparée à un corps juridique, comprenant différents organes politiques et administratifs exerçant chacun une fonction propre en vue de faire fonctionner ce corps gouvernemental.

À l'analyse, il est, en effet, apparu qu'il existait à la fois une organisation politique et une organisation administrative du Gouvernement. Toute la question a donc d'abord consisté

[174] En revanche, cela n'interdit pas l'immixtion de « visiteurs » (pour reprendre l'expression de P. AVRIL & J. GICQUEL in *Droit parlementaire, op. cit.,* p. 8) de certaines institutions « allogènes » (comme le Parlement ou le président de la République) ou le contrôle de juridictions au sein de l'ordre gouvernemental.

[175] Autrement dit, l'organisation gouvernementale réglemente toute l'action du Gouvernement qui se joue en dehors des enceintes parlementaires.

à se demander quels étaient les organes politiques et administratifs pouvant être considérés comme participant à la vie organisationnelle interne du Gouvernement. De prime abord, constituent des organes gouvernementaux toutes les entités réunissant des membres du Gouvernement ou leurs représentants et ayant pour fonction de définir et de mettre en œuvre la politique gouvernementale à l'échelon national. En conséquence, il s'avère que la notion d'organisation gouvernementale est à la fois plus restreinte *rationae materiae* (1) et plus large *rationae personae* (2) que celle de Gouvernement.

1. La notion d' « organisation du Gouvernement de la Ve République » est moins étendue que celle de « Gouvernement » sur le plan fonctionnel

L'organisation du Gouvernement de la Ve République ne concerne pas l'intégralité des pouvoirs gouvernementaux et encore moins l'ensemble des pouvoirs de l'État. L'organisation et le fonctionnement internes du Gouvernement relèvent d'un seul pouvoir du Gouvernement : son pouvoir organisationnel, lequel se décline en différentes fonctions politiques (a) et administratives (b).

a) Proposition de définition fonctionnelle de l'organisation politique du Gouvernement

Le Gouvernement détient différentes prérogatives pour régir son organisation et son fonctionnement politiques internes. Ces fonctions concernent les domaines suivants :

- la création, la composition et la nomination des organes politiques gouvernementaux ;
- la structuration interne des organes politiques gouvernementaux ;
- le statut des organes politiques gouvernementaux (règles déontologiques, cumuls, intérims, démissions, rémunérations, frais de représentation, de logement, de déplacement, protection, etc.) ;
- les modalités des réunions et des prises de décisions internes des organes politiques gouvernementaux ;
- les crédits de fonctionnement des organes politiques gouvernementaux ;
- la définition ainsi que la répartition interne des fonctions entre les différents organes politiques gouvernementaux.

L'analyse de l'organisation politique du Gouvernement ne porte donc pas sur les pouvoirs du Gouvernement en général mais sur les pouvoirs d'organisation et de

fonctionnement politiques internes du Gouvernement en particulier[176]. Autrement dit, pour revenir à l'étymologie, c'est de « l'organum » dont il est question, c'est-à-dire des instruments, de la machine ou des moyens employés par le Gouvernement pour fonctionner, c'est-à-dire pour accomplir efficacement les missions qui lui ont été assignées par la Constitution.

Symétriquement, le Gouvernement exerce différentes fonctions pour ordonnancer son organisation et son fonctionnement administratif internes. Celles-ci sont notamment définies dans la loi du 6 février et son décret du 1er juillet 1992[177].

b) Proposition de définition fonctionnelle de l'organisation administrative du Gouvernement au regard de la loi du 6 février 1992 et du décret du 1er juillet 1992

Similairement aux fonctions politiques, les fonctions exercées par le Gouvernement pour régir son organisation et son fonctionnement administratifs ont trait aux domaines suivants :

- la création, la composition et la nomination des organes administratifs gouvernementaux ;
- la structuration interne des organes administratifs gouvernementaux ;
- le statut des organes administratifs gouvernementaux (dans le respect du droit commun de la fonction publique posé par le législateur) ;
- les modalités des réunions et des prises de décisions internes des organes administratifs gouvernementaux ;
- les crédits de fonctionnement des organes administratifs gouvernementaux ;
- la définition ainsi que la répartition interne des fonctions entre les différents organes administratifs gouvernementaux.

De la même manière que l'analyse de l'organisation politique du Gouvernement ne porte pas sur tous les pouvoirs gouvernementaux, l'étude de l'organisation administrative interne du Gouvernement ne concerne pas l'ensemble des fonctions des administrations de

[176] Par exemple, certains actes réglementaires, bien qu'émanant d'une autorité gouvernementale, n'intéressent pas directement l'organisation gouvernementale. Prenons des illustrations : un acte réglementaire relatif à un concours, aux dates de début de période des soldes, à la fixation du calendrier scolaire, à la reconnaissance d'une association d'utilité publique ou d'une congrégation, au classement d'une commune en station de tourisme, à la certification d'une appellation d'origine contrôlée, à l'alerte enlèvement, aux violences conjugales, à l'organisation du tour de France ou interdisant le déplacement des supporters d'un club de football, n'entrent pas explicitement dans notre objet d'étude puisqu'ils ne touchent pas à l'organisation gouvernementale.

[177] Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, J.O. du 8 février 1992, p. 2064 & Décret n°92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, J.O. du 10 mai 1997, p. 7103.

l'État mais uniquement les fonctions exercées par celles-ci pour aider le Gouvernement à fonctionner au quotidien.

De ce point de vue, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1er juillet 1992 ont défini un partage fonctionnel sans équivoque. Placées sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, les administrations civiles de l'État se composent, d'une part, d'administrations centrales et de services à compétence nationale, et, d'autre part, de services déconcentrés de l'État[178], chaque échelon administratif accomplissant une finalité fonctionnelle spécifique.

D'un côté, les administrations déconcentrées assurent, aux côtés des collectivités territoriales, « l'administration territoriale de la République »[179] et exercent à ce titre des « missions autres que nationales », en particulier « celles qui intéressent les relations entre l'État et les collectivités territoriales ». Précisément, les « services déconcentrés des administrations civiles de l'État désignent l'ensemble des services déconcentrés de l'État dont les compétences s'exercent à l'échelon d'une région ou dans plusieurs départements d'une même région »[180]. Fonctionnellement, un préfet ou un recteur ne confectionnent donc pas la politique gouvernementale mais constituent des relais d'application, de mise en œuvre, d'exécution de la politique de l'État au niveau territorial[181].

D'un autre côté, les administrations centrales et les services à compétence nationale constituent les chevilles ouvrières de la politique gouvernementale d'un point de vue fonctionnel[182] en ce que leur « sont confiées les seules missions qui présentent un caractère national »[183]. Ainsi, au sens du décret du 1er juillet 1992, les administrations centrales assurent-elles « au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle » et participent à cette fin « à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des

---

[178] Cf. Article 3 du Décret n°97-463 modifiant la loi d'orientation n°92-125 précitée & Article 1-1 du décret n°92-604 précité.

[179] Article 1er de la Loi n°92-125 du 6 février 1992 précitée.

[180] Article 15 du Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, J.O. du 30 avril 2004 p. 7755.

[181] L'article 1er du décret de 2004 dispose que « les préfets veillent à l'exécution des règlements et des décisions gouvernementales » (Décret n°2004-374 précité). « Cela ne signifie pas que les ambassadeurs, les préfets, les recteurs, les directeurs régionaux et départementaux des grands services publics ne jouent pas un rôle important pour la conduite de la politique gouvernementale. Chargés d'exécuter cette politique, ils peuvent aussi contribuer à l'infléchir par les informations qu'ils font remonter et les conseils qu'ils donnent. Il reste cependant que c'est essentiellement au niveau de l'administration centrale que se situe le travail gouvernemental » (J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 101-102).

[182] L'administration centrale est en effet un des acteurs clés de l'élaboration des règles produites par le pouvoir exécutif en tant qu'elle est à la fois un organe d'information, de prévision, de préparation et d'exécution des décisions politiques du Gouvernement en particulier et du pouvoir exécutif en général (Sur ces quatre fonctions, cf. : C. DEBBASCH & F. COLIN, *Droit administratif*, 10e éd., Economica, 2011, p. 9-10).

[183] Décret n°92-604 précité.

ministres »[184], en un mot : elles participent directement au travail gouvernemental. Dans les décrets d'organisation des administrations centrales, l'on peut également relever d'innombrables formules confirmant les fonctions à caractère gouvernemental de ces administrations, telle que « la direction X prépare les positions du ministère Y »[185]. Quant aux services à compétence nationale, ils s'inscrivent également, comme leur nom l'indique, dans une optique nationale : « ils peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés »[186].

Clairement, l'organisation et le fonctionnement administratif internes doivent être compris comme : « dans les murs du Gouvernement à l'échelon national ». Autrement dit, si « au sens large, c'est l'ensemble de l'administration qui est au service du gouvernement, notre analyse n'ira pas jusque-là. Elle s'arrêtera au niveau où s'opère la jonction du politique et de l'administratif, c'est-à-dire au niveau des collaborateurs directs (…) du chef du gouvernement et des ministres. On laissera donc complètement de côté les échelons d'exécution, ce que l'on appelle, dans le langage administratif, les services extérieurs »[187]. Quand bien même cette dernière expression a été remplacée par celle de « services déconcentrés »[188], répétons qu'elle caractérise parfaitement le fait que certaines administrations soient extérieures à l'organisation administrative du Gouvernement. Dit autrement : les services « extérieurs » ne participent pas à l'organisation et au fonctionnement dit « internes » du Gouvernement ; ils ne font pas partie de l'organisation administrative du Gouvernement central mais de l'organisation administrative territoriale de l'État républicain.

Cette idée d'une administration interne spécifiquement gouvernementale trouve également ses fondements dans des critères plus organiques. Dès lors, pour tracer

---

[184] Pour être précis, il convient de citer *in extenso* l'article 2 du décret du 1er juillet 1992 : « Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. À cette fin, elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres, notamment dans les domaines suivants :
1° La définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets ;
2° L'organisation générale des services de l'État et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels ;
3° La détermination des objectifs de l'action des services à compétence nationale et des services déconcentrés de l'État, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus ».

[185] Cf. par ex. : Décret n°2009-293 du 16 mars 2009, J.O. du 17 mars 2009 mais surtout cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 3, Section 1, §2.

[186] Article 2-1 du Décret n°92-604 précité.

[187] J. FOURNIER, *loc. cit.*

[188] L'expression « services déconcentrés » est apparue avec la loi du 6 février 1992 concernant l'administration territoriale de la République.

complètement le périmètre de l'organisation et du fonctionnement politique et administratif internes du Gouvernement, il faut à présent compléter cette première approche fonctionnelle de l'organisation gouvernementale par des critères organiques afin de déterminer quels sont les organes politiques et administratifs, en sus du Gouvernement lui-même, que l'on peut qualifier de « gouvernementaux ».

2. La notion d'« organisation du Gouvernement de la Ve République » est plus large que celle de « Gouvernement » sur le plan organique

La notion d'organisation du Gouvernement est plus large que celle de « Gouvernement » sur le plan organique dans la mesure où le Gouvernement est obligé de s'appuyer sur plusieurs organes politiques et administratifs, distincts de lui, pour fonctionner.

Or, s'il est relativement aisé de déterminer quels sont les acteurs et les lieux de l'organisation politique du Gouvernement (a), il faut recourir à des critères plus juridiques pour délimiter le périmètre de son organisation administrative au plan organique (b).

a) Proposition de définition organique de l'organisation politique du Gouvernement

Il existe deux grands types d'organes politiques gouvernementaux au cœur du quotidien organisationnel gouvernemental : les membres du Gouvernement ainsi que les organes politiques de délibération gouvernementaux :

- **Les membres du Gouvernement** font partie, par définition, de l'organisation politique du Gouvernement puisque, pourrait-on dire, tautologiquement, ce sont eux qui composent celui-ci au titre de l'article 8 de la Constitution.
- **Les organes politiques de délibération du Gouvernement** constituent les lieux où se rencontrent les membres du Gouvernement et font donc partie, également, de l'organisation politique gouvernementale :

  - ✓ **le Conseil des ministres** qui, s'il n'est pas une composante du Gouvernement, comme il a été précisé préalablement, représente l'instance solennelle où se retrouvent chaque semaine les membres du Gouvernement invités à y siéger ;
  - ✓ **les Conseils interministériels** créés par décret, dirigés par le chef de l'État et composés des membres du Gouvernement ainsi que de collaborateurs ministériels ;

- ✓ **les Comités interministériels** créés par décret, dirigés par le Premier ministre et composés des membres du Gouvernement ainsi que de collaborateurs ministériels ;
- ✓ **les Conseils restreints** créés par la pratique, dirigés par le chef de l'État et réunissant les ministres concernés ainsi que des collaborateurs ministériels ;
- ✓ **les réunions ministérielles** créés par la pratique, dirigées par le Premier ministre et composées de membres du Gouvernement, elles sont essentiellement usitées en période de cohabitation.

D'aucuns pourraient considérer que deux autres organes politiques doivent être classés parmi les organes politiques du Gouvernement, en l'occurrence : le chef de l'État ainsi que les cabinets ministériels.

S'agissant du chef de l'État, son exclusion de l'organisation gouvernementale est indiscutable pour toutes les raisons évoquées plus haut. En effet, précisément, ce n'est pas l'organisation du pouvoir exécutif qui sera étudiée ici mais bien l'organisation du seul Gouvernement dont le chef de l'État ne fait aucunement partie. Pour autant, l'ingérence juridique et/ou politique du président de la République au sein de l'organisation gouvernementale ne manquera pas d'être mise en lumière car elle est essentielle à la compréhension du phénomène gouvernemental.

S'agissant des cabinets ministériels, leur nature hybride d'« organismes politico-administratifs »[189] aurait pu conduire à les classer parmi les organes politiques du Gouvernement mais il a été décidé au contraire de les considérer comme une composante organique de l'administration gouvernementale. D'un point de vue doctrinal, les spécialistes des cabinets font généralement observer que cette institution « s'est ancrée et forgée dans la réalité administrative française »[190], qu'elle fait partie des « services rattachés aux ministres » et qu'elle « constitue un rouage essentiel du bon fonctionnement de la machine administrative »[191] ou encore, qu'elle peut être rangée parmi les « administrations d'état-major » en tant qu'elle se situe « aux confins de l'administration et de la politique »[192]. D'un point de vue normatif, ce sont les délégations de signature qui leur sont consenties sur le fondement du décret du 27 juillet 2005 qui font que les cabinets appartiennent à l'administration gouvernementale.

---

[189] R. CHAPUS, *Droit administratif général*, 14e éd., Montchrestien, 2000, p. 281.
[190] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 7.
[191] P. JAN, *Institutions administratives*, 4e éd., LexisNexis Litec, 2011, p. 110.
[192] J.-L. QUERMONNE, « La coordination du travail gouvernemental », in I.F.S.A, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Economica, 1986, p. 53-54.

Afin de définir le périmètre des organes administratifs participant au travail gouvernemental, il faut en effet se référer au décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement[193] mais aussi à la lecture des décrets d'attribution des membres du Gouvernement. À travers ces textes, l'on saisit mieux quels sont les organes administratifs que le Gouvernement considère comme des composantes à part entière de l'administration gouvernementale.

b) Proposition de définition organique de l'organisation administrative du Gouvernement au regard des décrets d'attribution des membres du Gouvernement et du décret du 27 juillet 2005

Dans son organisation et son fonctionnement internes, le Gouvernement s'appuie sur des organes administratifs, distincts de lui. Pour déterminer quels sont les organes administratifs que le Gouvernement considère lui-même comme parties prenantes de son quotidien organisationnel, deux critères peuvent être avancés : celui des organes cités dans les décrets d'attribution et de délégation des membres du Gouvernement ainsi que celui des organes bénéficiant d'une délégation de signature de la part des membres du Gouvernement.

- Font partie de « l'administration gouvernementale » les organes cités dans les décrets d'attribution et de délégation des membres du Gouvernement

Les décrets d'attribution et de délégation des membres du Gouvernement font référence aux administrations centrales et aux services à compétence nationale aussi bien dans leurs visas, qui mentionnent les décrets relatifs à l'organisation de l'administration centrale[194], que dans leurs articles, qui définissent les services sur lesquels un membre du Gouvernement exerce son pouvoir hiérarchique. Ainsi par exemple, un membre du Gouvernement peut-il se voir notamment attribuer une autorité sur : le « secrétariat général » d'un ministère[195], « une direction générale »[196], « une direction »[197], des « services »[198], une « inspection générale »[199],

[193] Décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, J.O. du 28 juillet 2005, modifié par le Décret n°2013-810 du 9 septembre 2013 relatif à la délégation de signature des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité et des hauts fonctionnaires adjoints, J.O. du 11 septembre 2013. Sur le nouveau régime des délégations de signature, cf. spéc. : P. DELVOLVÉ, « Le nouveau statut des délégations de signature », in *Mélanges L. Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 1173-1189.

[194] Cf. par ex. : Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, J.O. du 25 mai 2012. Dans un décret d'attribution, l'on trouve même parfois un renvoi au décret d'organisation pour déterminer les services sur lesquels un ministre a autorité. Cf. par ex. : « Le ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie a autorité sur les services mentionnés dans le décret du 9 juillet 2008 susvisé, à l'exception » (Décret n°2012-772 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, J.O. du 25 mai 2012).

[195] Cf. par ex. : Décret n°2012-774 du 24 mai 2012, & Décret n°2012-768 du 24 mai 2012, J.O. du 25 mai 2012.

[196] Cf. par ex. : Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-769 du 24 mai 2012, J.O. du 25 mai 2012.

[197] Cf. par ex. : Décret n°2012-779 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-768 du 24 mai 2012, J.O. du 25 mai 2012.

[198] Cf. par ex. : Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n° 2012-771 du 24 mai 2012, J.O. du 25 mai 2012.

un « conseil général » ministériel[200], une « délégation nationale »[201], « une délégation interministérielle »[202], une « mission ministérielle »[203], « le haut fonctionnaire de défense et de sécurité » de son ministère[204], le « bureau du cabinet »[205] ministériel ou sur des « services à compétence nationale »[206].

Dans ces décrets, il n'est pas mentionné que le ministre a autorité sur telle ou telle direction régionale ou départementale. Juridiquement, les services déconcentrés sont en effet placés sous l'autorité d'un préfet de département pour les directions départementales et d'un préfet de région pour les directions régionales[207].

De même, les décrets d'attribution et de délégation ne font pas référence à l'autorité que les membres du Gouvernement exercent sur leurs cabinets ministériels puisque celle-ci résulte de la coutume.

Pour obtenir un panorama exhaustif des organes constituant l'administration gouvernementale, il faut alors se reporter au décret du 27 juillet 2005 ainsi qu'aux décrets, arrêtés et décisions qui ont été pris sur la base de celui-ci.

- Font partie de « l'administration gouvernementale » les organes bénéficiant d'une délégation de signature au titre du décret du 27 juillet 2005

Le décret du 27 juillet 2005 offre une liste très claire des acteurs que le Gouvernement considère comme faisant partie de son organisation et de son fonctionnement internes, c'est-à-dire de l'administration spécifiquement gouvernementale[208]. La modification récente de ce décret par le Premier ministre[209], en juillet 2014, montre que le Gouvernement détermine lui-même le périmètre organique de l'administration gouvernementale. D'ailleurs, la circulaire du chef du Gouvernement datée du 21 septembre 2005 écarte sans ambage les services déconcentrés dans la mesure où elle précise que « le décret du 27 juillet 2005 ne s'applique

---

[199] Cf. par ex. : Décret n°2012-771 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-782 du 24 mai 2012, J.O. du 25 mai 2012.
[200] Cf. par ex. : Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-772 du 24 mai 2012, J.O. du 25 mai 2012.
[201] Cf. par ex. : Décret n° 2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-774 du 24 mai 2012, J.O. du 25 mai 2012.
[202] Cf. par ex. : Décret n°2002-976 du 12 juillet 2002, J.O. du 13 juillet 2002 & Décret n°2012-770 du 24 mai 2012, J.O. du 25 mai 2012.
[203] Cf. par ex. : Décret n°2012-777 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-767 du 24 mai 2012, J.O. du 25 mai 2012.
[204] Cf. par ex. : Décret n°2012-777 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 précités.
[205] Cf. par ex. : Décret n°2010-1449 du 25 novembre 2010, J.O. du 26 novembre 2010 & Décret n°2012-767 du 24 mai 2012 précité.
[206] Cf. par ex. : Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-780 du 24 mai 2012 précités.
[207] Cf. Article 1er du Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 précité.
[208] Décret n°2005-850 précité.
[209] Décret n°2014-828 du 22 juillet 2014 modifiant le décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, J.O. du 24 juillet 2014.

pas « aux délégations de signature données aux responsables des services déconcentrés de l'État »[210].

L'article 1er du décret du 27 juillet 2005 dispose tout d'abord que : « à compter du jour suivant la publication au Journal officiel de la République française de l'acte les nommant dans leurs fonctions ou à compter du jour où cet acte prend effet, si ce jour est postérieur, peuvent signer, au nom du ministre ou du secrétaire d'État et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires des services placés sous leur autorité » :

- les secrétaires généraux des ministères ;
- les directeurs d'administration centrale ;
- les chefs des services à compétence nationale mentionnés au premier alinéa de l'article 2 du décret du 9 mai 1997 ;
- les chefs des services que le décret d'organisation du ministère rattache directement au ministre ou au secrétaire d'État ;
- les chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs d'administration centrale ;
- les hauts fonctionnaires et les hauts fonctionnaires adjoints mentionnés aux articles R. 1143-1 et R. 1143-2 du code de la défense[211] ;
- le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, le chef du contrôle général des armées, le major général des armées, les majors généraux de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie et les sous-chefs de l'état-major des armées ;
- les chefs des services composant la direction générale de la gendarmerie nationale et les sous-chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air.

L'article 2 du décret du 27 juillet 2005 modifié par le décret du 22 juillet 2014[212] prévoit ensuite que « les ministres et secrétaires d'État peuvent, par un arrêté publié au Journal officiel de la République française, donner délégation pour signer tous actes, à l'exception des décrets » [213] :

- à leur directeur de cabinet ;

[210] Circulaire du 21 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions régissant la délégation de signature des ministres (décret n°2005-850 du 27 juillet 2005), J.O. du 22 septembre 2005.
[211] Sur ce point, cf. spéc. : Décret n°2013-810 du 9 septembre 2013 précité.
[212] Décret n°2014-828 précité.
[213] « En ce qui concerne les affaires pour lesquelles délégation n'est pas donnée à l'une des personnes mentionnées à l'article 1er » et sachant que « cette délégation prend fin en même temps que les pouvoirs du ministre ou du secrétaire d'État qui l'a donnée ».

- à leur directeur adjoint de cabinet ;
- à leur chef de cabinet ;
- à leur chef adjoint de cabinet ;
- au chef du bureau du cabinet et à ses adjoints ;
- aux agents du bureau du cabinet.

L'article 3 du décret du 27 juillet 2005 prévoit enfin qu'un certain nombre de personnes bénéficiant d'une délégation de signature peut par ailleurs donner délégation pour signer tous les actes relatifs aux affaires pour lesquelles elles ont elles-mêmes reçu délégation.

Au total, seule la lecture des décrets, arrêtés et décisions portant délégation de signature publiés au journal officiel permet d'inventorier les différents organes appartenant à l'administration gouvernementale :

- **Pour les services du Premier ministre**, bénéficient notamment d'une délégation de signature le secrétaire général du Gouvernement[214], le secrétaire général aux affaires européennes[215], le secrétaire général à la défense et à la sécurité nationale[216], le secrétaire général à la mer[217], le secrétaire général à la modernisation de l'action publique[218], le directeur du service d'information du Gouvernement[219], le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre[220], le directeur de la direction générale de l'administration et de la fonction publique[221], le directeur de l'information légale et administrative[222] ainsi que certains de leurs collaborateurs respectifs[223] ;

[214] Cf. par ex. : Décret du 3 avril 2014 portant délégation de signature (secrétariat général du Gouvernement), J.O. du 4 avril 2014.
[215] Cf. par ex. : Décret du 11 juin 2014 portant délégation de signature (secrétariat général des affaires européennes), J.O. du 11 juin 2014 & Arrêté du 5 avril 2013 portant délégation de signature (secrétariat général des affaires européennes), J.O. du 10 avril 2013.
[216] Cf. par ex. : Arrêté du 29 juillet 2004 portant délégation de signature (secrétariat général de la défense nationale), J.O. du 30 juillet 2004.
[217] Cf. par ex. : Décret du 25 novembre 2004 portant délégation de signature (secrétariat général de la mer), J.O. du 26 novembre 2004.
[218] Cf. par ex. : Arrêté du 30 octobre 2012 portant organisation du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, J.O. du 31 octobre 2012.
[219] Cf. par ex. : Décision du 1er mars 2013 portant délégation de signature (service d'information du Gouvernement), J.O. du 17 mars 2013.
[220] Cf. par ex. : Arrêté du 11 février 2011 portant organisation de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, J.O. du 13 février 2011.
[221] Cf. par ex. : Décret du 14 avril 2004 portant délégation de signature (direction générale de l'administration et de la fonction publique), J.O. du 16 avril 2004.
[222] Cf. par ex. : Arrêté du 13 avril 2012 portant organisation de la direction de l'information légale et administrative, J.O. du 16 avril 2012.
[223] Cf. par ex. : pour le secrétaire général du Gouvernement (Décret du 29 janvier 2013, J.O. du 30 janvier 2013 ; Arrêté du 26 juin 2012, J.O. du 27 juin 2012) ; pour le secrétaire général aux affaires européennes (Arrêté du 14 mai 2014, J.O. du 28 mai 2014) ; pour le secrétaire général à la défense et à la sécurité nationale (Arrêté du 1er avril 2014, J.O. du 8 avril 2014), (Décision du 21 décembre 2012, J.O. du 28 décembre 2012), (Décision du 27

- **Pour les services d'administration centrale,** bénéficient ou peuvent bénéficier[224] notamment d'une délégation de signature les secrétaires généraux des ministères et certains membres du secrétariat général[225], les directeurs et directeurs adjoints d'administration centrale[226], les sous directeurs et adjoints au sous-directeur[227], les chefs de mission d'une sous-direction[228], les experts de Haut niveau[229], les directeurs de projet[230], les chefs de service et leurs adjoints[231], les chefs de département ou les chefs de pôle[232], les chefs de division[233], les chefs de section[234], les chefs de

---

septembre, J.O. du 2 octobre 2013) ; pour le secrétaire général à la mer (Décision du 10 septembre 2008, J.O. du 11 septembre 2008) ; pour le secrétaire général à la modernisation de l'action publique (Arrêté du 7 mars 2013, J.O. du 17 mars 2013), (Arrêté du 15 juillet, J.O. du 19 juillet 2013) ; pour le directeur du service d'information du Gouvernement (Décision du 29 juin 2012, J.O. du 14 juillet 2012) ; pour le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre (Décision du 1er octobre 2013, J.O. du 9 octobre 2013) ; pour le directeur général de l'administration de la fonction publique (Décision du 18 octobre 2013, J.O. du 22 octobre 2013) ; pour le directeur de la direction de l'information légale et administrative (Décision du 14 octobre 2013, J.O. du 23 octobre 2013).

[224] Accessoirement, peuvent aussi bénéficier d'une délégation de signature, les administrateurs civils du ministère (Cf. par ex : Décision du 25 septembre 2013, J.O. du 5 octobre 2013), les attachés administratifs (Cf. par ex. : Décision du 6 juin 2013 modifiant la décision du 10 octobre 2012, J.O. du 12 juin 2013), les ingénieurs (Cf. par ex. : Décision du 26 septembre 2013, J.O. du 2 octobre 2013), les secrétaires administratifs (Cf. par ex. : Décision du 24 mai 2013 modifiant la décision du 10 octobre 2012, J.O. du 26 mai 2013), voire les agents contractuels du ministère (Cf. par ex. : Arrêté du 6 mai 2014 modifiant l'arrêté du 27 août 2013).

[225] Cf. par ex. : Décision du 7 novembre 2013, J.O. du 10 novembre 2013 (directeur de cabinet du SG) ; Arrêté du 23 août 2012 (secrétaire général adjoint), J.O. du 30 août 2012 ; Décision du 25 février 2013, J.O. du 28 février 2013.

[226] Cf. par ex. : Décision du 8 octobre 2013 modifiant la décision du 2 septembre 2013 portant délégation de signature (direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires), J.O. du 19 octobre 2013 ; Arrêté du 9 septembre 2013 portant délégation de signature (direction de l'Europe continentale, direction des Amériques et des Caraïbes et direction d'Asie et d'Océanie), J.O. du 14 septembre 2013.

[227] Cf. par ex. : Arrêté du 27 août 2012 portant délégation de signature (direction du budget), J.O. du 29 août 2012 ; Arrêté du 28 octobre 2013 modifiant l'arrêté du 18 octobre 2013 portant délégation de signature (direction des ressources humaines), J.O. du 9 novembre 2013.

[228] Cf. par ex. : Décision du 28 août 2013 portant délégation de signature (service des affaires financières, sociales et logistiques), J.O. du 1er septembre 2013.

[229] Cf. par ex. : Décision du 9 octobre 2012 portant délégation de signature (direction des affaires maritimes), J.O. du 19 octobre 2012 ; Arrêté du 28 septembre 2012 portant délégation de signature (direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative), J.O. du 6 octobre 2012.

[230] Cf. par ex. : Arrêté du 10 juillet 2013 portant délégation de signature (direction des sports), J.O. du 18 juillet 2013 ; Arrêté du 2 août 2013 portant délégation de signature (direction des sports), J.O. du 8 août 2013.

[231] Cf. par ex. : Décision du 28 août 2013 portant délégation de signature (direction de la recherche et de l'innovation), J.O. du 1er septembre 2013 ; Décision du 18 octobre 2013 portant délégation de signature (direction générale de la police nationale - service de la protection), J.O. du 20 octobre. La délégation de signature peut même être attribuée à l'ensemble d'un service (Cf. par ex. : Décision du 6 novembre 2013 portant délégation de signature (service de contrôle budgétaire et comptable ministériel auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre de l'égalité des territoires et du logement), J.O. du 8 novembre 2013.

[232] Cf. par ex. : Décision du 17 septembre 2013 portant délégation de signature (service de contrôle budgétaire et comptable ministériel), J.O. du 19 septembre 2013 ; Arrêté du 18 octobre 2013 portant délégation de signature (direction des affaires juridiques), J.O. du 20 octobre 2013

[233] Cf. par ex. : Décision du 21 mai 2012 portant délégation de signature (service de contrôle budgétaire et comptable ministériel), J.O. du 26 mai 2012 ; Arrêté du 22 août 2012 portant délégation de signature (délégation à l'information et à la communication), J.O. du 30 août 2012.

[234] Cf. par ex. : Décret du 30 avril 2013 portant délégation de signature, J.O. du 3 mai 2013.

mission[235], les chefs de bureau et leurs adjoints[236], les membres d'un bureau[237], les chargés de mission[238], les membres d'une inspection générale ou d'une simple inspection[239], les membres d'un conseil général de ministère[240], les membres du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel[241], les membres chargés du protocole ou de l'administration de l'hôtel du ministre[242] ainsi que les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité et leurs adjoints[243].

- **Pour le cas particulier de l'administration centrale du ministère de la Défense**, bénéficient ou peuvent bénéficier notamment d'une délégation de signature les plus hauts responsables militaires placés sous l'autorité du Gouvernement[244] ainsi que les membres de la DGSE[245].

---

[235] Cf. par ex. : Décret du 25 juin 2012 portant délégation de signature, J.O. du 27 juin 2012 ; Décision du 2 septembre 2013 portant délégation de signature (direction de la mémoire, du patrimoine et des archives), J.O. du 5 septembre 2013.

[236] Cf. par ex. : Décision du 13 septembre 2013 portant délégation de signature (direction des affaires juridiques), J.O. du 15 septembre 2013 ; Arrêté du 18 octobre 2013 portant délégation de signature (direction des systèmes d'information), J.O. du 20 octobre 2013.

[237] Cf. par ex. : Décision du 21 juin 2013 portant délégation de signature (service des affaires juridiques), J.O. du 27 juin 2013 ; Décret du 7 mars 2013 portant délégation de signature (bureau de la communication), J.O. du 9 mars 2013.

[238] Cf. par ex. : Arrêté du 12 septembre 2013 portant délégation de signature (direction générale de l'administration et de la modernisation), J.O. du 15 septembre 2013.

[239] Cf. par ex. : Décision du 4 septembre 2013 portant délégation de signature (inspection générale des services judiciaires), J.O. du 8 septembre 2013 ; Décision du 18 octobre 2013 portant délégation de signature (inspection générale de la police nationale), J.O. du 22 octobre 2013.

[240] Cf. par ex. : Décret du 28 mai 2014 portant délégation de signature (Conseil général de l'environnement et du développement durable), J.O. du 31 mai 2014.

[241] Cf. par ex. : Décision du 28 avril 2014 portant délégation de signature (service de contrôle budgétaire et comptable ministériel), J.O. du 2 mai 2014.

[242] Cf. par ex. : Arrêté du 19 juin 2013 portant délégation de signature (protocole), J.O. du 23 juin 2013 ; Décret du 19 mars 2013 portant délégation de signature, J.O. du 21 mars 2013 ; Décret du 13 septembre 2012 portant délégation de signature (hôtel du ministre), J.O. du 15 septembre 2012. Sur le cas particulier du Quai d'Orsay, cf. spéc. : Arrêté du 13 septembre 2012 portant délégation de signature (protocole), J.O. du 16 septembre 2012 ; Arrêté du 19 juin 2013 portant délégation de signature (protocole), J.O. du 23 juin 2013.

[243] Cf. par ex. : Décret du 27 septembre 2012 portant délégation de signature (haut fonctionnaire de défense et de sécurité), J.O. du 29 septembre 2012 ; Décret du 3 avril 2013 portant délégation de signature (haut fonctionnaire de défense et de sécurité), J.O. du 5 avril 2013.

[244] Cf. spéc. : Décret du 27 mai 2014 portant délégation de signature, texte n°24, J.O. du 29 mai 2014. Cf. par ex. également : Décision du 15 février 2014 portant délégation de signature (état-major des armées), J.O. du 19 février 2014 ; Décision du 13 février 2014 portant délégation de signature (armée de l'air) ; Décision du 29 janvier 2014 portant délégation de signature (contrôle général des armées), J.O. du 31 janvier 2014 ; Décision du 24 janvier 2014 modifiant la décision du 2 septembre 2013 portant délégation de signature (direction centrale du service du commissariat des armées), J.O. du 26 janvier 2014 ; Décision du 24 janvier 2014 modifiant la décision du 5 août 2013 portant délégation de signature (direction centrale du service du commissariat des armées, opérations extérieures) ; Décision du 22 novembre 2013 portant délégation de signature (état-major de la marine), J.O. du 24 novembre 2013. De même, pour l'ancien régime des délégations de signature, cf. par ex. au J.O. du 9 avril 1993, p.6132-6133 : Arrêté du 8 avril 1993 portant délégation de signature (chef d'état-major des armées) ; Arrêté du 8 avril 1993 portant délégation de signature (chef d'état-major de l'armée de l'air) ; Arrêté du 8 avril 1993 portant délégation de signature (chef d'état-major de l'armée de terre) ; Arrêté du 8 avril 1993 portant délégation de signature (chef d'état-major de la marine) ; Arrêté du 8 avril 1993 portant délégation de signature (délégué général pour l'armement).

[245] Cf. par ex. : Décision du 6 mai 2013 portant délégation de signature (direction générale de la sécurité extérieure), J.O. du 8 mai 2013. Ainsi également des membres de la DGSI ou ex-DCRI dépendant du ministère de l'intérieur (Cf. par ex. : Décision du 13 janvier 2014 modifiant la décision du 10 janvier 2013 portant

- **Pour les services à compétence nationale**, bénéficient ou peuvent bénéficier d'une délégation de signature les chefs de services ainsi que leurs collaborateurs[246].
- **Pour les autres structures administratives ministérielles ou interministérielles**, peuvent bénéficier d'une délégation de signature les commissaires généraux et les membres d'un commissariat général[247], les délégués interministériels[248], les membres d'une délégation interministérielle[249], les membres du secrétariat général d'un comité interministériel[250], les membres d'une mission interministérielle[251], les membres d'un conseil supérieur[252] ou ceux d'un haut comité[253], et, plus exceptionnellement, les médiateurs ministériels[254] ou les membres d'une Commission interministérielle[255].

Pour finir, cet inventaire serait incomplet si l'on omettait la principale structure au sein de laquelle se réunissent les collaborateurs administratifs du Gouvernement, à savoir : la réunion interministérielle.

---

délégation de signature (direction centrale du renseignement intérieur), J.O. du 16 janvier 2014 ; Décision du 21 octobre 2013 portant délégation de signature (direction centrale du renseignement intérieur), J.O. du 22 octobre 2013).

[246] Cf. par ex. : Décision du 16 octobre 2013 portant délégations de signature à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, J.O. du 22 octobre 2013 ; Arrêté du 12 août 2013 portant délégation de signature (Agence des participations de l'État), J.O. du 14 août 2013 ; Arrêté du 25 juin 2012 modifiant l'arrêté du 8 mars 2012 portant délégation de signature pour la direction des services bancaires de la Caisse des dépôts et consignations, J.O. du 28 juin 2012 ; Décision du 19 juillet 2012 portant délégation de signature (Autorité des marchés financiers), J.O. du 21 juillet 2012.

[247] Cf. par ex. : Décision du 5 juin 2014 portant délégation de signature (Commissariat général à l'égalité des territoires), J.O. du 11 juin 2014 ; Décret du 23 mai 2014 portant délégation de signature (Commissariat général à l'investissement), J.O. du 25 mai 2014 ; Décision du 9 septembre 2013 portant délégation de signature (Commissariat général au développement durable), J.O. du 13 septembre 2013.

[248] Cf. par ex. : Décret du 4 juin 2013, J.O. du 6 juin 2013.

[249] Cf. par ex. : Décision du 5 février 2014 portant délégation de signature (délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), J.O. du 9 février 2014 ; Décision du 21 août 2013 portant délégation de signature (délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), J.O. du 23 août 2013 ; Décision du 16 octobre 2013 portant délégation de signature (délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), J.O. du 20 octobre 2013.

[250] Cf. par ex. : Arrêté du 14 novembre 2013 modifiant l'arrêté du 10 septembre 2013 portant délégation de signature (secrétariat général du comité interministériel des villes), J.O. du 28 novembre 2013 ; Arrêté du 10 septembre 2013 portant délégation de signature (secrétariat général du comité interministériel des villes), J.O. du 25 septembre 2013.

[251] Cf. par ex. : Décret du 28 septembre 2012 portant délégation de signature (mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie), J.O. du 30 septembre 2012.

[252] Cf. par ex. : Arrêté du 22 juin 2012 portant délégation de signature (ministère de la défense), J.O. du 27 juin 2012.

[253] Cf. par ex. : Arrêté du 25 septembre 2013 portant délégation de signature (Haut Comité d'évaluation de la condition militaire), J.O. du 28 novembre 2013 ou Décret du 28 septembre 2005 portant délégation de signature (Haut Comité de la santé publique), J.O. du 29 septembre 2005.

[254] Cf. par ex. : Décret du 20 juillet 2007 portant délégation de signature (médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique), J.O. du 22 juillet 2007.

[255] Cf. par ex. : Décret du 25 août 2008 portant délégation de signature (Commission nationale de la certification professionnelle), J.O. du 27 août 2008.

- Font également partie de l'organisation administrative du Gouvernement : les réunions interministérielles

Les réunions interministérielles sont les organes de délibération administratifs du Gouvernement qui ont été créés par la pratique, qui sont présidés par un membre du cabinet du Premier ministre et qui se tiennent dans les locaux du Premier ministre. Elles sont essentiellement composées de membres de cabinets ministériels et de représentants de l'administration centrale.

En résumé, en rassemblant les divers éléments positifs, factuels et doctrinaux qui viennent d'être formulés, il est possible de définir synthétiquement l' « organisation du Gouvernement de la Ve République » comme *l'organisation et le fonctionnement politique et administratif internes du Gouvernement actuellement en vigueur sous la Ve République, chaque organe politique et administratif gouvernemental exerçant une fonction propre en vue de faire fonctionner l'organisation gouvernementale.*

*

Ces prolégomènes définitionnels étant posés, il convient maintenant d'exposer la méthode qui a été utilisée pour comprendre, analyser et expliquer l'organisation du Gouvernement de la Ve République. Afin de comprendre en profondeur les systèmes et logiques juridiques de l'organisation gouvernementale, un travail préalable d'identification, de classification et de hiérarchisation des règles relatives à cette organisation s'est avéré incontournable. Pour le dire autrement, il a fallu passer par une étape méthodique de collation des règles organisationnelles afin de vérifier que l'organisation du Gouvernement s'apparentait bien à un objet de droit positif, le « positivisme reconnaissant toujours le droit à sa source »[256].

[256] C. ATIAS, *Epistémologie juridique*, Dalloz, Précis de Droit privé, 2002, p. 139.

§2. – LA MÉTHODE EMPLOYÉE : LA COLLATION DES RÈGLES RELATIVES À L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT DE LA Ve RÉPUBLIQUE

Les sources d'un phénomène juridique constituent la matière première de ce droit, les « forces d'où surgit ce droit ; ce qui l'engendre »[257], si bien que « la théorie des sources du droit peut être considérée comme la base même de toutes les études juridiques »[258]. Mieux, « la problématique des sources du droit pourrait, sans peine, prétendre au rang de métaphysique du droit puisqu'elle naît de la question de savoir ''– pour paraphraser Heidegger – pourquoi il y a du droit plutôt que rien'' »[259].

Pour ce qui concerne l'organisation gouvernementale, il est apparu qu'il y a bien du droit tant les règles organisationnelles découvertes sont nombreuses. D'une part, il s'agit de normes posées par des autorités extérieures au Gouvernement : le constituant, le législateur et le juge pour l'habiliter ou le contraindre (A). D'autre part, il a pu être constaté que le Gouvernement posait souvent lui-même ses propres règles, spécialement au moyen de son pouvoir réglementaire et de règles non écrites répétées dans le temps (B).

A. Typologie des règles générales relatives à l'organisation du Gouvernement

La Constitution, la loi organique et la loi ordinaire se contentent de définir les principaux pouvoirs du Gouvernement ainsi que ceux du Premier ministre mais sont beaucoup moins prolixes s'agissant de l'organisation et du fonctionnement internes du Gouvernement.

Néanmoins, il a été nécessaire de procéder à un travail de recension de ces sources, lequel a permis d'observer qu'elles répondaient à une logique duale. D'un côté, les sources posées par le constituant, le législateur ou le juge contraignent l'organisation du Gouvernement ; de l'autre, elles l'habilitent à s'auto-organiser. En somme, il s'agit à la fois de sources prescriptives (qui obligent le Gouvernement à agir ou lui interdisent d'agir dans tel ou tel domaine organisationnel) et de sources habilitantes (qui indiquent au Gouvernement ce qu'il *peut* faire ou ne pas faire), sachant que ces bases juridiques externes ne sont pas uniquement de nature constitutionnelle (1) et législative (2) mais également, parfois, d'ordre jurisprudentiel (3).

---

[257] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2014, p. 970.
[258] P. ROUBIER, « L'ordre juridique et la théorie des sources du droit », in *Mélanges G. Ripert*, Paris, Librairie Pichon et Durant-Auzias, 1950, p. 9.
[259] Pour reprendre le propos de Paul Amselek cité *in* P. DEUMIER & T. REVET, « Sources du droit, problématique générale » », *in* D. Alland & S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2010, 1430.

1. Les dispositions constitutionnelles

Bien qu'elle contienne peu de dispositions relatives à l'organisation du Gouvernement, la Constitution du 4 octobre 1958 demeure la « source des sources » du droit de l'organisation gouvernementale[260]. Aussi, à l'observation minutieuse du texte constitutionnel est-il possible de dégager une liste sommaire des règles contraignant l'organisation du Gouvernement (a) puis de faire l'inventaire des normes habilitant le Gouvernement à s'auto-organiser (b) avant de mettre en lumière les nombreux silences du constituant autorisant une grande autonomie organisationnelle au Gouvernement (c).

a) Les dispositions constitutionnelles contraignantes pour le Gouvernement en matière organisationnelle

La Constitution renferme peu de règles contraignantes en matière d'organisation gouvernementale. Cela ne signifie pas, malgré tout, que le constituant n'ait pas imaginé certaines contraintes normatives que le Gouvernement doive respecter.

Les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) constituent d'abord deux grandes contraintes pour le Gouvernement et son administration. Le premier article permet aux citoyens de suivre la nécessité et l'emploi des dépenses publiques engagées par le Gouvernement tandis que le second pose que la société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration.

Conformément à l'article 8 de la Constitution, relatif à la nomination et à la démission du Premier ministre et du Gouvernement, les actes de naissance et de décès du Gouvernement et de ses membres sont l'apanage du président de la République.

L'article 9 C prévoit que le chef de l'État préside le Conseil des ministres, ce qui contraint le Gouvernement à recueillir son aval dans un certain nombre de domaines. Le texte de 1958 impose précisément qu'un certain nombre de décisions soient obligatoirement soumises à la délibération du Conseil des ministres (art. 13 al. 1 et al. 4 C, art. 36 C, art. 38 al. 2 C, art. 39 al. 1 C, art. 49 al. 1 et al. 3 C, art. 74-1 al. 2 C et art. 76 al. 3 C).

Les articles 19 et 22 de la Constitution rappellent respectivement que les ministres ont le devoir de contresigner certains actes du président de la République et du Premier ministre et contribuent ainsi à l'organisation de la solidarité et de l'efficacité de l'action gouvernementale.

---

[260] L'on a même pu dire qu'elle avait instauré un « déséquilibre normatif en faveur du Gouvernement (P. AVRIL & J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 12).

De même, s'il n'y a pas, à proprement parler, de statut constitutionnel des membres du Gouvernement clairement institutionnalisé, les articles 23, 25 al. 2, 53-2, 57 et 71-1 al. 4 C ainsi que le titre X de la Constitution (articles 68-1 à 68-3 C) définissent un régime d'incompatibilité[261] et de responsabilité pénale pour ceux-ci.

En outre, dans son travail législatif, le Gouvernement rencontre un certain nombre d'obligations comme celles posées par exemple aux articles 34 C (domaines exclusifs de la loi[262]), aux articles 39 al. 2 C (consultation du Conseil d'Etat), 70 C (consultation du Conseil économique, social et environnemental), 74 C (consultation des collectivités d'outre-mer), 77 C (consultation des assemblées délibérantes de Nouvelle Calédonie), ou 88-4 C (transmission au Parlement de certains textes de l'UE).

Enfin, la Constitution prescrit que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent au Gouvernement (art. 62 al. 3 C), de même que l'action du Gouvernement est contrôlée par le Parlement (art. 24 al. 1 C), Gouvernement qui est responsable devant l'Assemblée nationale (Art. 20 et 49 C). Autant dire que l'ordre gouvernemental intérieur est dans le collimateur du Parlement et que l'Assemblée nationale a les moyens de faire démissionner un Gouvernement (art. 50 C) pour des questions relatives à cet ordre intérieur. De surcroît, le législateur intervient quelque peu dans la réglementation de l'ordre interne du Gouvernement.

Au-delà de ces prescriptions constitutionnelles, plusieurs normes contribuent à l'érection d'un pouvoir d'auto-organisation du Gouvernement. L'autonomie organisationnelle du Gouvernement est en effet le résultat d'une chaîne d'habilitations constitutionnelles plus ou moins explicites.

b) Les dispositions constitutionnelles habilitant le Gouvernement en matière organisationnelle

La première grande source d'habilitation est l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) qui, en posant le principe de la séparation des pouvoirs, permet d'affirmer que le Gouvernement dispose nécessairement de pouvoirs propres[263], comme l'illustrent de nombreuses décisions jurisprudentielles découlant de ce principe[264].

---

[261] Un membre du Gouvernement ne peut exercer un mandat parlementaire, être fonctionnaire ou exercer une activité de représentation professionnelle à caractère national ou une activité professionnelle (art. 23 C), être membre du Conseil constitutionnel (art. 57 C) ou Défenseur des droits (Art. 71-1 al. 4C). Sur ce point, cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

[262] Plusieurs dispositions sont de nature à limiter la marge d'action intérieure du Gouvernement : au titre de l'article 34 C, seule la loi peut déterminer le statut des magistrats, le statut des fonctionnaires, l'organisation de la Défense nationale ou le montant des ressources et des charges de l'État.

[263] Sachant que « la séparation des pouvoirs n'a jamais été entendue par le Conseil constitutionnel comme purement institutionnelle (…) mais comme une garantie du citoyen, du justiciable » (T. RENOUX & M. DE VILLIERS, *Code constitutionnel*, *loc. cit*). Or, dans une décision QPC, le Conseil a rappelé que « le principe de

La deuxième grande source résulte de la combinaison des articles 20 et 21 de la Constitution. L'article 20 prévoit que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » et qu'il dispose à cette fin « de l'administration et de la force armée ». Quant à l'article 21 C, il habilite le Premier ministre à diriger l'action du Gouvernement, à assumer la responsabilité de la Défense nationale, à assurer l'exécution des lois, à exercer le pouvoir réglementaire ainsi que le pouvoir de nomination à certains emplois civils et militaires, sachant qu'il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Enfin, cet article envisage que, le cas échéant, le Premier ministre puisse suppléer le président de la République dans la présidence des conseils et des comités de défense prévus à l'article 15 C.

Une dernière norme est existentielle pour le droit de l'organisation gouvernementale : l'article 37 alinéa 1 C qui octroie au Gouvernement un pouvoir réglementaire autonome dans certaines matières et qui sert de fondement, comme nous le verrons, à de nombreux décrets régissant l'organisation de l'administration gouvernementale.

Sur ces quelques fondements, mais également en raison de nombreux vides constitutionnels, le Gouvernement peut imaginer tous les moyens organiques, fonctionnels et procéduraux nécessaires à l'efficacité de son action.

c) Les nombreux silences du texte constitutionnel en matière organisationnelle

La Constitution est relativement silencieuse au sujet de l'organisation politique et administrative du Gouvernement.

- Les silences de la Constitution en matière d'organisation politique du Gouvernement

Tout d'abord, la Constitution ne régit ni la composition, ni la structure gouvernementale, pas même la question des attributions des membres du Gouvernement. Certes, comme il a déjà été relevé, le texte constitutionnel évoque à diverses reprises les « ministres », les « membres du Gouvernement » ou le « ministre de la Justice », mais reste totalement mutique quant à la composition et à la structure exactes du Gouvernement, lesquelles sont laissées à la co-discrétion du chef de l'État et du Premier ministre. Quant aux

---

la séparation des pouvoirs s'applique à l'égard du président de la République et du Gouvernement » (Cons. const., n°2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse et autres (Secret défense*), Rec. p. 528).

[264] Cf. *infra* Introduction générale, §2, A, 3.

attributions des membres du Gouvernement, elles ne figurent pas non plus dans la Constitution[265] mais sont définies par voie réglementaire.

Ensuite, la Constitution reste silencieuse sur de nombreux aspects du statut des membres du Gouvernement. Bien que cette question soit l'un des rares domaines où la Constitution pose des règles contraignantes, les Premiers ministres successifs ont dû poser eux-mêmes de multiples règles pour compléter les droits et devoirs de leurs ministres et secrétaires d'État.

Enfin, la Constitution est pour le moins vaporeuse s'agissant du régime juridique des organes de délibération politiques du Gouvernement, à commencer par le Conseil des ministres. L'article 9 C évoque l'existence d'un Conseil des ministres présidé par le chef de l'État, sans aucune autre précision sur l'organisation de ce Conseil, laquelle est complètement laissée à la discrétion de l'Exécutif[266]. Mieux, la Constitution ne comprend aucune règle concernant les Conseils ministériels, les Comités interministériels ainsi que les réunions ministérielles, lesquels sont pourtant les organes de délibération politiques du Gouvernement. En conséquence, les modalités de leur création, de leur structuration comme leurs fonctions ont dû été définies par le pouvoir réglementaire et la pratique et la coutume gouvernementales. Tel est également le cas de nombreux organes administratifs du Gouvernement.

- Les silences de la Constitution en matière d'organisation administrative du Gouvernement

La Constitution ne contient aucune règle concernant la structuration, la composition, la nomination, le statut et les fonctions des cabinets ministériels et de leurs membres, lesquels apparaissent pourtant comme la première composante organique de l'administration gouvernementale.

Par ailleurs, la Constitution ne comporte aucune disposition relative à la création, la structuration et les fonctions des administrations d'état-major chargées de la coordination du travail gouvernemental tels que, par exemple, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) ou le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Du reste, elle ne fait pas davantage mention des réunions interministérielles qui représentent pourtant le « mode le plus courant du travail

[265] À l'exception du contreseing des articles 19 et 22 C et de la participation du ministre de la Justice au Conseil supérieur de la magistrature qui est prévue à l'article 65 C.

[266] Si la Constitution impose qu'un certain nombre de dispositions soient prises en Conseil des ministres (Art. 13 al. 1 et al. 4 C, art. 36 C, art. 38 al. 2 C, art. 39 al. 1 C, art. 49 al. 1 et al. 3 C, 74-1 al. 2 C et art. 76 al. 3 C), les grandes fonctions du Conseil des ministres ont été définies par la coutume gouvernementale.

gouvernemental »[267]. Ces services du Premier ministre « du premier cercle »[268] et ces organes de délibération, indissociables de l'organisation gouvernementale, sont en réalité régis par les précédents gouvernementaux et/ou par voie réglementaire.

De même, la Constitution ne comprend aucune disposition régissant la création, la structuration et les fonctions des administrations centrales alors que l'article 2 du décret du 1er juillet 1992 dispose qu'elles « participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres »[269]. Dans ce domaine, l'autonomie organisationnelle du Gouvernement est donc totale.

Il est tout à fait conséquent que la Constitution reste silencieuse sur ces aspects car elle n'a pas vocation à tout prévoir. Une bonne Constitution doit rester courte. D'ailleurs, les constitutions étrangères sont également relativement silencieuses au sujet de l'organisation administrative de leur appareil gouvernemental. Or, il est intéressant de faire constater l'absence de dispositions constitutionnelles dans ce domaine pour mettre en lumière les espaces d'autonomie qui ont pu être laissés au Gouvernement afin qu'il puisse s'organiser. Face à de tels vides juridiques, il a dû façonner de manière autonome son propre droit organisationnel à chaque fois que le législateur restait également muet.

2. Les dispositions législatives organiques et ordinaires

En théorie, la loi n'a pas vocation à régir l'organisation du Gouvernement car celui-ci, au nom de la séparation des pouvoirs, doit constituer « une puissance autonome » devant procéder « d'une concession supérieure aux permissions législatives »[270]. Dans la réalité, si la loi ne représente pas la source principale du droit relatif à l'organisation gouvernementale, l'immixtion du Parlement est loin d'être marginale que ce soit en matière de contraintes (a) ou de droits conférés au Gouvernement sur le plan organisationnel (b), tout particulièrement dans le domaine du secret gouvernemental (c).

---

[267] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 201.

[268] Pour reprendre une expression employée dans un rapport de l'administration centrale (INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION & CONSEIL GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER, *Mission d'audit de modernisation, Rapport sur la rationalisation des fonctions de soutien des services du Premier ministre*, novembre 2006).

[269] Extrait de l'Article 2 du Décret n°92-604 précité. Dans les décrets relatifs à l'organisation des administrations centrales, l'on peut relever des formules confirmant le rôle de ces administrations dans la vie gouvernementale. Par exemple, telle direction générale « prépare les positions des ministères » (Décret n°2009-293 du 16 mars 2009, J.O. du 17 mars 2009).

[270] R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, n°176.

a) Les dispositions législatives contraignantes pour le Gouvernement en matière organisationnelle

Certaines mesures législatives sont de nature à contraindre l'organisation du Gouvernement dans cinq domaines principaux : celui du statut des membres du Gouvernement ; celui de la nomination et du statut des collaborateurs administratifs participant au travail gouvernemental ; celui de la légistique gouvernementale ; celui de la création de certaines instances ministérielles et enfin, celui de la publicité de certaines normes et documents d'origine gouvernementale.

- Les dispositions législatives relatives au statut des membres du Gouvernement

Nombreuses sont les règles relatives au statut des membres du Gouvernement. Si aucun statut *sui generis* du ministre n'a jamais vu le jour, le législateur a posé ou rappelé une multitude de règles dans le prolongement de celles déjà édictées par la Constitution.

Sur le plan du cumul des fonctions, il y a incompatibilité entre les fonctions gouvernementales et celles de magistrat[271], de parlementaire[272], de membre du CESE[273], de membre du Parlement européen[274], de fonctionnaire[275], de juré d'assises[276] ou de Défenseur des droits[277].

Sur le plan du statut financier, la législation soumet les membres du Gouvernement à des obligations de transparence[278], plafonne le montant des indemnités perçues par les

[271] Que l'on peut déduire de l'art. 8 al. 1 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, J.O. du 23 décembre 1958, p. 11551.
[272] Ordonnance n°58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, J.O. du 18 novembre 1958, p. 10334 & Loi organique n°2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution, J.O. du 14 janvier 2009, p. 720.
[273] Ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, J.O. du 30 décembre 1958, p. 12033, modifiée par la loi organique n°2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, J.O. du 29 juin 2010 & Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'assemblée des communautés européennes, J.O. du 8 juillet 1977, p. 3579.
[274] Loi n°77-680 du 30 juin 1977 autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct, J.O. du 1er juillet 1977, p. 3479.
[275] Art. 4 de l'ordonnance n°58-1099 précitée et Art. 44*bis* à 48 de la Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, J.O. du 12 janvier 1984.
[276] Art. 21 de la Loi organique n°2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, J.O. du 29 juin 2010, p. 11633 (*in* Art. 257 du Code de procédure pénale).
[277] Loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, J.O. du 30 mars 2011, p. 5497.
[278] Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 12 mars 1988, p. 3290, modifiée par la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 19 avril 2011 puis par la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 3 décembre 2013.

ministres titulaires de mandats locaux[279] et impose des règles déontologiques aux collaborateurs de l'Exécutif[280].

Sur le plan pénal, la loi prévoit que les membres du Gouvernement peuvent comparaître comme témoin devant la justice après avis du Conseil des ministres[281] tandis qu'une loi organique vient préciser les modalités d'organisation de la Cour de justice de la République[282].

Plus récemment, la loi est venue réglementer les rémunérations des membres du Gouvernement[283]. Cependant, cette intrusion législative a fait l'objet d'une sanction de la part du juge constitutionnel, l'habilitation constitutionnelle du législateur à agir dans l'ordre intérieur gouvernemental organique devant visiblement rester très limitée au nom de la séparation des pouvoirs[284].

L'empire de la loi s'étend également à la question des nominations gouvernementales et au statut des fonctionnaires participant au travail gouvernemental.

- Les dispositions législatives relatives aux nominations et au statut des collaborateurs administratifs participant au travail gouvernemental

En matière de nomination, l'ordonnance du 28 novembre 1958 confirme la prééminence présidentielle même si le chef de l'État peut déléguer son pouvoir au Premier ministre.

Par ailleurs, quand bien même un certain nombre d'emplois et de carrières sont laissés à la décision du Gouvernement, ce dernier reste tenu par le statut général de la fonction publique, en particulier par les lois du 13 juillet 1983[285], du 11 janvier 1984[286] et du 28 juin 1994[287]. De plus, le législateur n'hésite pas à limiter de manière fréquente certaines

---

[279] Article 23 de la Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, J.O. du 5 février 1992, p. 1851, modifié par l'article 27 de la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 19 avril 2011.

[280] Article 87 de la Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, J.O. du 30 janvier 1993, p. 1588, modifiée par l'article 18 de la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, J.O. du 6 février 2007.

[281] Art. 35 de la Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, J.O. du 16 juin 2000, p. 9039 (*in* Art. 652 à 656 du Code de procédure pénale).

[282] Loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République, J.O. du 24 novembre 1993, p. 16168.

[283] Art. 14 de la Loi n°2002-1050 du 6 août 2002, Loi de finances rectificative pour 2002, J.O du 8 août, p.13577-13578, modifiée par l'art. 116 de la Loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007, J.O. du 8 août 2002.

[284] Cons. const., n°2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*, Rec. p. 461, §79-83.

[285] Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, J.O. du 14 juillet 1983, p. 2174 (modifiée par plusieurs lois).

[286] Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 précitée.

[287] Loi n°94-530 du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'État et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées, J.O. du 29 juin 1994, p. 9371.

prérogatives gouvernementales en la matière comme l'illustre une récente loi du 31 mai 2011 sur la limite d'âge des fonctionnaires nommés dans des *emplois à la décision du Gouvernement*[288].

La loi vient également limiter l'autonomie légistique du Gouvernement, ce dernier se voyant imposer de nombreuses obligations à respecter dans la fabrication des textes législatifs et réglementaires.

- Les dispositions législatives relatives à la fonction intragouvernementale de confection de la loi

Les étapes de confection intragouvernementale des textes financiers sont en partie posées par des lois organiques[289] ; les projets de loi doivent faire l'objet d'études d'impact[290] et de consultations diverses[291] ; des règles pour améliorer la qualité du travail légistique ont été imposées[292] ; le suivi des décrets d'application a été intensifié[293] ; les règles en matière de publication ont été redéfinies[294] et la transparence administrative vis-à-vis des citoyens a été exigée[295].

Plus rarement, il arrive que la loi s'immisce dans la structuration organique de l'ordre gouvernemental intérieur.

---

[288] Loi n°2011-606 du 31 mai 2011 relative au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement, J.O. du 1er juin 2011.

[289] Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 précitée.

[290] Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.O. du 16 avril 2009, p. 6528. L'article 8 de la loi du 15 avril 2009 prévoit par exemple que les projets de loi initiés par le Gouvernement font l'objet d'une étude d'impact, laquelle vise notamment à évaluer les « conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées ».

[291] Cf. par ex. : Art. 13 de la loi n°2002-92 relative à la Corse, J.O. du 23 janvier 2002, p. 1503. Cet article 13 a été codifié à l'article L. 4422-16 du Code général des collectivités territoriales qui dispose notamment que : « L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse ». Cf. également par ex. : Art. 3 de la Loi n°2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n°2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative), J.O. du 22 janvier 2008, (*in* Art. L.1 du Code du travail).

[292] Loi n°2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, J.O. du 21 décembre 2007.

[293] Art. 67 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, J.O. du 10 décembre 2004.

[294] Ordonnance n°2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, J.O. du 21 février 2004, p. 3514.

[295] Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J.O. du 18 juillet 1978, p. 2851 (modifiée par l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 (J.O. du 7 juin 2005), l'ordonnance n°2009-483 du 29 avril 2009 (J.O. du 30 avril 2009), l'ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010 (J.O. du 7 mai 2010), la loi n°2011-334 du 29 mars 2011 (J.O. du 30 mars 2011) ainsi que par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 (J.O. du 18 mai 2011)) & Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.O. du 13 avril 2000, p. 5646.

- Les dispositions législatives relatives aux instances du travail interministériel

Bien que la création d'organes intérieurs dépende théoriquement du pouvoir réglementaire, certaines instances du travail interministériel ont déjà pu être créées par voie législative. Tel est par exemple le cas du comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale institué par la loi du 3 décembre 1966[296].

Le législateur n'a jamais manqué par ailleurs d'imposer des règles de publicité s'agissant des normes prises par le Gouvernement.

- Les dispositions législatives relatives à la publicité des normes et documents gouvernementaux

L'article 8 de l'ordonnance du 6 juin 2005 pose une exigence de publication de certaines normes et documents administratifs d'origine gouvernementale : « Font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives »[297].

Le décret du 30 décembre 2005 est venu préciser que ces documents devaient être publiés dans des bulletins officiels (B.O) « ayant une périodicité au moins trimestrielle et comportant dans leur titre la mention ''Bulletin officiel'' », étant entendu que « des arrêtés ministériels déterminent, pour chaque administration, le titre exact du ou des bulletins la concernant, la matière couverte par ce ou ces bulletins ainsi que le lieu ou le site où le public peut les consulter ou s'en procurer une copie »[298].

Tout ceci étant dit, le législateur n'est pas toujours dans une logique contraignante vis-à-vis du Gouvernement ; il peut au contraire l'habiliter à s'auto-organiser.

b) Les dispositions législatives habilitant le Gouvernement en matière organisationnelle

Au premier chef de ces dispositions : la loi du 24 novembre 1945 *relative aux attributions des ministres du Gouvernement provisoire de la République et à l'organisation des ministères,* dont l'exposé des motifs, – repris *in extenso* dans le décret du 22 janvier 1959

[296] Loi n°66-892 du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle, J.O. du 4 décembre 1966.
[297] Ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, J.O. du 7 juin 2005.
[298] Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n°78-753 du 17 juillet de 1978, J.O. du 31 décembre 2005.

relatif aux attributions des ministres[299] –, rappelle que, dans la tradition républicaine, l'organisation des ministères est fixée par le pouvoir exécutif au moyen de décrets. Si cette loi a été abrogée, l'exposé des motifs ne l'a pas été afin de perpétuer l'autonomie du pouvoir exécutif. En effet, il faut savoir que cette loi de 1945 figure dans les visas du décret du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres[300].

En outre, l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984[301] laisse un certain nombre d'emplois supérieurs à la décision du Gouvernement[302] tandis que la loi du 28 juin 1994[303] consent à celui-ci la possibilité de nommer certaines personnes au tour extérieur.

À ces lois phares s'adjoignent ensuite les dispositions législatives mettant le Conseil d'État[304] et la Cour des comptes[305] au service du Gouvernement, mais aussi celles habilitant le Conseil des ministres à dissoudre par décret certains groupements ou associations[306], une collectivité territoriale[307] ou un EPCI[308]. Le Conseil des ministres a également compétence pour déclarer l'état d'urgence[309] ou pour définir les obligations imposées aux membres du Conseil constitutionnel[310].

---

[299] Décret n°59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, J.O. du 23 janvier 1959, p. 1171.

[300] Cf. Loi n°45-01 du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres du Gouvernement provisoire de la République et à l'organisation des ministères, J.O. du 25 novembre 1945, p. 7826.

[301] Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, J.O. du 12 janvier 1984, p. 271, modifiée par la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, J.O. du 13 mars 2012.

[302] À l'initiative du Gouvernement, une loi est même venue récemment allonger l'âge potentiel de départ à la retraite pour les emplois à la décision (Loi n°2011-606 du 31 mai 2011 précitée).

[303] Loi n°94-530 du 28 juin 1994 précitée.

[304] Loi n°2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, J.O. du 16 juin 2009 (*in* Art. L. 112-1 à L. 112-6 du CJA).

[305] Cf. spéc. : Loi n°94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie législative du Code des juridictions financières, J.O. du 6 décembre 1994 (*in* Art. L. 111-2 du Code des juridictions financières) & Art. 42 de la Loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, J.O. du 14 décembre 2011 (*in* L. 132-5-1 du Code des juridictions financières). L'on pourrait y ajouter l'important art. 15 de la loi n°2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte, J.O. du 8 décembre 2010, lequel, repris dans l'article L. 312-1 du Code des juridictions financières, rend justiciable devant la Cour de discipline budgétaire et financière, les membres des cabinets ministériels et les fonctionnaires travaillant sous l'autorité du Gouvernement (Sur ce point, cf. *infra* Introduction générale, §2, A, 3, c).

[306] Ordonnance n°2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, J.O. du 13 mars 2012 (in Art. L. 212-1 et L. 212-2 du Code de sécurité intérieure).

[307] Cf. Art. L. 2121-6 (Dissolution d'un conseil municipal), Art. L. 3121-5 (Dissolution d'un conseil général), Art. L. 4132-3 (Dissolution d'un conseil régional) du CGCT.

[308] Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, J.O. du 13 juillet 1999, p. 10361 (in Art. L. 5215-42 CGCT).

[309] Loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, J.O. du 7 avril 1955, p. 3479 (in Art. L 213-1 du code de la sécurité intérieure) modifiée par l'ordonnance n°60-372 du 15 avril 1960 modifiant les articles 2, 3, 4 et 11 de la loi du 3 avril 1955 (J.O. du 17 avril 1960, p. 3584).

[310] Article 7 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, J.O. du 9 novembre 1958, p. 10129.

D'autres normes législatives mandatent enfin le Gouvernement pour simplifier le droit[311], préparer les grands textes financiers de l'État[312] et conduire la politique de défense nationale[313].

Mieux, certaines dispositions législatives viennent protéger et encadrer les secrets du Gouvernement.

c) Les dispositions législatives protégeant et encadrant le secret gouvernemental

Les lois du 17 janvier 1978[314] et du 8 juillet 1998[315], l'ordonnance du 17 novembre 1958[316] ainsi que la loi du 15 juillet 2008[317] ont défini le régime du secret gouvernemental à plusieurs égards afin de « laisser aux décideurs la latitude d'action indispensable à la fonction gouvernementale »[318], tout en garantissant l'État de droit[319].

- La protection des documents gouvernementaux

Pour ce qui concerne l'organisation gouvernementale, l'article 6-2° de la loi du 17 juillet 1978 dispose que ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte « au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif » ainsi qu' « au secret de la défense nationale » et « à la conduite de la politique extérieure de la France ». Depuis 1978, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a ainsi rendu de nombreux avis permettant de délimiter le champ du secret gouvernemental.

Par exemple, s'agissant du secret des délibérations gouvernementales, qui intéresse au premier chef la question de l'organisation du Gouvernement, la CADA a notamment estimé

---

[311] Cf. par ex. : Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, J.O. du 3 juillet 2003, p. 11192 & Loi n°2004-1343 précitée.

[312] Loi organique n°2001-692 & Loi organique n°2005-881 précitées. L'article 38 de la LOLF dispose notamment que : « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres ».

[313] Loi n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, J.O. du 31 juillet 2009.

[314] Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 précitée.

[315] Loi n°98-567 du 8 juillet 1998 instituant une Commission consultative du secret de la défense nationale, modifiée par l'ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense, J.O. du 21 décembre 2004.

[316] Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, J.O. du 18 novembre 1958, p. 10335.

[317] Loi n°2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, J.O. du 16 juillet 2008.

[318] J. LAVEISSIÈRE, « À propos d'un rapport trop explosif : l'accès aux documents administratifs et la protection du secret des délibérations du gouvernement », *JCP*, 1988, p. 3347.

[319] Du reste, même la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu le droit pour le Gouvernement de conserver un certain nombre de secrets pourvu que l'usage du secret soit encadré par un contrôle indépendant, qu'il soit de nature parlementaire ou juridictionnel (Sur ce point, cf. spéc. : CEDH, 26 mars 1987, *Affaire Leander c/ Suède*, n°9248/81).

que sont couverts par le secret les documents suivants : les dossiers sur la base desquels le Conseil des ministres a délibéré[320] ; les procès-verbaux des conseils et comités de défense et des comités interministériels[321] ; les comptes rendus de réunions interministérielles[322] ; les documents retraçant des délibérations gouvernementales, qu'il s'agisse de courriers échangés entre des ministres, des membres de cabinets et les principaux responsables du ministère[323] ; les comptes rendus d'une réunion dans laquelle des représentants du Gouvernement ont débattu d'un projet[324] ; les documents préparatoires à la confection d'un texte d'origine gouvernementale[325] ou enfin des documents relatifs au secret de la défense nationale[326].

Dans la pratique, en dépit des apparences[327], le Gouvernement est souvent réticent à l'idée de communiquer des documents relatifs à son organisation et à son fonctionnement internes. Dans le cadre de nos travaux, lorsque nous lui avons demandé la communication de la nomenclature la plus fine du budget de l'État retraçant les dépenses des cabinets ministériels et des administrations centrales, il n'a pas accédé à notre demande, nonobstant l'avis favorable rendu par la CADA. C'est pourquoi, nous avons engagé une procédure contentieuse devant le Tribunal administratif de Paris qui est toujours en cours d'instance[328].

Bien entendu, le secret gouvernemental ne porte pas que sur la question de l'accès aux documents administratifs mais également sur celle des documents relatifs à la défense du pays.

---

[320] Avis n°20051549 du 26 mai 2005.
[321] Avis n°20043151 du 22 juillet 2004 & avis n° 20081250 du 20 mars 2008.
[322] Avis n°20014187 du 20 décembre 2001.
[323] Avis n°19941734 du 21 juillet 1994.
[324] Avis n°20021036 du 14 mars 2002.
[325] Qu'il s'agisse des échanges de courriers, notes et comptes rendus de réunions élaborés lors de la phase préparatoire à l'adoption d'un décret (Avis n°19941734 du 21 juillet 1994), les versions successives d'un projet de décret (Avis n°20023721 du 5 décembre 2002), le rapport de présentation d'un décret (Conseil n°20011270 du 22 mars 2001 et n°20060649 du 2 février 2006) ou encore, les documents préparatoires à l'adoption de la réforme de la rémunération des membres des cabinets ministériels (Avis n°20022698 du 27 juin 2002).
[326] Pour le secret de la défense nationale, cf. spéc. : Avis n°20091147 du 30 avril 2009 ; pour la conduite de la politique extérieure, cf. spéc. : Avis n°19970059 du 2 janvier 1997, Avis n°19971796 du 29 mai 1997, Avis n°20024391 du 23 janvier 2003, Avis n°20032193 du 22 mai 2003, Avis n°20072905 du 26 juillet 2007, conseil n°20074594 du 22 novembre 2007 & Avis n°20080843 du 21 février 2008.
[327] Cf. par ex. spéc. : Communication du Conseil des ministres du 21 mai 2014 relative à la politique en matière de données publiques.
[328] Cf. Avis de la CADA sollicité par l'auteur de la présente étude (Avis n°20132470 du 23 mai 2013) et recours devant le TA de Paris n°1312624/12-1, 3 septembre 2013, *Monsieur Matthieu Caron c/Ministre de l'économie et des finances*, cf. **ANNEXE I** - Affaire en instance devant le TA de Paris : Matthieu Caron c/Ministre de l'économie et des finances.

- La protection spécifique des documents relatifs à la défense nationale

Les articles L. 2312-1 à 2312-8 du code de la défense, issus de la loi du 8 juillet 1998, codifiée par l'ordonnance du 20 décembre 2004, régissent le droit de la Commission consultative du secret de la défense nationale[329].

Cette commission est une autorité administrative indépendante chargée de donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification en application des dispositions de l'article 413-9 du code pénal[330], cet avis étant rendu à la suite de la demande d'une juridiction française. Le sens de l'avis peut être favorable à une déclassification totale ou partielle ou être défavorable.

Si l'article L. 2312-6 du code de la défense contraint les ministres à prendre toutes les mesures utiles pour faciliter l'action de cette commission, l'avis de celle-ci demeure néanmoins consultatif, le ministre ayant toute latitude pour déclassifier malgré un avis défavorable de la commission ou au contraire pour refuser la déclassification en dépit de l'avis favorable de la commission. Ainsi, par exemple, François Fillon a refusé le 22 novembre 2010 que le juge Van Ruymbeke perquisitionne les locaux de la DGSE à propos de l'affaire Karachi[331].

Le Parlement lui-même rencontre des limites dans les pouvoirs d'investigation qu'il détient pour connaître des questions entourant le secret gouvernemental, singulièrement en matière de secret de la défense nationale.

- La limitation du pouvoir d'investigation des commissions parlementaires s'agissant des sujets relatifs au secret gouvernemental

Il faut savoir que l'ordonnance du 17 novembre 1958 autorise une commission parlementaire spéciale ou permanente « à convoquer toute personne dont elle estime

[329] Cf. également : Décret n°98-608 du 17 juillet 1998 & Décret n°2009-254 du 4 mars 2009 relatif à certaines dispositions réglementaires de la deuxième partie du code de la défense, J.O. du 7 mars 2009, définissant notamment les trois niveaux de classification : « Très secret-Défense », « Secret-Défense », « Confidentiel Défense ». Cf. par ailleurs : Instruction interministérielle 1300/SGDN/PSE/SSD du 25 août 2003 relative à la protection du secret de la défense nationale mais aussi : Cons. const., n°2011-192 QPC, précitée.

[330] Article 413-9 al. 1 du code pénal : « Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès ».

[331] Sur ce point, cf. : *Le Monde* du 24 novembre 2010. Cf. par ailleurs plusieurs affaires connues : Affaires des frégates de Taïwan, Clearstream, Borrel ou Karachi. Sur la commission consultative du secret de la défense nationale, cf. spéc. : C. GUETTIER, « Une nouvelle autorité administrative indépendante : la Commission consultative du secret de la défense nationale », *LPA*, 22 janvier 1999, n°16, p. 5 ; M. GUILLAUME, « La réforme du droit du secret de la défense nationale », *RFDA*, 1998, p. 1223 ; P. TÜRK, « Six ans d'activité de la Commission consultative de la Défense nationale », *LPA*, 24 juin 2005, n°125, p. 4.

l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État »[332].

Enfin, ajoutons que le législateur a défini un cadre pour la conservation des archives gouvernementales, c'est-à-dire pour conserver secrète pendant un certain temps, l'histoire de l'organisation gouvernementale.

- La protection des archives gouvernementales

Le pouvoir exécutif a toujours accordé une importance particulière à la protection de ses archives. Elles faisaient partie jadis du Trésor royal que le Roi conservait par-devers lui à l'occasion de tous ses déplacements. Or, c'est par voie législative que la protection des archives gouvernementales est garantie par le droit positif actuel.

L'article L. 213-2 du code du patrimoine résultant de la loi du 15 juillet 2008 prévoit que les archives publiques qui pourraient porter « atteinte au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables du pouvoir exécutif » ainsi qu' « à la conduite de la politique extérieure » ne sont communicables qu'à l'expiration d'un délai de vingt-cinq ans « à compter de la date du document ou du document le plus récent inclus dans le dossier ».

Ce délai est même porté à cinquante ans « pour les documents dont la communication porte atteinte au secret de la défense nationale » et « aux intérêts fondamentaux de l'État dans la conduite de la politique extérieure »[333].

Le respect de toutes ces dispositions constitutionnelles et législatives est assuré par les juges, lesquels sont d'ailleurs souvent amenés à pallier le silence ou l'imprécision de la Constitution et de la loi.

3. Les jurisprudences constitutionnelle, administrative, financière et judiciaire

Sans conteste, les juges coopèrent activement à l'élaboration du droit relatif à l'organisation gouvernementale. Loin d'être soustraite à la justice, l'organisation du Gouvernement est en effet partiellement définie, protégée et contrôlée par les juges constitutionnel (a), administratif (b), financier (c) et judiciaire (d).

---

[332] Ordonnance n°58-1100 précitée. Sur cette question, cf. spéc. : P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, Lextenso Éditions, Coll. Systèmes Droit, 2011, p. 158-160.

[333] Sur la question des archives gouvernementales, cf. spéc. : Circulaire n°5626/SG du 22 décembre 2012 & Circulaire n°5733/SG du 25 août 2014 relatives aux archives des membres du Gouvernement & mais aussi : A. DEZALLAI, « Les archives du pouvoir exécutif français : illustrations d'exceptions à de grands principes du droit public », *RDP*, 2011, p. 155.

a) La jurisprudence constitutionnelle relative à l'organisation du Gouvernement

En théorie, le Conseil constitutionnel n'est pas le juge des actes du pouvoir exécutif sauf lorsqu'il est amené à se prononcer de manière indirecte sur ceux-ci à l'occasion de son contrôle de constitutionnalité des lois. En pareille occasion, il se veut tout à la fois le gardien, le régulateur et l'acteur privilégié de l'organisation du Gouvernement.

- Le Conseil constitutionnel, protecteur des prérogatives organisationnelles du Gouvernement

À l'origine, le Conseil constitutionnel a été conçu par le constituant de 1958 comme un allié du Gouvernement chargé d'éviter les empiétements du Parlement dans l'action et la vie gouvernementales.

En tant que gardien de la répartition des compétences normatives, le Conseil constitutionnel veille notamment à ce que le Parlement n'empiète pas sur les prérogatives gouvernementales en protégeant le pouvoir réglementaire autonome du Gouvernement[334], son pouvoir réglementaire dérivé[335] ainsi que son autonomie dans la procédure législative[336].

---

[334] Cf. spéc. : Cons. const., n°68-35 DC du 30 janvier 1968, *Loi relative aux évaluations de base à certains impôts directs locaux*, Rec. p. 19, §1 ; Cons. const., n°82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, Rec. p. 57, §11 ; Cons. const., n°2004-493 DC du 26 février 2004, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale (articles 86 et 143)*, Rec. p. 64, §3 ; Cons. const., n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, Rec. p. 72, § 22 et 23 ; Cons. Const., n°2012-649 DC du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, §10, Rec. p. 142.

[335] Cf. par ex. : Cons. const., n°78-95 du 27 juillet 1978, *Loi complétant les dispositions de l'article 7 de la loi n°60-791 du 2 août 1960 relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles*, Rec. p. 26, §9. Étant entendu naturellement que « dans le cadre de ce pouvoir réglementaire dérivé, il est loisible au législateur de fixer au Gouvernement des prescriptions quant aux mesures à prendre » (M. LASCOMBE, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, *op. cit*., p. 193).

[336] Cf. spéc. : Cons. const., n°66-7 FNR du 21 décembre 1966 *Proposition de loi de M. Baudis, député, telle qu'elle résulte du rapport de la commission spéciale, concernant l'indemnisation des dommages subis par les Français rapatriés d'outre-mer*, Rec. p. 37, §6 ; Cons. Const., n°76-73 DC du 28 décembre 1976, *Loi relative à l'élection des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon*, Rec. p. 32, §2 ; Cons. const., n°78-102 DC du 17 janvier 1979, *Loi portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VIIe Plan*, Rec. p. 26, §2 ; Cons. const., n°82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, Rec. p. 48, §16 ; Cons. const., n°84-170 DC du 4 juin 1984 précitée ; Cons. const., n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, Rec. p. 50, §47 ; Cons. const., n°89-269 du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, Rec. p. 33, §38 ; Cons. const., n°2000-428 DC du 4 mai 2000, *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte*, Rec. p. 70, §13 ; Cons. const., n°2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer*, Rec. p. 164, § 60 et 61. Rappelons, au besoin, que le Conseil laisse au Gouvernement le soin, au travers des articles 37 al. 2 C et 41 C, de réguler l'empiètement du législateur dans le domaine réglementaire (Sur ce point, cf. spéc. : Cons. const., n°82-143 du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, Rec. p. 57, §11 ; Cons. const., n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, Rec. p. 72, §23 ; Cons. Const., n°2012-649, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, §10, Rec. p. 142). « Toute loi comporte, en effet, (…) des dispositions de nature réglementaire. Si le Conseil avait considéré ces dispositions contraires au partage des compétences institué par la Constitution, il aurait été conduit à censurer sur ce fondement quasiment toutes les lois soumises à son examen (…). En déclarant que la présence de dispositions réglementaires dans la loi n'est pas inconstitutionnelle, le Conseil se dégage de cette contrainte, dangereuse pour son autorité, et fait savoir aux requérants potentiels qu'il ne sert à rien de multiplier les recours pour violation

D'ailleurs, rappelons que le Conseil a affirmé que le Gouvernement disposait d'un « domaine qui lui est réservé (…) dans les conditions de sa propre organisation et de son fonctionnement interne »[337]. En bonne logique, le Conseil a ainsi reconnu que la répartition des attributions entre les membres du Gouvernement relevait du pouvoir réglementaire conformément au décret du 22 janvier 1959[338]. De même, il a jugé que seul le pouvoir réglementaire était compétent, sauf exception[339], pour décider qu'un décret doit être délibéré en Conseil des ministres[340]. Au surplus, de jurisprudence constante, les dispositions organisant la répartition des tâches entre les administrations de l'État ont un caractère réglementaire, sous réserve qu'elles ne remettent en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 C a placés dans le domaine de la loi[341].

Mieux, au nom de la séparation des pouvoirs, le Conseil a jugé que le Parlement ne pouvait adresser certaines injonctions au Gouvernement[342] ou prendre des dispositions qui

---

des articles 34 et 37 », le Gouvernement pouvant toujours se voir « restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire » par le jeu de l'article 37 al. 2 C (D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 10e éd., 2013, p. 228).

[337] Cons. const., n°82-142 DC du 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification*, Rec. p. 52, §15.

[338] Cons. const., n°69-56 L du 9 juillet 1969, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article premier de la loi du 19 décembre 1961 instituant un centre national d'études spatiales et article premier de la loi du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche,* Rec. p. 31, §1 et 2. Cf. également : Cons. const., n°70-63 L du 9 juillet 1970, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article 10, premier alinéa, de la loi du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne,* Rec. p. 41, §2.

[339] Par exemple, cette compétence peut revenir au législateur organique. Sur la compétence de celui-ci en la matière, cf. spéc. : Cons. const., n°86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, Rec. p. 141, §58 et 86. Le législateur organique peut confier à une autorité de l'État, autre que le Premier ministre, le soin de fixer, dans un domaine déterminé, des normes permettant de mettre en œuvre une loi.

[340] Sur ce point, cf. spéc. : Cons. const., n°80-114 L du 15 octobre 1980, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article L341-1 du Code de l'aviation civile*, Rec. p. 66, §1 ; Cons. const., n°2006-204 L du 15 juin 2006, *Nature juridique d'une disposition du code de l'éducation*, Rec. p. 65, §1. Plus globalement, le pouvoir réglementaire est compétent pour déterminer les autorités habilitées à se partager le pouvoir réglementaire (Sur ce point, cf. spéc. : Cons. const., n°87-149 L du 20 février 1987, *Nature juridique de dispositions du code rural et de divers textes relatifs à la protection de la nature,* Rec. p. 22, §1).

[341] Sur ce point, cf. spéc. : Cons. const., n°96-179 L du 5 septembre 1996, *Nature juridique des dispositions de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France,* Rec. p. 115, §1 & Cons. const., n°97-180 L du 21 janvier 1997, *Nature juridique de l'article 2 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, Rec. p. 29, §2 ; Cons. const., n°2005-200 L, 24 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code de l'éducation*, Rec. p. 54, §1.

[342] La disposition qui comporte l'injonction au Gouvernement d'informer le Parlement sur les orientations principales et le délai prévisionnel de publication des dispositions réglementaires qu'il doit prendre dans l'exercice de la compétence exclusive qu'il tient des articles 13 et 21 de la Constitution méconnaît le principe de séparation des compétences des pouvoirs législatif et réglementaire (Cons. const., n°2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,* Rec. p. 84, §6 et 16 ; cf. également : Cons. const., n°2009-577 DC du 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision,* Rec. p. 64, §30 ; Cons. const., n°2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale,* Rec. p. 120, §59 à 62). À propos de ces deux décisions, cf. spéc. : F. CHALTIEL, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du Gouvernement ? », *LPA*, 28 mai 2009, p. 4-9 & P. AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire », *LPA*, 14-15 juillet 2009, p. 7-8.

seraient de nature à remettre en cause cette séparation[343]. Comme l'ont mis en lumière les professeurs Beaud et Wachsmann, la récente décision du 9 août 2012 relative à la rémunération du président de la République et des membres du Gouvernement[344] représente une démonstration éclatante des « franchises » accordées au pouvoir exécutif[345] et des limites d'une « interprétation extensive de l'autonomie »[346] de celui-ci, le Conseil ayant parfois tendance à confondre « la séparation des pouvoirs avec la spécialisation des pouvoirs »[347], ignorant « le fait capital que la faculté d'empêcher est au cœur de la séparation des pouvoirs »[348].

Cette tâche de gardien du temple gouvernemental ne prive pas le Conseil de jouer un rôle de métronome rythmant l'organisation interne de celui-ci à chaque fois que l'occasion lui en est donnée[349].

- Le Conseil constitutionnel, régulateur des prérogatives organisationnelles du Gouvernement

Si, à la différence du droit parlementaire[350], aucun texte ne fait allusion à une quelconque compétence du Conseil constitutionnel pour examiner le règlement intérieur des travaux du Gouvernement[351], il n'a pas manqué, au gré de ses contrôles de constitutionnalité de la loi, de dégager une jurisprudence à vocation institutionnelle visant à encadrer, entre

---

[343] Si la valeur constitutionnelle du principe de séparation des pouvoirs entre le législatif et l'Exécutif a été consacrée pour la première fois au profit du pouvoir législatif (Cons. const., n°79-104 DC du 23 mai 1979, *Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle−Calédonie*, Rec. p. 27, §9), de nombreuses décisions sont venues par la suite défendre les prérogatives du pouvoir exécutif (Cf. par ex. : Cons. const., n°2005-532 du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Rec. p. 31, §5 ; Cons. const., n°2011-192 QPC du 10 novembre 2011 précitée ; Cons. const., n°2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, J.O. du 7 décembre 2013, p. 19958, §78 & 79).

[344] Cons. const., n°2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*, Rec. p. 461, §79-83. « L'intervention d'une disposition législative n'est pas ici un simple empiètement de la loi sur le champ du règlement. Bien sûr, aucune disposition de la loi et notamment l'article 34 ne donne compétence à la loi sur ce sujet (…). Ce qui est en jeu ici n'est pas la répartition entre les domaines de la loi et du règlement. Il s'agit d'une atteinte portée par la loi au fonctionnement propre des pouvoirs exécutifs. Il en irait par exemple de même si la loi fixait le nombre de ministères ou la liste de ceux-ci. De telles mesures impliqueraient que la Constitution ait habilité le législateur à intervenir. Faute de fondement constitutionnel, elles porteraient atteinte à la séparation des pouvoirs. Il en va de même de la fixation de la rémunération du Président de la République et du Premier ministre » (Cf. : www.conseil-constitutionnel.fr/ : Note sous décision n°2012-654 DC, 2012, p. 44). Sur ce point, cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, §1.

[345] P. WACHSMANN, « La séparation des pouvoirs contre les libertés ? », *AJDA*, 2009, p. 619.

[346] O. BEAUD, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », *Jus Politicum*, juillet 2013, n°9, p. 21-22.

[347] P. WACHSMANN, *loc. cit.*

[348] *Ibidem.*

[349] Sur ce point, cf. spéc. : F. RUEDA, *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel. Les exemples français, allemand et espagnol*, LDGJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 96, 2000.

[350] Cf. spéc. : Cons. const., n°59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 58.

[351] Sur ce règlement, cf. *infra* Introduction générale, §2, B, 1.

autres, la formation et la démission du Gouvernement[352], la question des intérims ministériels et des affaires courantes[353], l'organisation du Conseil des ministres[354], le statut[355] et les fonctions[356] des membres du Gouvernement, la délégation du pouvoir réglementaire aux ministres[357], le pouvoir d'initiative et d'exécution de la loi du Gouvernement[358] ainsi que son pouvoir de nomination[359].

---

[352] Cf. par ex : Cons. const., n° 2000-26 REF du 6 septembre 2000, *Hauchemaille*, J.O. du 9 septembre, Rec. p. 140, §8 à 10 ; Cons. const., n°2002-19 ELEC du 22 mai 2002, *Hauchemaille et association Déclic*, Rec. p. 127, §6.

[353] Cf. par ex. : Cons. const., n°89-264 DC du 9 janvier 1990, *Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993*, Rec. p. 46 ; Cons. const., n°89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, Rec. p. 110, §8 ; Cons. const., n°89-269 DC du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, Rec. p. 973, §6.

[354] Cf. par ex. : Cons. const., n°95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, Rec. p. 269, §7 ; Cons. Const., n°2003-468 DC du 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques,* Rec. p. 327, §7 ; Cons. const., n°2009-215L du 12 février 2009, *Nature juridique de dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion*, Rec. p. 52, §2 ; Cons. const., n°2011-225L du 16 juin 2011, *Nature juridique du quatrième alinéa de l'article L. 6112-2 du code de la santé publique*, Rec. p. 277, §1.

[355] Cf. par ex. : Cons. const., n°67-439 AN, 21 juin 1967, *A.N. Rhône (4ème circ.)*, Rec. p. 133, §3 ; Cons. Const., n°75-821/822 AN, 28 janvier 1976, A.*N., Vienne (2ème circ.)*, Rec. p. 77, §3 ; Cons. const., n°84-177 DC, *Loi relative au statut du territoire de la Polynésie française, et notamment son article 10*, Rec. p. 66, §4 ; Cons. const., n°84-178 DC du 30 août 1984, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, et notamment ses articles 12, 131 et 137*, Rec. p. 69, §5 ; Cons. const., n°86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, Rec. p. 141, §54 ; Cons. const., n°2013-676 DC, 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, J.O. du 12 octobre 2013, p. 16847, § 58 à 62 (Sur cette décision, cf. spéc. : J.-É. GICQUEL, « Le conseil constitutionnel et la transparence de la vie publique », *La Semaine juridique, Éd. Générale*, 28 octobre 2013, n°44-45, p. 1143 & M. VERPEAUX, « La transparence de la vie publique face au juge constitutionnel », *La Semaine Juridique, Éd. Administration et collectivités territoriales*, 27 janvier 2014, n°4, p. 27-34).

[356] Cf. par ex. : Cons. const., n°69-56 du 9 juillet 1969 précitée ; Cons. const., n°80-120 DC du 17 juillet 1980, *Loi modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968*, Rec. p. 39, §6 ; Cons. const., n°88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, Rec. p. 18, §15 ; Cons. const., n°90-281 DC du 27 décembre 1990, *Loi sur la réglementation des télécommunications*, Rec. p. 91 ; Cons. const., n°93-324 DC du 3 août 1993, *Indépendance de la Banque de France*, Rec. p. 208, §14 et 15 ; Cons. const., n°2000-28 REF du 11 septembre 2000 *sur une requête présentée par Monsieur Alain Meyet*, Rec. p. 148 ; Cons. const., n°2009-216L du 9 avril 2009, Rec. p.93, §1 et 2.

[357] Le pouvoir réglementaire peut être confié aux ministres mais l'habilitation doit respecter la jurisprudence constitutionnelle qui ne l'admet que « pour des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu » (Cons. const., n°88-248 DC précitée).

[358] Cf. par ex. : Cons. const., n°82-142 DC, §13 à 20, précitée ; Cf. également sur l'article 39 C : Cons. const., n°84-179 DC du 12 septembre 1984, §3, précitée ; Cons. const., n°90-285 DC, du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, §5 et 6, Rec. p. 95 ; Cons. const., n°93-329 du 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales,* Rec. p. 9, §12) ; Cons. const., n°2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, Rec. p. 49, §2 et 4 ; Cons. const., n°2004-504 DC du 12 août 2004, *Loi relative à l'assurance maladie*, Rec. p. 153, §31 ; Cons. const., n°2005-35 REF, *Décision du 19 mai 2005 sur des requêtes présentées par Monsieur René Georges Hoffer et Monsieur Jacques Gabarro-Arpa*, Rec. p. 61 ; Cons. const., n°2009-579 DC du 9 avril 2009, §14 et 16, précitée.

[359] Cf. par ex. sur les emplois à la décision du Gouvernement : Cons. const., n°2013-676 DC du 9 octobre 2013, § 59 à 62, précitée ; Cons. const., n°2010-94 QPC, 28 janvier 2011, *M. Robert C. Nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique*, Rec. p. 91. Cf. par ex. sur le pouvoir de nomination au tour extérieur : Cons. const., n°84-179 DC du 12 septembre 1984, *Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public*, Rec. p. 73, §14 & 17 ; Cons. const., n°85-204 DC, 16 janvier 1986, Loi portant diverses dispositions d'ordre social, Rec. p. 18, §3 ; Cons. const., n°92-305 DC, 21 février 1992, *Loi organique modifiant*

En parallèle, le Conseil a nourri une relation étroite avec Matignon via le secrétariat général du Gouvernement.

- Le Conseil Constitutionnel, interlocuteur du secrétariat général du Gouvernement

Le Conseil constitutionnel représente aujourd'hui un partenaire incontournable du travail gouvernemental. Il entretient avec le SGG des liens solides. Ce dernier lui communique notamment les observations du Gouvernement[360], prend en compte sa jurisprudence lors de la préparation intragouvernementale de la loi[361] et veille à ce que les acteurs gouvernementaux soient au fait de la jurisprudence du Conseil[362].

Il va sans dire que les liens entre le Gouvernement et le juge administratif sont également particulièrement étroits[363].

b) La jurisprudence administrative relative à l'organisation du Gouvernement

À la différence de la jurisprudence constitutionnelle qui est très protectrice des prérogatives organisationnelles du Gouvernement, les arrêts du Conseil d'État jouent surtout un rôle d'encadrement de ces prérogatives, le juge administratif s'étant imposé comme le juge des actes du pouvoir exécutif[364]. Cela n'empêche pas pour autant le Conseil d'État de protéger certaines prérogatives organisationnelles du Gouvernement.

---

l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, Rec. p. 27, §28 ; Cons. const., n°95-177 L, 8 juin 1995, *Nature juridique de dispositions prévoyant que certaines nominations doivent être effectuées par décret en conseil des ministres*, Rec. p. 211 ; Cons. const., n°2006-533 DC du 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, Rec. p. 39, §15 et 16.

[360] Cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

[361] Sur ce point, cf. spéc. : M. DISANT, *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel,* LDGJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 135, 2010, p. 402-408.

[362] *Idem*, p. 425-431.

[363] De manière générale, sur l'enrichissement du droit constitutionnel par le juge administratif, cf. spéc. : S. LEROYER, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la Ve République. Essai sur une théorie de l'État*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de Thèses, v. 106, 2011.

[364] Il faut avoir à l'esprit qu'il a fallu une succession de grandes jurisprudences administrative et constitutionnelle pour affirmer la fonction contentieuse du Conseil d'État à l'égard des actes *du* Gouvernement. L'arrêt *Prince Napoléon* du 19 février 1875 a abandonné la théorie du mobile politique pour définir l'acte de gouvernement ; l'arrêt *Cadot* du 13 décembre 1889 a remis en cause la compétence générale des ministres pour se prononcer dans le cadre des recours dirigés contre les décisions administratives ; l'arrêt *Dame Lamotte* du 17 février 1950 a consacré le principe selon lequel toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir tandis que l'arrêt *Canal* du 19 octobre 1962 a reconnu que les plus hautes autorités politiques de l'État étaient en même temps des autorités administratives (CE, 19 février 1875, *Prince Napoléon*, Rec. p.155 ; CE, 13 décembre 1889, *Cadot*, Rec. p. 1148 ; CE, 17 février 1950, *Ministre de l'agriculture C/Dame Lamotte*, Rec. p. 110 ; CE, 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*, Rec. p. 552). Par ailleurs, la décision « Validation d'actes administratifs » du Conseil constitutionnel du 22 juillet 1980 a rappelé au Gouvernement qu'il lui était interdit de censurer, d'adresser des injonctions ou de se substituer au juge administratif (Cons. const., n°80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, Rec. p. 46, §6 et 7). De même, sa décision « Conseil de la concurrence » du 23 janvier 1987 est venue constitutionnaliser la compétence de la juridiction administrative pour juger les actes du pouvoir exécutif (Cons. const., n°86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, Rec.

- Le Conseil d'État, protecteur des prérogatives organisationnelles du Gouvernement

Tout comme le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a d'abord affirmé le principe de séparation des pouvoirs, qu'il a élevé au rang de principe général du droit[365].

Au-delà de ce principe, le Conseil d'État a défini un certain nombre d'actes *de* gouvernement et de mesures d'ordre intérieur qu'il a soustrait à son contrôle[366].

Sa protection de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement s'étend par ailleurs à des domaines aussi divers que ceux des prérogatives du Premier ministre vis-à-vis de ses collègues[367], de la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire aux ministres[368] ou aux chefs de service des administrations centrales[369], de l'organisation du Conseil des ministres[370], du régime des circulaires[371], de la vie des cabinets ministériels[372] ou des *emplois à la décision du Gouvernement*[373].

Or, le juge administratif est moins protecteur que régulateur du pouvoir d'organisation gouvernementale. Il contrôle plus qu'il ne consacre des droits organisationnels.

- Le Conseil d'État régulateur des prérogatives organisationnelles du Gouvernement

Le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur le statut des membres du Gouvernement[374] ainsi que sur celui des membres des cabinets ministériels[375], à propos des

---

p. 8, §15. Cf. également, plus récemment : Cons. const., n°2011-631 DC, 9 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, Rec. p. 252, §65).

[365] CE, Sect., 11 décembre 1942, *Champsavoir*, Rec. p. 344.

[366] Sur ce point, Cf. *infra* Introduction générale, §2, B, 5. Cf. également spéc. : D. POLLET, *Les actes inattaquables devant le juge administratif*, Thèse (Dact.), Lille 2, 2006.

[367] Cf. par ex. : CE, 26 décembre 2012, *Association « Libérez les mademoiselles »*, n°358226.

[368] CE, 7 février 1936, *Jamart*, Rec. p. 172. Cf. par ex. sur le pouvoir de prendre des directives pour le ministre : CE, Sect., 13 juillet 1962, *Arnaud*, Rec. p. 474 ; CE, Sect., 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, Rec. p. 750 ou CE, 14 décembre 1984, *SA Gilbert Marine*, Rec. p. 444.

[369] Cf. par ex. : CE, 13 novembre 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation civile*, Rec., p. 221.

[370] Cf. par ex. : CE, Sect., 17 mai 1957, *Simonet*, Rec. p. 314.

[371] CE, Ass., 29 janvier 1954, *Notre Dame du Kreisker*, Rec. p. 64 puis CE, Sect., *Madame Duvignères*, 18 décembre 2002, Rec. p. 463.

[372] CE, 20 octobre 1920, *Maunoury*, Rec. p. 881 (sur l'autonomie de mutation de poste au sein du cabinet) ou CE, 16 juillet 1943, *Verbyst*, Rec. p. 190 (sur l'autonomie dont dispose le ministre pour révoquer ses collaborateurs de cabinet).

[373] Cf. par ex. : CE, Ass., 31 mai 2006, *Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, n°269635.

[374] Cf. par ex. : CE, 20 mars 1974, *Bourges*, Rec. p. 382 ; CE, 9 juillet 1997, M. *Picard, Me Turquet et a.*, Rec. p. 625 ; CE, 29 décembre 1997, *Tranquard*, Rec. p. 17.

[375] Cf. par ex. : CE, 13 mars 1912, *Geubel de La Ruelle*, Rec. p. 334 ; CE, 3 décembre 1914, *Lasserteux*, Rec. p. 1042 ; CE, 5 juillet 1919, *Fighiera*, Rec. p. 605 ; CE, 6 mars 1925, *Pluyette*, Rec. p. 244 ; CE, 10 mai 1950, *Association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur*, Rec. p. 275.

intérims primo-ministériels[376] et ministériels[377] ou au sujet de la démission du Gouvernement[378].

Le Conseil d'État assure également la régulation des prérogatives du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État[379]. D'une part, il a souvent eu l'opportunité de se prononcer sur le partage du pouvoir réglementaire au sein du pouvoir exécutif[380]. D'autre part, la jurisprudence administrative a progressivement défini aussi bien les modalités que la portée du mécanisme du contreseing[381], qu'il s'agisse du contreseing des ministres responsables au

---

[376] Cf. par ex. : CE, 27 mai 1966, *Société de crédit commercial et immobilier*, Rec. p. 365 ; CE, Ass., 31 octobre 1980, *Fédération nationale des unions de jeunes avocats et autres*, Rec. p. 395.

[377] Cf. par ex. : CE, 29 janvier *1965, Sieur Mollaret et Syndicat national des médecins, chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics*, Rec. p. 61 ; CE, Sect., 31 octobre 1980, *FEN, SNI et CGT et autres*, Rec. p. 385 ; CE, 20 janvier 1988, *Commune de Pommerol*, Rec. p. 1137.

[378] Cf. par ex. : CE, 21 décembre 1994, *Société Grands magasins Galerie Lafayette*, Rec. p. 745.

[379] Sur les prérogatives du Premier ministre, cf. par ex. : CE, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*, Rec. p. 602 ; CE, 27 mai 1966, *Société de crédit commercial et immobilier*, Rec. p. 365 ; TA Paris, 5 juillet 1966, *Smadja*, Rec. p. 769 confirmé par CE, 19 mars 1969, *Caissel*, Rec. p. 159 ; CE, Sect., 18 mars 1977, *Syndicat national des lycées et collèges*, Rec. p. 156. Quant aux prérogatives des ministres et secrétaires d'État, cf. par ex. : CE, 27 mai 1960, *Lagaillarde*, Rec. p. 369 ; CE, 8 juillet 1988, *Union syndicale de médecins des hôpitaux publics*, Rec. p. 281. Enfin, sur la notion de « ministre-rapporteur », cf. spéc. : CE, Sect., 21 février 1958, *Fédération nationale des travailleurs du sous-sol*, Rec. p. 122 ; CE, Ass., 14 avril 1995, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, n°148379.

[380] Sur le partage du pouvoir réglementaire en général, cf. par ex. : CE, 2 décembre 1892, *Mogambury*, Rec. p. 838 ; CE, Ass., 1er avril 1949, *Chaveneau*, Rec. p. 161 ; CE, 8 février 1950, *Chauvet*, Rec. p. 85 ; CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, Rec. p. 426 ; CE, 6 octobre 1961, *UNAPEL*, Rec. p. 224 ; CE, 15 mars 1961, *Société des établissements Omer Decugis et autres*, Rec. p. 183 ; CE, Sect., 24 avril 1964, *Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires*, Rec. p. 242 ; CE, Ass., 7 janvier 1966, *Fédération générale des syndicats chrétiens de fonctionnaires*, Rec. p. 17 ; CE, 13 juillet 1968, *Moreau*, Rec. p. 441 ; CE, Sect., 23 mai 1969, *Société Distillerie Brabant*, Rec. p. 264 ; CE, 21 juillet 1972, *Fédération nationale des conseils de parents d'élèves*, Rec. p. 556 ; CE, Sect., 4 novembre 1977, *Dame Si Moussa*, Rec. p. 417 ; CE, Ass., 7 juillet 1978, *Syndicat des avocats de France et autres*, Rec. p. 297 ; CE, 11 mai 1979, *syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, Rec. p. 203 ; CE, 20 février 1981, *Association Défense et promotion des langues de France*, Rec. p. 569 ; CE, Sect., 8 janvier 1982, *SARL Chocolat de régime Dardenne*, n°17270 ; CE, 28 septembre 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française*, n°28476 ; CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, Rec. p. 327 ; CE, Ass., 30 juin 2000, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, n°210412. Sur le pouvoir réglementaire des ministres en particulier, cf. par ex. : CE, 7 février 1936, *Jamart*, précité ; CE, Sect., 6 octobre 1961, *Société Duchêne*, Rec. p. 548 ; CE, Sect., 6 octobre 1961, *Union nationale des Associations de parents d'élèves de l'enseignement libre*, Rec. p. 550 ; CE, Sect., 20 mai 1966, *Dhiser*, Rec. p. 342 ; CE, Sect., 7 juillet 1978, *Jonquères d'Oriola*, Rec. p. 300 ; CE, 19 mai 1989, *Madame Marabuto*, n°25029 ; CE, 8 novembre 1991, *Le Ruyet*, Rec. p. 389 ; CE, Sect., 29 décembre 1995, *Syndicat national des personnels de préfecture CGT-FO*, Rec. p. 45 ; CE, Ass., 10 juillet 1996, *Urssaf de la Haute garonne*, Rec. p. 275 ; CE, 21 octobre 1996, *Gelak*, Rec. p. 674 ; CE, 30 décembre 1998, *Société Phonak France*, Rec. p. 685 ; CE, 21 mars 2001, *Marcel Ajolet*, n°231087 ; CE, 5 septembre 2001, *Union des syndicats CGT des personnels des affaires culturelles*, n°218072 ; CE, 20 novembre 2002, *Syndicat des médecins inspecteurs de la santé publique*, Rec. p. 585 ; CE, 5 décembre 2005, *Mann Singh*, Rec. p. 545 ; CE, 11 avril 2008, *Union générale des syndicats pénitentiaires CGT*, Rec. p. 579 ; CE, 4 décembre 2009, *Mme Lavergne*, Rec. p. 489 ; CE, 26 octobre 2012, *M. B*, n°346648 ; CE, Ass., 30 juin 2012, *Association ''Choisir la vie et autres''*, Rec. p. 249 ; CE, 12 décembre 2012, *Syndicat national des établissements privés pour personnes âgées*, n°350479. Enfin, sur le contrôle des délégations réglementaires accordées aux ministres par le Premier ministre ou le législateur : CE, 19 juin 1964, *Société des pétroles Schell-Berre*, Rec. p. 345 ; CE, 14 janvier 1976, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, Rec. p. 25 ; CE, 12 mai 1976, *Demoiselle Tanguy*, Rec. p. 243 ; CE, 7 juillet 2000, *Centre obstétrical d'Évry*, Rec. p. 309 ; CE, Ass., 30 juin 2000 précitée ; CE, Ass., 30 juin 2000, *Ligue française des droits de l'homme*, n°210412 ; CE, 4 mai 2003, *Ville d'Agen*, Rec. p. 208 ; CE, 14 mai 2003, *Syndicats sylviculteurs de l'Ouest*, n°228476.

[381] Sur les règles générales, cf. spéc. : CE, Ass., 12 juillet 1957, *Chambre de commerce d'Orléans*, Rec. p. 474 ; CE, Sect., 2 juillet 1965, *Syndicat national des parcs automobiles*, Rec. p. 397 ; CE, Sect., 31 décembre 1976,

sens de l'article 19 de la Constitution[382], de celui des ministres chargés de l'exécution au sens de l'article 22 C[383], du contreseing des secrétaires d'État ordinaires[384] ou de celui des secrétaires d'État autonomes[385].

Au surcroît, bien que le Conseil des ministres soit d'abord un organe fondamentalement politique, le Conseil d'État a défini la portée des décisions qui sont prises en son sein[386] et tout spécialement des décrets en Conseil des ministres[387]. En outre, il a eu à se prononcer à propos des décisions prises en réunion ou Comité interministériels[388].

Enfin, le Conseil d'État participe également à l'encadrement des circulaires et instructions du Gouvernement[389], des délégations de signature[390] ou au contrôle des nominations des collaborateurs du Gouvernement[391].

Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris-Nord, Rec. p.580 ; CE, Sect., 25 février 1977, *Nicoud*, Rec. p. 115 ; CE, Ass., 14 avril 1995, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, n°148379.

[382] Cf. par ex. : CE, 27 mai 1960, *Lagaillarde*, Rec. p. 369 ; CE, 31 janvier 1986, *Legrand*, Rec. p. 23 ; CE, Ass., 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ÉNA*, Rec. p. 168 ; CE, 5 novembre 2001, *Société des agrégés de l'Université*, Rec. p. 631.

[383] Cf. par ex. : CE, Ass., 27 avril 1962, *Sicard et autres*, Rec. p. 279 ; CE, Sect., 25 mars 1963, *Lemaresquier*, Rec. p. 333 ; CE, 3 décembre 1980, *SNESUP*, Rec. p. 454 ; CE, Ass., 10 juillet 1981, *Union patronale des Hauts-de-Seine et autres*, Rec. p. 305 ; CE, Ass., 8 juillet 1994, *Tête*, Rec. p. 353 ; CE, 12 février 2007, *Société les laboratoires Jolly-Jatel*, Rec. p. 646 ; CE, Ass., 10 juillet 1981, *Union patronale des Hauts-de-Seine et autres*, Rec. p. 305.

[384] Cf. par ex. : CE, 2 décembre 1892, *Mogambury*, Rec. p. 836 ; CE, 24 juin 1955, *Syndicat national des ingénieurs de la navigation aérienne*, Rec. p. 350 ; CE, 21 juillet 1972, *Fédération nationale des conseils de parents d'élèves des écoles publiques*, Rec. p. 556 ; CE, 3 décembre 1980, *Syndicat nationale de l'enseignement supérieur*, Rec. p. 454 ; CE, 28 mai 1984, *Ordre des Avocats de Saint-Denis-de la Réunion*, Rec. p. 478 ; CE, 8 juillet 1988, *Union syndicale de médecins des hôpitaux publics*, Rec. p. 281 ; CE, 12 juin 1998, *Fédération des aveugles et des handicapés visuels de la France*, Rec. p. 222 ; CE, 11 juillet 2011, *Medef*, Rec. p. 363.

[385] Cf. spéc. : CE, 21 janvier 1977, *Peron-Magnan*, Rec. p. 30.

[386] Cf. spéc. : CE, 25 novembre 1977, *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux*, précitée. Cf. également : CE, Sect., 17 mai 1957, *Simonet*, Rec. p. 314 ; CE, 26 avril 1974, *Villatte*, Rec. p. 253 ; CE, Ass., 26 novembre 1976, *Soldani et autres*, Rec. p. 507 ; CE, 13 février 1987, *Syndicat des chercheurs scientifiques et autres*, Rec. p. 46 ; CE, 27 février 1987, *Commune d'Amneville*, Rec. p. 526 ; CE., 9 décembre 1988, *Villes d'Amiens et CCI d'Amiens et de Rouen*, Rec. p. 557 ; CE 13 janvier 1995, *Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration*, Rec. p. 23.

[387] Cf. par ex. : CE, 25 janvier 1963, *Lemaresquier*, Rec. p. 333 ; CE, 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport de Paris-Nord*, Rec. p. 580 ; CE, 3 décembre 1980, *SNESUP-FEN*, Rec. p. 453 ; CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, Rec. p. 327 ; CE, 23 mars 1994, *Comité d'entreprise de la Régie nationale des entreprises Renault et autres*, n°112565 ; CE, 27 avril 1994, *Allamigeon et Pageaux*, Rec. p. 191 ; CE, 9 septembre 1996, *Ministre de la Défense c/ M.Collas*, Rec. p. 347.

[388] Cf. par ex. : CE, Sect., 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris-Nord*, Rec. p.580 ; CE, 13 janvier 1988, *Ministre des Finances c/Société Cofiroute*, Rec. p. 579 ; CE, Ass., 26 février 1993, *Comité central d'entreprise de la Seita*, Rec. p. 41 ; CE, 3 mars 1993, *Comité d'entreprise de la Seita*, n°132993CE, 14 mai 1993, *Comité interministériel de l'aménagement du territoire (CIAT)*, n°135839.

[389] Cf. spéc. : CE, Sect., 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*, Rec. p. 64. Cf. également : CE, 7 avril 2011, *Association La Cimade et autres*, n°335924 & CE, Sect., 27 juillet 2005, *Millon*, Rec. p. 336 ; CE, 4 août 2006, *Bergeron*, n°278515.

[390] Cf. par ex. pour le régime antérieur au décret n°2005-850 précité : CE, Ass. 12 décembre 1959, *André*, Rec. p. 108 ; CE, 9 février 1977, *Université de Paris X*, n°4774 ; CE, 10 juillet 1987, *Société anonyme Presse Alliance*, n°54324. S'agissant du régime en place depuis le décret n°2005-850 précité, il faut savoir que la question des délégations de signature a donné lieu à une intensité contentieuse variable suivant les années : onze affaires en 2007, douze en 2008, dix en 2009, dix-huit en 2010, vingt-neuf en 2011, vingt en 2012 et trente-huit en 2013. Cf. par ex. : CE, 17 décembre 2007, *Société Volgar Vitamin's*, n°295235 ; CE, 7 mai 2012, *Ordre des avocats au Barreau de Versailles*, n°341110 (sur une délégation de signature à un directeur de cabinet

En somme, le juge administratif est omniprésent dans l'organisation du Gouvernement. À l'exception de quelques actes *de* gouvernement et de quelques marginales mesures d'ordre intérieur, le juge administratif est susceptible de tout contrôler, ce qui garantit l'État de droit d'un point de vue administratif. Au reste, la Cour des Comptes joue également un rôle clé à cet égard.

c) La jurisprudence financière relative à l'organisation du Gouvernement

Cet État de droit est simultanément assuré par le juge financier qui peut s'immiscer dans l'organisation gouvernementale. Non seulement la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 a constitutionnalisé son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif[392] mais au surplus, le Gouvernement n'est pas, à rebours de la présidence de la République ou du Parlement[393], envisagé comme un pouvoir public constitutionnel jouissant de l'autonomie financière.

D'une part, les ressources financières du Gouvernement ne relèvent pas de la mission « Pouvoirs publics » mais de la « direction de l'action du Gouvernement », ce qui empêche le Gouvernement de fixer discrétionnairement le montant de sa dotation budgétaire.

D'autre part, le Gouvernement reste assujetti au droit budgétaire et comptable commun[394] : il est chargé de préparer et d'exécuter le budget ; il est soumis au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable ainsi qu'à la logique de performance de la LOLF

---

ministériel) ; CE, 30 décembre 2013, *Société Beaudout Père et fils*, n°357115 ; CE, 28 avril 2014, *SAS Distribution Casino France*, n°356439.

[391] Sur les nominations des collaborateurs de l'administration gouvernementale, cf. par ex. : CE, 24 janvier 1934, *Veber*, Rec. p. 116 ; CE, 14 décembre 1934, *Tissot*, Rec. p. 1185 ; CE, 21 décembre 1934, *Parrain*, Rec. p. 1219 ; CE, 3 janvier 1936, *Roussel*, Rec. p. 3 ; CE Ass., 13 mars 1953, *Teissier*, Rec. p. 133 ; CE, 14 mai 1986, *Rochaix*, Rec. p. 574 ; CE, 23 octobre 1936, *Gayet*, Rec. p. 909 ; CE, Ass., 16 décembre 1988, *Association générale des administrateurs civils*, n°71862 (Cf. aussi n°71940 & 72000) ; CE, 30 juillet 2003, *Syndicat national CFTC du personnel des caisses d'épargne et autres*, 30 juillet 2003, n°232092 ; CE, 23 décembre 2011, *Syndicat parisien des administrations centrales, économiques et financières*, n°346629. Sur les nominations et licenciements des collaborateurs de cabinets ministériels, cf. par ex. : CAA Paris, 25 avril 2006, *Mme Françoise X*, n°02PA03384 ; CE, 17 janvier 1996, *M. Fayard*, n°141343 ; CE, 26 février 2003, *Mme Fruta-Gissler*, n°232044.

[392] Cons. const., n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, précitée, §106.

[393] Cf. *supra* Introduction générale, §1, A, 1, a.

[394] C'est pour le Gouvernement qu'ont « été énoncées les règles communes du droit budgétaire et comptable. Dès lors on doit considérer que le Gouvernement ne dispose pas d'autonomie en ce domaine. Le droit budgétaire et la comptabilité publique sont, en réalité, le droit commun de l'exécution des dépenses des ministères » (V. DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels. Éléments pour une théorie de l'autonomie financière constitutionnelle*, *loc. cit*.). Toutefois, dans une décision récente, le Conseil constitutionnel est venu reconnaître l'autonomie constitutionnelle du Gouvernement en matière de fixation de la rémunération des membres du Gouvernement (Cons. const., n°2012-654 DC du 9 août 2012 précitée). Sur la reconnaissance de la qualité de comptable de fait d'un ministre, cf. également : CE, Sect., 6 janvier 1995, *Nucci*, Rec. p. 7.

et de la MAP (ex-RGPP) ; il fait l'objet de contrôles de la part de la Cour et ses collaborateurs sont justiciables devant la CDBF (L. 312-1 CJF précité)[395].

Enfin, ajoutons que le premier président de la Cour des Comptes peut adresser des « référés » au Premier ministre ou aux ministres concernés, pour leur faire connaître les observations et recommandations formulées par la Cour sur la gestion des services de l'État (R. 135-1 CJF)[396].

Cela dit, ces contraintes demeurent parfois bien théoriques : dans la pratique et dans les interstices des textes, il existe incontestablement des zones ou des marges d'autonomie en matière d'organisation financière, tout particulièrement dans la fixation du traitement des membres du Gouvernement, dans le domaine des fonds spéciaux ainsi qu'en matière de financement des cabinets ministériels et des administrations centrales.

Sur le plan judiciaire, les juges peuvent également contrôler l'action des membres du Gouvernement.

d) La jurisprudence judiciaire relative à l'organisation du Gouvernement

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice des fonctions gouvernementales et sont jugés par la Cour de justice de la République pour les crimes et délits (Art. 68-1 C). La Cour de cassation a précisé que « les actes accomplis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions sont ceux qui ont un rapport direct avec la conduite des affaires de l'État relevant de ses attributions, à l'exclusion des comportements concernant la vie privée »[397]. Plus précisément, il s'agit des « actes qui ne sont commis, par des ministres, qu'à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions »[398].

En revanche, les membres du Gouvernement sont pénalement et civilement responsables devant les juridictions de l'ordre judiciaire pour les actes détachables de leurs fonctions.

Au total, si la Constitution et la loi sont très bavardes s'agissant des pouvoirs du Gouvernement, elles le sont ostensiblement moins quant à son organisation politique et administrative si bien qu'il dispose d'un authentique pouvoir d'auto-organisation, reposant sur un large spectre de sources propres.

---

[395] Cf. par ex. : C.D.B.F, 22 juin 1992, *Loing*, Rec. p. 632.
[396] Cf. par ex. : F. LOGEROT, *Note du Premier président de la Cour des comptes à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux*, 10 octobre 2001.
[397] Cass, Crim., 26 juin 1995, *Carignon*, n°95-82333, Bull. crim., n°4, p. 646.
[398] Cass, Crim., 6 février 1997, Noir, n°96-80615, Bull. crim., n°2, p. 148.

B. Typologie des règles dégagées par le Gouvernement lui-même pour régir son organisation

En théorie, « il n'appartient pas à une autorité publique de définir elle-même sa compétence »[399]. « Tout organe constitutionnel dispose du pouvoir d'organisation pour lui-même. Son appareil administratif, ses méthodes ne doivent dépendre que de lui. On voit là une garantie de son indépendance vis-à-vis des autres organes politiques. C'est le signe extérieur de son autonomie »[400].

S'agissant du Gouvernement, ce pouvoir d'auto-ordonnancement se matérialise par un système de règles générées par le Gouvernement *ex nihilo* ou dégagées sur la base des habilitations constitutionnelles, législatives ou jurisprudentielles exposées ci-avant.

Au sein de ce « domaine normatif propre »[401] figurent singulièrement : le règlement intérieur du Gouvernement (1) ; les principaux décrets relatifs à l'organisation de la machine gouvernementale (2) ; les arrêtés ministériels concernant la vie interne de l'appareil gouvernemental (3) ; les grandes circulaires relatives à l'organisation gouvernementale (4) ; les actes gouvernementaux intérieurs ou *sui generis* (5) ainsi que les précédents politiques et juridiques que les Gouvernements successifs reproduisent de manière quasi-systématique mais qu'ils peuvent néanmoins toujours remettre en cause en fonction des contingences de l'action politique et administrative (6).

1. Le règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947

À la différence de certains systèmes étrangers[402], aucune norme constitutionnelle n'impose au Gouvernement français de se doter d'un règlement intérieur, et encore moins la sujétion d'un tel texte à un quelconque contrôle du juge. Ainsi, à l'opposite des « lois intérieures » de l'Assemblée nationale et du Sénat qui sont très formalisées, publiques et contrôlées, le règlement gouvernemental est sommaire, confidentiel et soustrait au contrôle juridictionnel.

Tout juste sait-on que la première mouture de ce « règlement intérieur des travaux du Gouvernement » a été préparée en 1943 à Alger. Un décret du 2 octobre 1943 est venu fixer

---

[399] J. MASSOT, « Les catégories de décrets réglementaires : critère matériel et critère formel », in *Mélanges P. AVRIL*, Montchrestien, 2001, p. 371.
[400] J. AMPHOUX, *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1962, t.1, p. 195.
[401] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, 11e éd., Seuil, Coll. Points, 2013, p. 188.
[402] Par exemple, l'article 65 de la loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 dispose que « le chancelier fédéral dirige les affaires du gouvernement selon un règlement intérieur adopté par le gouvernement fédéral et approuvé par le président fédéral ».

les modalités de préparation des ordonnances et des décrets ainsi que l'organisation des séances du Comité français de libération nationale[403].

Ce n'est qu'après-guerre, que le Conseil des ministres a adopté définitivement, le 3 février 1947, le règlement intérieur tel qu'on le connaît aujourd'hui[404]. Ce dernier ne prend pas la forme d'un acte administratif et n'a jamais fait l'objet d'une quelconque publication au Journal officiel, « sa valeur n'étant alors qu'indicative »[405]. Autant dire qu'il n'a pas « la forme juridique d'un document normatif »[406] qui permettrait de le classer dans la hiérarchie des normes juridiques.

Tel un « squelette du travail gouvernemental »[407], ce règlement fixe surtout le rôle du Secrétariat général du Gouvernement en termes d'organisation du Conseil des ministres, de réunions de ministres et de réunions interministérielles. Bien que lapidaires et antérieures à la Constitution de 1958, les règles qu'il énonce ont été progressivement intériorisées.

Sans qu'il ne soit plus fait explicitement référence à ce texte aujourd'hui[408], ses règles ont participé à façonner de nombreuses pratiques et coutumes gouvernementales[409]. La partie I du Règlement intérieur relative à « l'organisation des séances du Gouvernement » a notamment profondément influencé l'organisation des instances de délibération politiques du Gouvernement.

Or, ce document apparaît bien peu important en comparaison d'autres règlements intérieurs gouvernementaux étrangers tels que le *GOBReg* allemand du 11 mai 1951[410] et, d'autre part, pour revenir à la France, au regard de l'importance des décrets dans la réglementation de l'organisation gouvernementale.

---

[403] Décret du 2 octobre 1943 portant règlement intérieur des travaux du Comité français de Libération nationale, J.O du 7 octobre 1943, p. 169.
[404] Cf. **ANNEXE II** – Première partie du règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947.
[405] S. NAK-IN, *Les ministres de la Ve République française*, *op. cit.*, p. 45.
[406] R. PY, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 31.
[407] A. FAYE, *Le secrétariat général du Gouvernement et les questions constitutionnelles*, Mémoire (Dact.), Paris 2, G. Drago (Dir.), 2010, p. 53.
[408] « Les changements constitutionnels et la pratique gouvernementale ont fait tomber en désuétude certaines de ses dispositions et ont conduit, sur d'autres points, à adopter des modalités nouvelles de fonctionnement » (R. PY, *op. cit.*, p. 96).
[409] Cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 1, §2.
[410] Cf. Règlement intérieur du Gouvernement allemand du 11 mai 1951 (révisé en 1970 et 2002), complété par la loi sur le statut des ministres fédéraux (BMinG ou Bundesministergesetz, 1971), le règlement intérieur des ministères fédéraux (GGOMin ou Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien) ainsi que la loi sur les secrétaires d'État parlementaires (PStSG ou Gesetz über die Rechtsverhälnisse des Parlamentarischen Staatssekretäre).

2. Les décrets relatifs à l'organisation du Gouvernement

Les décrets relatifs à l'organisation gouvernementale constituent la matière première du droit organisationnel du Gouvernement. Il s'agit à la fois de décrets réglementaires et de décrets individuels, tout comme il s'agit de décrets pris en Conseil des ministres, de décrets simples du Premier ministre ou de décrets simples du président de la République.

Ces décrets concernent tout à la fois la nomination du Premier ministre et la composition du Gouvernement (a), les attributions des ministres de plein exercice comme les délégations accordées aux ministres délégués et aux secrétaires d'État (b), l'organisation autonome de la vie intérieure du Gouvernement (c) ainsi que les nominations de certains hauts fonctionnaires au service du Gouvernement (d).

a) Les décrets relatifs à la nomination du Premier ministre et à la composition du Gouvernement

Ces décrets sont pris sur la base de l'article 8 de la Constitution, en vertu duquel le Président nomme le Premier ministre puis les autres membres du Gouvernement sur la proposition de celui-ci[411].

Le décret relatif à la nomination du Premier ministre, pris sur le fondement de l'article 8 al. 1 C, entérine juridiquement le choix du chef de l'État. Ce décret de nomination n'est pas contresigné, ce qui ne signifie pas que le choix du Président soit totalement libre dans la mesure où il doit nommer un Premier ministre qui soit accepté par une majorité de députés.

Le décret relatif à la nomination du Gouvernement, parfois appelé décret relatif à la « composition des membres du Gouvernement »[412], pris sur le fondement de l'article 8 alinéa 2 C, dresse la liste des membres du Gouvernement et définit l'intitulé des fonctions qui sont confiées à chacun d'entre eux[413]. Ce décret comprend généralement plusieurs articles afin d'établir une hiérarchie entre les membres du Gouvernement. Un article 1er comprendra par exemple les ministres tandis qu'un second article comportera la liste des ministres délégués[414] ou des secrétaires d'État[415]. Mieux, il arrive que des Gouvernements soient nommés en deux temps, par deux décrets distincts et publiés à plusieurs jours d'intervalle, le premier décret nommant les ministres de plein exercice et le second mentionnant la liste des secrétaires d'État. Tel a été par exemple récemment le cas lors de la composition du Gouvernement de

[411] Inversement, le Président peut mettre fin aux fonctions du Premier ministre sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.
[412] Cf. par ex. : Décret du 8 janvier 1959 portant nomination des membres du Gouvernement, J.O. du 9 janvier 1959, p. 612.
[413] Sur le régime de ces décrets, cf. spéc. : H. DESCLODURES & G. TOULEMONDE, *op. cit.*, p. 33 et s.
[414] Cf. par ex. : Décret du 16 mai 2012 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 17 mai 2012.
[415] Cf. par ex. : Décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 19 mai 2007.

Manuel Valls I, avec le décret du 2 avril 2014 nommant les ministres, suivi du décret du 9 avril 2014 portant nomination des secrétaires d'État[416].

Il faut savoir que ces décrets de composition du Gouvernement sont suivis une dizaine de jours plus tard par la publication des décrets d'attribution des ministres[417].

b) Les décrets d'attribution et de délégation des membres du Gouvernement

Les décrets d'attribution sont pris en vertu du décret du 22 janvier 1959 qui dispose en son article 1er que « les attributions des ministres sont fixées par décrets délibérés en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat »[418].

Ces décrets, signés par le Président, contresignés par le Premier ministre et chaque ministre concerné, sont essentiels car ils définissent les compétences propres de chaque ministre. Si leur rédaction s'appuie généralement sur celle des décrets de leurs prédécesseurs, « le contenu du décret d'attribution est toujours âprement discuté. Aux questions de frontières entre les matières confiées aux uns et aux autres se rajoutent les questions de moyens administratifs ou de contrôle sur lesquels ils exercent leur autorité, qui sont réglées par ce décret »[419]. Dernier exemple en date : la répartition des attributions entre le ministre de l'Économie du Gouvernement Valls, son collègue des Finances ainsi que le ministre des Affaires étrangères, a fait l'objet de nombreuses discussions au point que la présentation des décrets d'attributions en Conseil des ministres a dû être retardée[420].

Ces décrets d'attribution peuvent être complétés par des décrets de délégation. Ceux-ci définissent les compétences des ministres délégués et des secrétaires d'État placés sous la tutelle du Premier ministre ou d'un ministre. Il s'agit de décrets simples du président de la République qui ne sont soumis ni au Conseil d'État, ni au Conseil des ministres. À l'opposé des décrets d'attribution, « les décrets de délégation (…) ont un caractère personnel. Leurs effets disparaissent dès qu'il y a changement soit du ministre déléguant, soit du ministre ou du secrétaire d'État délégataire et ils tombent automatiquement lors de la cessation de fonction du gouvernement »[421].

L'organisation du Gouvernement repose également sur des décrets autonomes pris sur le fondement de l'article 37 al. 1 C.

---

[416] Cf. Décret du 2 avril 2014 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 3 avril 2014 & Décret du 9 avril 2014 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 10 avril 2014.
[417] Cf. par ex. : Décrets d'attributions du Gouvernement Valls publiés au J.O. du 18 avril 2014.
[418] Décret n°59-178 du 22 janvier 1959 précité.
[419] D. MAILLARD DESGRÉES du LOÛ, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 278.
[420] Sur ce point, cf. spéc. : « Et le premier couac oppose… Bercy au Quai d'Orsay » in *Le Monde* du 3 avril 2014 ; « À Bercy, Arnaud Montebourg et Michel Sapin organisent leur cogestion », in *Le Monde* du 18 avril 2014.
[421] J. FOURNIER, *loc. cit.*

c) Les décrets à vocation organisationnelle pris sur le fondement de l'article 37 alinéa 1 de la Constitution

Bien qu'il soit communément admis que « les règlements autonomes n'existent pas »[422], la doctrine a constamment reconnu qu'il demeurait « un pré carré »[423], « un bastion »[424], « un sanctuaire »[425], « quelques réduits »[426], « un domaine réglementaire par nature »[427] où se logent les règlements autonomes devant respecter les principes généraux du droit[428] mais où le législateur n'est pas autorisé à pénétrer.

À n'en pas douter, le droit de l'organisation gouvernementale représente la terre d'élection de ce pouvoir réglementaire autonome[429]. Si seulement 1% des décrets du Premier ministre relèvent en moyenne du pouvoir réglementaire autonome[430], les matières régies par l'article 37 al. 1 C sont de première importance pour le droit du Gouvernement. Il en va tout spécialement de l'organisation de l'administration de l'État dont les juges constitutionnel et administratif ont rappelé qu'elle relevait de la compétence du pouvoir réglementaire autonome[431].

Plusieurs grands décrets[432] relatifs à l'organisation du Gouvernement et comprenant le visa de l'article 37 C peuvent en effet être recensés :

---

[422] L. FAVOREU, « Les règlements autonomes n'existent pas », *RFDA*, 1987, p. 873.
[423] P. JAN, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 81.
[424] L. FAVOREU, « Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement en droit français », *RFDC*, 1997, n°32, p. 722.
[425] L. FAVOREU, « Les règlements autonomes n'existent pas », *op. cit.*, p. 879.
[426] L. FAVOREU, « Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement en droit français », *op.cit.*, p. 720.
[427] J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 386.
[428] Conformément à l'arrêt *Syndicat général des ingénieurs-Conseils*, le pouvoir réglementaire autonome demeure soumis aux principes généraux du droit (CE, 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, Rec. p. 364).
[429] Le pouvoir réglementaire « devient autonome chaque fois que des normes sont nécessaires dans des domaines autres que ceux pour lesquels la Constitution donne compétence à la loi, organique ou ordinaire, ''la colonne 34 devant être soustraite de l'infini 37'' comme l'écrit joliment Jean Carbonnier » (G. CARCASSONNE, *La Constitution*, 13e éd., 2013, p. 185). Aussi, seule une révision de l'article 34 C en particulier ou de la Constitution en général, permettrait à la loi d'empiéter dans le domaine de l'organisation gouvernementale (« Rien n'interdit sans doute au législateur d'empiéter sur le domaine réglementaire si le gouvernement en est d'accord. Mais une telle loi ne lierait juridiquement un nouveau gouvernement que si l'article 34 de la constitution était préalablement révisé pour élargir le domaine de la loi à l'organisation gouvernementale ou, de manière plus générale, aux principes généraux de l'organisation de l'État » (J. PICQ (Dir.), *L'État en France, Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, mai 1994, p. 100).
[430] « Le Premier ministre dans le même temps signe quelque 1500 décrets et 7 à 8000 arrêtés interministériels. Constatation qui révèle la véritable portée de l'innovation de 1958 : là-dessus à peu près 1% relève du pouvoir réglementaire autonome » (P. ARDANT, *Le Premier ministre en France*, *op. cit.*, p. 110).
[431] Cons. Const., n°2005-200 L, 24 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code de l'éducation*, Rec. p. 54, §1 ; CE, 17 décembre 1997, *Ordres des avocats à la Cour de Paris*, Rec. p. 491.
[432] Ou des textes de moindre importance d'ailleurs comme le récent Décret n°2011-141 du 3 février 2011 relatif aux conditions de prise en charge des frais de déplacement des membres du Gouvernement, J.O. du 4 février 2011, p. 2251.

- le décret du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des membres du Gouvernement précité[433] ;
- le décret du 24 octobre 1985 sur la rémunération des personnels civils et militaires de l'État[434] ;
- le décret du 15 juin 1987[435] relatif à l'organisation des services d'administration centrale[436] (modifié en 2005[437] et en 2008[438]) et les décrets relatifs à l'organisation de chaque ministère qui en découlent[439] ;
- le décret du 8 décembre 2008 (modifié en 2009 et 2012[440]) relatif à la publication des instructions et circulaires[441] ;

---

[433] Décret n°59-178 du 22 janvier 1959 précité.

[434] Décret n°85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, J.O. du 5 novembre 1985, p. 12775.

[435] Décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale, J.O. du 17 juin 1987, p. 6456.

[436] Sont notamment créés par voie de décrets autonomes : les secrétariats généraux des ministères, les directions générales, les services et les inspections générales d'un ministère.

[437] Décret n°2005-124 du 14 février 2005 modifiant le décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale et le décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, J.O. du 16 février 2005.

[438] Décret n°2008-208 du 29 février 2008 modifiant le décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale, J.O. du 2 mars 2008.

[439] Comme par exemple, le décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication (J.O. du 15 novembre 2009) ou le Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 relatif aux attributions du secrétaire général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et portant création d'un secrétariat général, J.O. du 10 mai 2010, modifié par Décret n°2013-345 du 23 avril 2013, J.O. du 25 avril 2013 (Pour une énumération complète de ces décrets, cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 3). En outre, de nombreux textes relatifs aux services du Premier ministre (SGMAP, SGAE, SIG, DILA, DSAF, CAS, COR) ou portant sur les délégations de signature, font référence à ce décret dans leurs visas (cf. Décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, J.O. du 31 octobre 2012 ; Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes, J.O. du 18 octobre 2005 ; Décret n°2000-1027 du 18 octobre 2000 relatif au service d'information du Gouvernement, J.O. du 22 octobre 2000 ; Décret n°2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative, J.O. du 12 janvier 2010 ; Arrêté du 11 février 2011 portant organisation de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, J.O. du 13 février 2011 ; Décret n°2006-260 du 6 mars 2006 portant création du Centre d'analyse stratégique, J.O. du 7 mars 2006 ; Décret n°2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites, J.O. du 11 mai 2000 ; Décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, J.O. du 28 juillet 2005). Toutefois, l'article 37 de la constitution n'est parfois pas mentionné dans les visas des décrets relatifs à certains organes gouvernementaux (Cf. par exemple : Décret n°97-766 du 22 juillet 1997 portant création du Conseil d'analyse économique, J.O. du 23 juillet 1997 ; Décret n°2004-666 du 8 juillet 2004 portant création du Conseil d'analyse de la société, J.O. du 9 juillet 2004 ; Décret n°2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, J.O. du 29 novembre 2002). En fait, on a le sentiment que le Gouvernement retient des bases juridiques aléatoires pour fonder ce genre d'organismes plutôt que de recourir systématiquement au même mode opératoire normatif. D'ailleurs, la création de certaines structures est parfois fondée sur l'article 37 C mais décidée en Conseil des ministres, ce qui requiert la signature du président de la République (Cf. par exemple : Décret n°2005-326 du 7 avril 2005 portant création du Conseil d'orientation pour l'emploi, J.O. du 8 avril 2005). De même, des structures intragouvernementales peuvent voir le jour sur un autre fondement que l'article 37 comme les articles 15, 20 et 21 (Cf. par exemple : Décret en conseil des ministres n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O. du 29 décembre 2009).

- les décrets relatifs aux événements gouvernementaux réguliers[442] ;
- le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion comptable et budgétaire publique[443] ;
- les décrets portant création de comités[444], de conseils[445], de missions[446] ou de délégations interministériels[447] ;
- les décrets créant des postes de commissariats généraux[448] ;
- les décrets portant création de commissions administratives à caractère consultatif[449].

---

[440] Décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, J.O. du 10 décembre 2008, modifié par le décret n°2009-471 du 28 avril 2009 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires (J.O. du 29 avril 2009) et le décret n°2012-1025 du 6 septembre 2012 relatif à la publication des instructions et circulaires, J.O. du 7 septembre 2012.

[441] Ce décret « fait partie de ces rares textes pris par le Premier ministre sans *ministre rapporteur* et au seul visa de l'article 37 de la Constitution » (X. DOMINO & A. BRETONNEAU, « Les joies de la modernité : une décennie de contentieux des circulaires », *AJDA*, 2012, p. 691).

[442] À l'image du Décret n°2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques, J.O. du 6 mai 2006.

[443] Jusqu'en 2012, c'est le règlement général sur la comptabilité publique qui s'appliquait (Décret n°62-1587 portant règlement général sur la comptabilité publique, J.O. du 30 décembre 1962, p. 12828 et s.). Or, le décret du 7 novembre 2012 (Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, J.O. du 10 novembre 2012), a permis de regrouper et d'actualiser nombre de textes relatifs à la gestion budgétaire et comptable publique, dont le règlement de 2012 et le décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État, J.O. du 28 janvier 2005. Ajoutons que ce décret a été précisé par l'arrêté du 11 décembre 2012 relatif au cadre de la gestion budgétaire pris en application de l'article 105 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, J.O. du 16 décembre 2012.

[444] À la manière des décrets suivants : Décret n°2002-95 du 23 janvier 2002 portant création du comité interministériel des Archives de France, J.O. du 24 janvier 2002 ; Décret n°2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, J.O. du 27 décembre 2008 ; Décret n°2010-1764 du 30 décembre 2010 portant création du comité interministériel de la dépendance, J.O. du 31 décembre 2010 ; Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012 relatif au comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 30 septembre 2012. Notons que la création d'un Conseil interministériel peut également être prise sur le fondement de l'article 37 (Cf. par ex. : Décret n°2009-182 du 18 février 2009 portant création du conseil interministériel de l'outre-mer, J.O. du 19 février 2009).

[445] Cf par ex. : Décret n°2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique, J.O. du 23 janvier 2014.

[446] Cf. par ex. : Décret n°2012-1305 du 26 novembre 2012 créant une mission interministérielle des anniversaires des deux Guerres mondiales, J.O. du 28 novembre 2012.

[447] Cf. par ex. : Décret n°2008-335 du 14 avril 2008 instituant un délégué interministériel à la communication, J.O. du 15 avril 2008 ; Décret n°2010-1073 du 10 septembre 2010 relatif au délégué interministériel à la sécurité privée, J.O. du 11 septembre 2010 ; Décret n°2012-221 du 16 février 2012 instituant un délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, J.O. du 17 février 2012 ; Décret n°2013-13 du 7 janvier 2013 relatif au délégué interministériel à la Méditerranée, J.O. du 8 janvier 2013.

[448] Cf. par ex. : Décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement, J.O. du 23 janvier 2010 et modifié par le Décret n°2013-14 du 8 janvier 2013, J.O. du 9 janvier 2013.

[449] Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, J.O. du 9 juin 2006 et modifié par le décret n°2009-613 du 4 juin 2009, J.O. du 5 juin 2009. Le juge constitutionnel a eu l'occasion de préciser que le rattachement à tel ou tel ministère ou au Premier ministre d'un Conseil ou d'une commission appartenant à l'administration d'État, relève du domaine du pouvoir réglementaire autonome (Cons. Const., n°77-96 L, 27 avril 1977, *Nature juridique de dispositions contenues dans divers textes relatifs à l'enseignement et à la formation professionnelle agricole*, Rec. p. 52, §2 & 3).

Il faut reconnaître que tous les décrets relatifs à l'organisation du Gouvernement ne sont pas pris sur le fondement de l'article 37 C mais qu'ils ont également eu parfois pour base juridique, l'article 21 de la Constitution.

d) Les décrets réglementaires à vocation organisationnelle pris sur le fondement de l'article 21 alinéa 1 de la Constitution

Il existe naturellement un certain nombre de décrets pris sur le fondement de l'article 21 de la Constitution et qui concerne l'organisation gouvernementale. Dans cette hypothèse, les règles relatives à l'organisation du Gouvernement sont prises conformément à certaines exigences posées par la loi et dans le cadre du pouvoir réglementaire dérivé que détient le Premier ministre.

À cet égard, plusieurs exemples significatifs peuvent être cités : certains décrets relatifs aux personnels d'administration centrale lorsqu'il s'agit en particulier pour le Premier ministre de préciser les règles relatives au statut des fonctionnaires définies par les lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984[450] ; le décret relatif à la protection des secrets de la défense nationale[451] ; certains décrets relatifs à la transparence des données gouvernementales[452] ou encore, plus récemment, les décrets qui ont été pris dans le cadre de l'application de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique[453].

Reste enfin le cas des décrets individuels de nomination[454] des haut-fonctionnaires travaillant pour le Gouvernement.

---

[450] Cf. par ex. : Décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels, J.O. du 6 décembre 2001, p. 19424 ; Décret n°2006-1019 du 11 août 2006 modifié par le décret n°2009-261 du 6 mars 2009 et portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales, J.O. du 12 août 2006 ; Décret n°2010-752 du 5 juillet 2010 modifiant le décret n°55-1226 du 19 septembre 1955 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'État, J.O. du 7 juillet 2010.

[451] Cf. Décret n°98-608 précité.

[452] Cf. par ex. : Décret n°2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission *« Etalab »* chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques, J.O. du 22 février 2011.

[453] Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, C.

[454] Pour être complet, il faudrait y ajouter les décrets « mettant fin aux fonctions » ou « portant cessation de fonctions » (Cf. par ex. : Décret du 31 mai 2012 mettant fin aux fonctions d'un directeur d'administration centrale (M. Andrieu), J.O. du 1er juin 2012 ; Décret du 4 octobre 2012 portant cessation de fonctions et nomination du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, J.O. du 5 octobre 2012).

e) Les décrets individuels de nomination des collaborateurs administratifs du Gouvernement

De jure, les nominations intéressant l'administration gouvernementale font l'objet d'un partage de compétences entre le chef de l'État (qui dispose du pouvoir de nomination de droit commun au titre de l'article 13 C), le Premier ministre (qui détient un pouvoir de nomination sous réserve des dispositions de l'article 13 C) et les membres du Gouvernement en général (qui doivent faire des propositions en la matière au Président et lui accorder leur contreseing).

De facto, la plupart de ces nominations sont en fait avalisées en Conseil des ministres par le président de la République à partir des propositions faites par le Premier ministre et/ou les ministres concernés en amont du Conseil.

Pour l'essentiel, il s'agit des nominations du secrétaire général du Gouvernement[455], du secrétaire général aux affaires européennes[456], du secrétaire général de la Défense et de la sécurité nationale[457], des responsables des services du Premier ministre[458], des secrétaires généraux des ministères[459], des directeurs d'administration centrale[460] et des délégués interministériels[461]. Certains collaborateurs de l'Exécutif sont néanmoins parfois nommés par voie de décret simple tels que les inspecteurs généraux des ministères[462], les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité de chaque ministère[463] ou le chef de service de protection des hautes personnalités[464].

---

[455] Cf. par ex. : Décret du 22 septembre 2006 portant nomination du secrétaire général du Gouvernement - M. Lasvignes (Serge), J.O. du 23 septembre 2006.

[456] Cf. par ex. : Décret du 9 avril 2014 portant nomination du secrétaire général des affaires européennes - M. Léglise-Costa (Philippe), J.O. du 11 avril 2014.

[457] Cf. par ex. : Décret du 13 janvier 2010 portant nomination du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale - M. Delon (Francis), J.O. du 15 janvier 2010.

[458] Cf. par ex. : Décret du 6 septembre 2012 nommant le directeur du service d'information du Gouvernement, J.O. du 7 septembre 2012 ; Décret du 2 novembre 2012 portant nomination du secrétaire général pour la modernisation de l'action publique - M. Filippini (Jérôme), J.O. du 3 novembre 2012.

[459] Cf. par ex. : Décret du 26 juillet 2012 portant nomination du secrétaire général du ministère de l'intérieur - M. Lallement (Didier), J.O du 27 juillet 2012.

[460] Cf. par ex. : Décret du 8 novembre 2012 portant nomination d'un directeur à l'administration centrale - M. Belliard (Jean-Christophe), J.O. du 9 novembre 2012.

[461] Décret du 31 mai 2012 portant nomination du délégué interministériel à la sécurité routière (M. Péchenard), J.O. du 1er juin 2012 ; Décret du 4 octobre 2012 portant nomination de la déléguée interministérielle pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer (Mme ELIZEON), J.O. du 5 octobre 2012.

[462] Cas spécifique, les inspecteurs généraux sont nommés par décret simple du Chef de l'État (Cf. par ex. : Décret du 16 novembre 2012 portant nomination (inspection générale des finances) - M. Charpin (Jean-Michel), J.O. du 18 novembre 2012.

[463] Cf. par ex. : Décret du 1er août 2012 portant nomination d'un haut fonctionnaire de défense et de sécurité (M. Chazaud), J.O. du 5 août 2012.

[464] Décret du 27 août 2012 portant nomination du chef de service de protection des hautes personnalités (M. Auréal), J.O. du 28 août 2012.

Cela étant dit, l'ensemble de l'organisation du Gouvernement ne découle pas exclusivement de décrets du président de la République et du Premier ministre mais également d'arrêtés ministériels.

3. Les arrêtés et décisions ministériels relatifs à l'organisation du Gouvernement

« L'arrêté ministériel (…) n'est rien d'autre que la mise en forme des actes de réglementation intérieure »[465] qui s'apparente à un « pouvoir réglementaire limité »[466] car les membres du Gouvernement, à l'exception du Premier ministre, ne sont pas titulaires du pouvoir réglementaire de droit commun. Les ministres[467] prennent en effet régulièrement des mesures réglementaires et individuelles par voie d'arrêté en vue de régir l'organisation interne du Gouvernement en général et de leur ministère en particulier. Il s'agit principalement d'arrêtés relatifs à l'organisation interne de leur ministère (a), aux nominations concernant leurs services (b) ou aux arrêtés et décisions relatifs aux délégations de signature (c).

a) Les arrêtés relatifs à l'organisation interne des ministères

Les membres du Gouvernement peuvent prendre des arrêtés à caractère réglementaire pour administrer l'organisation intérieure de leur ministère. Au moyen de ces arrêtés, ils peuvent notamment fixer l'organisation des directions générales, des directions et des services mais aussi des sous-directions et des bureaux de leur ministère[468], voire d'autres structures internes[469]. En revanche, ils n'ont compétence que pour créer des sous-directions et des bureaux, les autres structures précitées devant obligatoirement relever d'un décret[470].

Plus globalement, l'arrêté ministériel est un outil qui offre au ministre la possibilité d'exercer son pouvoir hiérarchique en adressant des instructions et son pouvoir disciplinaire, en infligeant des sanctions. Mieux, il est un instrument juridique permettant d'arrêter des nominations.

---

[465] J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, *op. cit.*, p. 190.
[466] C. BERGEAL, *Rédiger un texte normatif*, *op. cit.*, p. 129.
[467] Ou leurs collaborateurs qui ont reçu une délégation de signature.
[468] Cf. par ex. : Arrêté du 17 mai 2006 relatif à l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 21 mai 2006 ; Arrêté du 24 juillet 2012 relatif à l'organisation de la direction générale de l'INSEE, J.O. du 3 août 2012 ; Arrêté du 23 juillet 2012 modifiant deux arrêtés du 9 juillet 2008 relatifs à l'organisation des services du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 3 août 2012 ; Arrêté du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 18 février 2014.
[469] Cf. par ex. : la possibilité pour un ministre de créer des commissions administratives paritaires (CE, Sect., 13 juillet 1967, *Sieur Bouillier*, Rec. p. 312).
[470] Cf. Art. 2 et 3 du décret du 15 juin 1987.

b) Les arrêtés relatifs à la nomination des collaborateurs du Gouvernement

Lorsqu'un texte leur en confère la compétence, les ministres peuvent prendre des arrêtés individuels pour procéder à la nomination de leurs collaborateurs. Les membres du Gouvernement nomment effectivement par voie d'arrêté les membres de leurs cabinets ministériels[471] ainsi que les chefs de service, les directeurs-adjoint, les sous-directeurs[472] et les chefs de bureau d'administration centrale[473]. À ces collaborateurs, les ministres délèguent d'ailleurs souvent leur signature.

c) Les arrêtés et décisions relatifs aux délégations de signature

Les acteurs gouvernementaux peuvent adopter des arrêtés[474] et des décisions pour déléguer leur signature[475]. De manière très régulière sont publiés au J.O des arrêtés et des décisions de délégation des ministres et des secrétaires d'Etat qui octroient délégation à des fonctionnaires ou à des membres de leur cabinet pour signer la plupart de leurs actes.

Le quotidien de l'action gouvernementale est par ailleurs rythmé par les grandes circulaires du Premier ministre et de certains ministres qu'on peut qualifier de « purs actes intérieurs »[476].

4. Les circulaires ministérielles relatives à l'organisation du Gouvernement

Bien qu'elles soient théoriquement en dehors du champ normatif, certaines circulaires revêtent une importance particulière pour l'ordonnancement interne du Gouvernement : il s'agit avant tout des grandes circulaires du Premier ministre[477] et du SGG, considérées

---

[471] « Les nominations des membres des cabinets ministériels sont faites par arrêté ministériel publié au Journal officiel. Cet arrêté précise les titres des personnes nommées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet » (Art. 6 du Décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 précité). On parle d'« arrêté portant nomination au cabinet » ou d' « arrêté relatif à la composition du cabinet » (Cf. par ex. : Arrêté du 16 mai 2012 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 17 mai 2012).

[472] Cf. par ex. : Arrêté du 30 août 2012 portant nomination (administration centrale), J.O. du 1er septembre 2012.

[473] Décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État, J.O. du 11 janvier 2012 (lequel est venu abroger le décret n°55-1226 du 19 septembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'État, J.O. du 20 septembre 1955).

[474] Dans quelques cas très particuliers, il peut s'agir de décrets de délégation de signature (Cf. par ex. : Décret du 16 mai 2012 portant délégation de signature (secrétariat général du Gouvernement), J.O. du 17 mai 2012.

[475] Décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, J.O. du 28 juillet 2005.

[476] J. RIVERO & J. WALINE, *Droit administratif*, 20e éd., Dalloz, Précis, 2004, p. 335.

[477] « Il s'agit là d'un domaine de l'action gouvernementale dans lequel le Président de la République s'est normalement interdit de pénétrer. Les seules exceptions qui se sont produites au temps de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing ont été à juste titre critiquées : ce n'est pas au chef de l'État de donner des instructions aux ministres. Le Président Sarkozy a néanmoins renoué avec cette tradition en adressant une lettre de mission à

comme étant « à la jonction de l'action gouvernementale et de l'activité administrative »[478] (a). Il s'agit aussi de certaines circulaires du ministre du budget ou de la direction du budget sur le cadrage de la politique budgétaire (b) ainsi que des circulaires à vocation organisationnelle adressées par les ministres à leurs collègues du Gouvernement ou à leurs plus proches collaborateurs (c).

a) Les circulaires de Matignon relatives à l'organisation du Gouvernement

Les circulaires de Matignon relatives à l'organisation et au fonctionnement du Gouvernement sont la boussole de la vie gouvernementale. Si l'utilisation de ce type spécial de circulaire, « de valeur plus politique que juridique »[479], remonte aux débuts de la Ve République[480], elle a été consacrée par l'insigne circulaire Rocard du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement[481].

- Le précédent de la circulaire Rocard du 25 mai 1988

La circulaire Rocard du 25 mai 1988[482], que d'aucuns considèrent comme le premier véritable mode d'emploi de la vie gouvernementale, fut conçue à l'époque autour de cinq grandes orientations[483] : le respect de l'État de droit, du législateur, de la société civile, de la

---

chaque ministre, mais avec le contreseing du Premier ministre » (J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 155).

[478] G. KOUBI, « Les circulaires du Premier ministre (argumentations et justifications) », in *Études en l'honneur de G. Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 187.

[479] J. MASSOT, *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, *op. cit.*, p. 128. « Le trait commun de ces circulaires est d'avoir une force plus politique qu'une véritable autorité juridique » (J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 154).

[480] « La pratique, depuis plus de vingt ans, est que les Premiers ministres adressent aux ministres, souvent dans les premières semaines d'un nouveau gouvernement, des circulaires relatives à la vie collective du gouvernement et à ses méthodes d'action : plus d'une centaine ont été adressées dans les dix dernières années aux membres du gouvernement » (M. LONG, « L'organisation du travail gouvernemental », *Revue des Sciences Morales et politiques*, n°1, 1982, p. 96). Citons par exemple une circulaire ancienne mais qui demeure importante pour comprendre la différence d'attributions entre les ministres et secrétaires d'Etat (et qui est antérieure à celle du 25 mai 1988) : Circulaire n°1771/SG du 16 avril 1983 relative à la mise en place d'un nouveau Gouvernement, Bulletin officiel des services du Premier ministre n°83/2 p. 31.

[481] Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du gouvernement, J.O. du 27 mai 1988, p. 7381. La publication de cette circulaire ne fut cependant pas unanimement saluée. M. Couve de Murville déclara : « L'impression générale est forcément la stupéfaction. Qu'un Premier ministre estime nécessaire de rappeler à ses collègues les règles élémentaires qui doivent guider leur action démontre le peu de confiance qu'il leur témoigne quant à ce qu'il attend de leur collaboration. Il n'y a rien à redire sur les principes et les conséquences à en tirer au jour le jour. Mais ils vont en quelque sorte d'eux-mêmes » (in *Le Quotidien de Paris* du 27 mai 1988).

[482] Sur la genèse de cette circulaire, cf. spéc. : *Entretien de M. Guy Carcassonne* in *Jus Politicum*, n°2, mars 2009, *loc. cit.*

[483] Il s'agissait, « par ce très beau texte dû à Guy Carcassonne » de la première affirmation de la volonté du Premier ministre de « gouverner autrement » (J.-P. HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon*, Grasset, 1993, p. 28).

cohérence de l'action du Gouvernement et de l'administration. Ce « code de déontologie »[484] venait ainsi compléter le Programme de travail du Gouvernement (ou PTG) qui « ne couvre qu'une partie de l'action gouvernementale, celle qui passe par le Conseil des ministres » et dans lequel « des aspects politiquement importants peuvent ne pas être traités »[485].

Depuis ce texte fondateur, on peut observer un « continuum » des circulaires de Matignon comme « vecteur privilégié de la réglementation gouvernementale »[486] : le Premier ministre utilise en effet « fréquemment la modalité des circulaires aux ministres pour leur indiquer sa manière de concevoir l'action gouvernementale ou la mise en œuvre de certaines politiques publiques »[487], pour coordonner « la méthode et le rythme de travail gouvernemental »[488], pour structurer les organes gouvernementaux[489], voire pour adresser des instructions aux membres du Gouvernement tout en prenant « l'opinion publique à témoin de ses bonnes intentions »[490].

Ainsi cette circulaire Rocard a-t-elle fait école : nombreux sont les Premiers ministres qui ont tenu à définir les grands principes de l'organisation du Gouvernement par leur biais.

- Les autres grandes circulaires primo-ministérielles relatives à l'organisation du Gouvernement

Les grandes circulaires primo-ministérielles consécutives à la circulaire Rocard furent :

- la circulaire Bérégovoy du 1er avril 1993[491] ;
- la circulaire Juppé du 30 janvier 1997[492], dite « petite circulaire rouge »[493], qui a été reprise presque en intégralité et actualisée dans le *Guide Légistique* conjoint du Conseil d'État et du secrétariat général du Gouvernement ;

---

[484] J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République. Brèves réflexions sur la main invisible de la République », in *Études en l'honneur de M. Loïc Philip*, Economica, 2005, p.104.
[485] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 200.
[486] « Ce continuum n'est guère surprenant dès lors que l'on connaît l'auteur réel de cette prose, en l'occurrence le Secrétariat général du Gouvernement. Le Premier ministre y appose son seing mais la rédaction est rarement de son fait » (A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 269).
[487] H. OBERDORFF, *Les institutions administratives*, 6e éd., Dalloz, Coll. Sirey Université, 2010, p. 69.
[488] D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain, La Ve République*, 5e éd., 2009, p. 198.
[489] Circulaire du 9 mai 1997 relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres, J.O. du 10 mai 1997, p. 7067.
[490] J. MASSOT, *Alternance et cohabitation sous la Ve République, op. cit.*, p. 128.
[491] Circulaire n°3841/SG du 1er avril 1993 relative à l'organisation du travail gouvernemental, Bulletin officiel des services du Premier ministre n°93/2 p. 3-8.
[492] Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, J.O. du 1er février 1997.
[493] Elle était appelée ainsi en raison de sa parution sous couverture rouge par l'imprimerie de la Direction des journaux officiels.

- la circulaire Jospin du 6 juin 1997[494] ;
- les circulaires Fillon du 18 mai 2007[495].

Notons que, récemment, au lieu de recourir à une circulaire pour fixer l'organisation du travail gouvernemental, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a préféré *a priori* une communication en Conseil des ministres doublée d'une charte de déontologie des membres du Gouvernement[496].

- Une innovation : la charte de déontologie du 17 mai 2012

Jusqu'à la charte de déontologie du 17 mai 2012, le Gouvernement français n'était pas doté d'un code de bonne conduite officiel que ses membres devaient respecter, à l'image du *Ministerial Code* britannique du 21 mai 2010[497], du *Standard of ministerial ethics* australien de septembre 2010[498] ou du code de conduite des commissaires européens de 1999 (adossé aujourd'hui à l'article 245 du TFUE)[499].

---

[494] Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental, J.O. du 7 juin 1997.

[495] Cf. *infra* : Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels ; Circulaire n°5224/SG du 18 mai 2007 relative aux dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État ; Circulaire n°5225/SG du Premier ministre du 18 mai 2007 « escortes motocyclistes » ; Circulaire n°5226/SG du 18 mai 2007 sur les incompatibilités entre les fonctions de membres du gouvernement et certaines activités ; Circulaire n°5227/SG du 18 mai 2007 relative au respect des règles de transparence en matière financière ; Circulaire n°5228/SG du 18 mai 2007 relative à la gestion des cadeaux aux membres du Gouvernement et à leur conjoint ; Circulaire n°5229/SG du 18 mai 2007 relative aux déplacements ministériels dans les départements ou les régions ; Circulaire n°5230/SG du 18 mai 2007 relative aux déplacements à l'étranger des membres du Gouvernement et à l'accueil en France des hautes personnalités étrangères.

[496] Dans cette communication, le Premier ministre a souligné « l'importance de la collégialité, en invitant chaque ministre à exprimer ses opinions sur les décisions à prendre, dans le cadre des délibérations du Gouvernement (…) rappelé l'impérieuse nécessité de la solidarité gouvernementale » et « a invité les ministres à travailler en confiance avec leurs administrations, dont il a salué la loyauté et la compétence. Les cabinets ne doivent pas être un écran qui exposerait aux erreurs et démotiverait les services » (Conseil des ministres du 17 mai 2012).

[497] Ce document est venu se substituer au *Questions of Procedure for Ministers (QPM)* de mai 1992. En effet, le *Ministerial Code* est né en 1997 sous Tony Blair, a été amendé en 2007 à l'initiative de Gordon Brown puis réactualisé sous le cabinet de David Cameron en mai 2010. Dans un pays étranger au droit écrit, ce document d'une trentaine de pages est étonnant. Il comprend dix sections consacrées à questions aussi diverses que les relations des ministres avec leur administration ou avec le Parlement, la rémunération des membres du Gouvernement et les règles qu'ils doivent respecter pour éviter les conflits d'intérêts, la communication des ministres ou les déplacements ministériels. Or, il ne s'agit que d'un code de déontologie n'ayant pas de portée juridique, le Premier ministre demeurant le seul juge pour déterminer si un membre du Gouvernement a manqué à cette charte de bonne conduite.

[498] Adoptée pour la première fois en 2007 par le Gouvernement travailliste australien, cette charte de bonne conduite ressemble beaucoup à la charte de déontologie adoptée en France le 17 mai 2012. En à peine sept pages, elle se contente de rappeler les exigences éthiques fondamentales que doivent observer les membres du Gouvernement pour agir avec intégrité : encadrement des liens qu'entretiennent les ministres avec le secteur privé et les lobbies, nature des emplois qu'ils peuvent exercer à l'issue de leur passage au Gouvernement, cadeaux qu'ils peuvent recevoir ou aux conflits d'intérêts auxquels ils ne doivent pas s'exposer (en particulier du fait de leur entourage familial).

[499] À propos de ces textes, cf. spéc. : J.-M. SAUVÉ (Prés.), *Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêt dans la vie publique*, remis au Président de la République le 26 janvier 2011, p.15 et s. Cf. également : A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 271-275).

En arrivant aux responsabilités, le Président Hollande et son Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, ont décidé de faire signer une charte de déontologie à tous les membres du Gouvernement dès la première réunion du Conseil des ministres. Cette charte, de portée plus politique que juridique, a rapidement montré ses limites à l'occasion de l'affaire Cahuzac, laquelle devait précipiter l'adoption de deux lois sur la transparence de la vie publique[500].

Cela n'a pas empêché Manuel Valls de demander aux membres de son Gouvernement de signer à nouveau cette charte, doublée d'une circulaire relative à la méthode de travail gouvernemental, cette circulaire du 17 avril 2014 n'ayant pas fait l'objet d'une publication officielle à la différence de celle du 12 septembre 2014[501]. C'est la preuve que la circulaire primo-ministérielle demeure le mode normal de communication des exigences relatives à l'organisation et au travail gouvernemental pour un Premier ministre nouvellement nommé.

Or, il faut souligner que ces circulaires primo-ministérielles, adressées à « Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État », sont d'importance inégale. En réalité, les grandes circulaires à tonalité politique, qui apparaissent généralement à l'occasion de la nomination d'un nouveau Gouvernement pour poser les bases de l'action gouvernementale, ont souvent été prolongées par des circulaires plutôt circonstanciées, publiées en cours de législature et ayant pour objet de préciser tel ou tel point technique ou politique.

- Les circulaires circonstancielles du Premier ministre relatives à l'organisation du Gouvernement

En complément des grandes circulaires primo-ministérielles, des circulaires circonstancielles peuvent émaner du Premier ministre, de son secrétariat ou des ministres. Si les circulaires circonstancielles sont prises pour l'essentiel à l'initiative du Premier ministre, il peut s'agir néanmoins de circulaires simplement signées par le Secrétaire général du Gouvernement qui bénéficie d'une délégation de signature du Premier ministre[502]. De même, il peut également s'agir de circulaires préparées par les grands ministères ou qui traitent d'un sujet à caractère interministériel et qui sont finalement signées par le Premier ministre puis diffusées par les soins du secrétariat général du Gouvernement[503].

---

[500] Sur ce point, cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

[501] Circulaire n°5709/SG relative à la méthode de travail du Gouvernement du 17 avril 2014 & Circulaire n°5735/SG du 12 septembre 2014.

[502] Cf. par ex. : Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation, J.O. du 2 octobre 2003.

[503] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, op. cit.*, fiche 1.3.7.

Ces circulaires occasionnelles sont liées à l'organisation du travail gouvernemental en général[504] et plus particulièrement, au statut des membres du Gouvernement et aux règles déontologiques que ceux-ci doivent observer[505], aux déplacements du personnel gouvernemental[506], aux administrations centrales[507] ou aux cabinets ministériels[508], aux emplois à la décision du Gouvernement[509], à la légistique gouvernementale[510], à l'application

[504] Cf. spéc. : Circulaire n°3841/SG du 1er avril 1993 précitée, p. 3 ; Circulaire n°3758/SG du 10 avril 1992 relative au programme de travail du Gouvernement, B.O.S.P.M. n°92-2 du 21 juillet 1992, p. 5 ; Circulaire n°3357/SG du 24 mai 1988 relative à l'inscription des nominations à l'ordre du jour du Conseil des ministres, B.O.S.P.M. n°2, p. 7.

[505] Cf. spéc. : Instructions aux membres du Gouvernement à l'approche des élections sénatoriales du 5 août 2011 ; Circulaire du 24 février 2011 relative aux invitations et séjours à l'étranger des membres du Gouvernement ; Circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses des membres du Gouvernement, J.O. du 9 juillet 2010 ; Circulaire du Premier ministre du 13 décembre 2007 fixant les règles de permanence pour les soirées des 24 et 31 décembre 2007 dans les ministères ; Circulaires du 18 mai 2007 précitées et citées ci-après ; Circulaire n°5077/SG du Premier Ministre du 30 juin 2005 sur les conditions de logement des membres du gouvernement ; Circulaire n°3830/SG du 20 janvier 1993 relative aux déplacements des membres du Gouvernement pendant la campagne électorale, B.O.S.P.M. n° 93/01 du 25 mai 1993 p. 3 ; Circulaire n°3171/SG du 20 septembre 1986 relative aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la réforme administrative, B.O.S.P.M. n°3, p. 9 ; Circulaire n°1771/SG du 16 avril 1983 relative aux attributions des ministres et secrétaires d'État, B.O.S.P.M. n°2, p. 31 ; Circulaire n°1587/SG du 15 septembre 1981 relative aux moyens dont doit disposer le ministère des droits de la femme, B.O.S.P.M. n°3, p. 3.

[506] Cf. spéc. : Circulaire n°3983/SG du 3 janvier 1994 relative aux cortèges officiels et escortes, B.O.S.P.M. n°94-1 du 19 avril 1994, p. 3 ; Circulaire n°3848/SG du 7 avril 1993 relative à l'utilisation des appareils du GLAM, B.O.S.P.M. n°93-2 du 28 juillet 1993, p. 1 ; Circulaire n°3845/SG du 2 avril 1993 relative à l'interdiction de l'utilisation des sirènes et gyrophares, B.O.S.P.M. n°93-2 du 28 juillet 1993, p. 9 ; Circulaire n°3305/SG du 14 mars 1988 relative à la participation des membres du Gouvernement à des manifestations officielles, B.O.S.P.M. n°1, p. 13.

[507] Cf. par ex. : Circulaire n°5444/SG du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État ; Circulaire n°5351/SG du 3 décembre 2008 sur l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services ; Circulaire du 25 août 2006 relative aux délégations de compétence pour la signature des marchés publics de l'État, J.O. du 29 août 2006 ; Circulaire du 21 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions régissant la délégation de signature des ministres, J.O. du 22 septembre 2005 ; Circulaire du 2 juin 2004 relative aux secrétaires généraux des ministères ; Circulaire du 9 mai 1997 du Premier ministre relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres, J.O. du 10 mai 1997 ; Circulaire n°3643 du 9 janvier 1991 relative à la lettre de mission des directeurs d'administration, J.O. du 11 décembre 1991.

[508] Cf. spéc. : Circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire (modifiée par la circulaire du 16 novembre 2010), J.O. du 9 juillet 2010 ; Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels ; Circulaire n°3757/SG du 8 avril 1992 relative à la composition des cabinets ministériels, B.O.S.P.M. °92-2 du 21 juillet 1992, p. 3 ; Circulaire n°3356/SG du 24 mai 1988 relative à la réunion des directeurs de cabinet des membres du Gouvernement, B.O.S.P.M. n°2, p. 5 ; Circulaire n°3351/SG du 19 mai 1988 relatives à la composition des cabinets militaires, B.O.S.P.M n°2, p. 21. Cf. également pour suivre l'évolution concernant les règles des cabinets ministériels : Circulaires sur les effectifs des cabinets du 25 mai 1981, du 8 avril 1992, du 1er avril 1993 et du 18 mai 1995.

[509] Circulaire n°5657/SG du 3 mai 2013 relative au processus de nomination sur les emplois à la décision du Gouvernement.

[510] Cf. spéc. : Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, J.O. du 18 juillet 2013 ; Circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi, J.O. du 5 septembre 2012 ; Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, J.O. du 8 juillet 2011 ; Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), J.O. du 16 avril 2009 ; Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, J.O. du 7 mars 2008 ; Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation, précitée ; Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, J.O. du 29 août 2003 ; Circulaire n°4487-SG du 18 avril 1997 relative à la procédure applicable aux décrets en Conseil d'Etat, B.O.S.P.M. n°97/2 ; Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, J.O. du 5 juin 1996 ; Circulaire n°3715/SG du 25 octobre 1991 relative à l'élaboration des projets de loi ; Circulaire n°3583/SG du 1er juin 1990 sur les décrets d'application.

du droit de l'Union européenne[511], aux politiques interministérielles à mener[512], aux questions budgétaires[513], à la communication gouvernementale[514], aux règles de publication et de transparence[515], au secret défense[516], à la gestion de crises[517], aux rapports du Gouvernement avec le Parlement[518] ou à ses rapports avec les juges[519].

---

[511] Cf. spéc. : Circulaire du 22 novembre 2011 relative aux obligations de notification à la Commission européenne de projets de texte et textes législatifs et réglementaires relatifs aux produits et aux services, J.O. du 23 novembre 2011 ; Circulaire du 26 septembre 2006 relative à la mise à disposition d'experts auprès des institutions européennes et échanges de fonctionnaires, J.O. du 29 septembre 2006 ; Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes communautaires en droit interne, J.O. du 2 octobre 2004 ; Circulaire n°4394/SG du 7 août 1996 relative à la composition des délégations françaises lors des réunions européennes ou internationales ou à l'occasion des déplacements ministériels à l'étranger, B.O.S.P.M. n°96-3 du 11 octobre 1996, p. 3 ; Circulaire du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'UE, J.O. du 31 mars 1994 ; Circulaire n°3791/SG du 31 juillet 1992 relative à l'application par le Gouvernement de l'article 88-4 de la Constitution : transmission au Parlement des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions législatives, B.O.S.P.M. n°92-3 du 10 novembre 1992, p. 9 ; Circulaire n°3777/SG du 17 juin 1992 relative à la coordination des actions intéressant les pays d'Europe centrale et orientale, B.O.S.P.M. n°92-2 du 21 juillet 1992, p. 21 ; Circulaire du 22 septembre 1988 relative à la définition des politiques de la France en matière européenne, J.O. du 15 octobre 1988 ; Circulaire n°3140/SG du 5 mai 1986 relative à la procédure de suivi de la transcription des directives communautaires en droit interne, B.O.S.P.M. n°2, p. 3 ; Circulaire n°1887/SG du 18 février 1984 relative à l'organisation et suivi interministériel des affaires européennes, B.O.S.P.M. n°1, p. 19.

[512] Cf. spéc. : Circulaire du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 24 août 2012 ; Circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme, J.O. du 27 juillet 2003.

[513] Cf. spéc. : Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des finances publiques, J.O. du 15 janvier 2013 ; Circulaire du 21 janvier 2005 relative à la préparation du projet de loi de finances pour 2006 dans le nouveau cadre budgétaire, J.O. du 25 janvier 2005 ou Circulaire du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques, J.O. du 15 janvier 2013, p. 960.

[514] Cf. spéc. : Circulaire n°5574/SG du 16 février 2012 relative à l'Internet de l'État ; Circulaire n°5340/SG du 3 octobre 2008 sur les objectifs et l'organisation de la communication gouvernementale ; Circulaire n°5140/SG du 23 mars 2006 sur la coordination de la communication gouvernementale ; Circulaire n°4557/SG du 19 novembre 1997 relative à la coordination de la communication gouvernementale, des études et des sondages d'opinion, des études de presse et des sites Internet, B.O.S.P.M. n°4, p. 7

[515] Cf. spéc. : Circulaire du 29 mars 2012 relative à l'efficience des activités de publication de l'État, J.O. du 1er avril 2012 ; Circulaire n°5574/SG du Premier ministre du 16 février 2012 relative à la charte Internet de l'État ; Instruction générale interministérielle n°1300 du 29 décembre 2011 sur la protection du secret de la défense nationale ; Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'État *data.gouv.fr* par la mission *Etalab* et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques, J.O. du 27 mai 2011 ; Circulaire 5429/SG du 8 avril 2010 sur l'évolution de la charte graphique gouvernementale ; Circulaire du 1er juillet 2004 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre ; Circulaire n°4298/SG du 6 décembre 1995 relative à la procédure accélérée de recueil des contreseings de certains décrets, B.O.S.P.M. n°96-4 du 30 décembre 1995, p. 5 ; Circulaire n°3611/SG du 19 septembre 1990 relative au repérage et à l'accès aux textes officiels publiés aux bulletins officiels ; Circulaire n°3521/SG du 21 novembre 1989 relative à la base télématique de repérage des textes publiés aux bulletins officiels ; Circulaire du 8 décembre 1986 relative à la mise en place d'un système normalisé de numérotation - NOR - des textes officiels publics, J.O. du 10 décembre 1986.

[516] Cf. spéc. : Circulaire n°1541 du 3 juin 1981 relative aux conditions d'accès aux informations « très secret défense » et « secret défense » dans les cabinets ministériels

[517] Circulaire du 2 janvier 2012 n°5567 SG relative à l'organisation gouvernementale pour la gestion des crises majeures.

[518] Circulaire n°5432/SG du 4 décembre 2009 relative au respect de l'article 40 de la Constitution ; Circulaire n°5369SG du 4 mars 2009 relative à l'organisation des relations entre le Gouvernement et le Parlement dans le cadre de la nouvelle procédure parlementaire à compter du 1er mars 2009 ; Circulaire du 19 janvier 2006 relative au respect des articles 34 et 37 de la Constitution, J.O. du 21 janvier 2006 ; Circulaire n°4466-SG du 21 février 1997 relative aux transmissions officielles de documents par le Gouvernement au Parlement ; Circulaire n°3807/SG du 9 octobre 1992 relative au délai de réponse aux questions écrites, B.O.S.P.M. n°92-4 du 13

Un récent rapport du Sénat nous apporte une information précieuse quant à la question des circulaires du Premier ministre. Le secrétariat général du Gouvernement a constitué un document intitulé *Règles applicables à la fonction de membre du Gouvernement*, qui a valeur de circulaire du Premier ministre et qui a été adressé à tous les membres du Gouvernement et dont les principales règles sont toujours en vigueur. Le rapport d'Alain Anziani précise que « ce document vient se substituer à une série de circulaires sur des sujets identiques prises par le Premier ministre précédent entre 2007 et 2011 », qu'« il reprend généralement la substance de ces circulaires antérieures, qui se trouvent ainsi consolidées »[520]. Au total, au-delà de la circulaire du 18 mai 2007 relative à l'organisation du travail gouvernemental précitée, les *Règles applicables à la fonction de membres du Gouvernement* sont désormais en partie rassemblées dans les circulaires qui suivent :

- la circulaire du 18 mai 2007 relative aux escortes motocyclistes ;
- la circulaire du 18 mai 2007 relative aux déplacements à l'étranger des membres du Gouvernement et à l'accueil en France des hautes personnalités étrangères ;
- la circulaire du 18 mai 2007 relative aux archives des membres du Gouvernement ;
- la circulaire du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels ;
- la circulaire du 18 mai 2007 relative aux incompatibilités entre les fonctions de membre du Gouvernement et certaines activités de caractère professionnel ;
- la circulaire du 18 mai 2007 relative à la gestion des cadeaux offerts aux membres du Gouvernement ou à leur conjoint ;

---

février 1993, p. 3 ; Circulaire n°3769/SG du 2 juin 1992 relative au respect du délai de réponses aux questions écrites posées par les députés et les sénateurs B.O.S.P.M. n°92-2 du 21 juillet 1992, p. 19 ; Circulaire n°3406/SG du 2 novembre 1988 relative au délai de réponse aux questions écrites, B.O.S.P.M. n° 4, p. 9 ; Circulaire n°2065/SG du 23 mai 1985 relative aux délais de réponse aux correspondances parlementaires, B.O.S.P.M. n°2, p. 19.

[519] Sur les circulaires relatives à la jurisprudence constitutionnelle, cf. spéc. : « La diffusion par circulaire de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », « L'application par circulaire de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel », et « L'interprétation des décisions du Conseil constitutionnel par circulaire » *in* : M. DISANT, *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel, op. cit.*, p. 443-453. Cf. par ailleurs spéc. : Circulaire n°54/64 du 23 avril 2010 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ; Circulaire du 30 mars 1998 relative aux observations du Gouvernement à l'occasion des recours formés contre des décrets, J.O. du 1er avril 1998 ; Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat, J.O du 6 février 1998 ; Circulaire n°4538/SG du 29 septembre 1997 relative à la procédure applicable aux demandes d'avis adressées par les ministres au Conseil d'État ; Circulaire du 9 février 1995 relative au respect des décisions du juge judiciaire, J.O. du 15 février 1995 ; Circulaire du 13 octobre 1988 relative au respect des décisions du juge administratif, J.O. du 15 octobre 1988 ; Circulaire n°3368/SG du 1 juillet 1988 relative aux affaires contentieuses en cours d'instruction devant le Conseil d'État, B.O.S.P.M. °2, p. 17.

[520] A. ANZIANI, *Rapport d'information du Sénat n°154 sur le projet de loi de finances pour 2013, Programme Coordination du travail Gouvernemental et Publications officielles*, enregistré à la présidence du Sénat le 22 novembre 2012, p. 29-30.

- la circulaire du 18 mai 2007 relative aux déplacements ministériels dans les départements ou les régions ;
- la circulaire du 18 mai 2007 relative au respect des règles de transparence en matière financière ;
- la circulaire du 18 mai 2007 relative aux dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État ;
- la circulaire du 24 mai 2007 relative à la communication gouvernementale ;
- la circulaire du 9 juillet 2007 relative aux conditions de logement des membres du Gouvernement ;
- la circulaire du 10 juillet 2007 relative aux relations de travail entre les membres du Gouvernement ;
- la circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses des membres du Gouvernement ;
- la circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire et aux instructions concernant les cabinets ministériels et les personnalités en mission ;
- la circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire et à la rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs ;
- la circulaire du 16 novembre 2010 relative aux cabinets ministériels ;
- la circulaire du 23 février 2011 relative aux invitations et aux séjours à l'étranger des membres du Gouvernement.

Autre type de circulaires : les circulaires budgétaires qui viennent rythmer chaque année la préparation du budget de l'État.

b) Les circulaires budgétaires de Bercy envoyées par le ministre du budget à ses collègues du Gouvernement

Usuellement, le ministre du budget envoie chaque année, au moment de la préparation des projets de lois de finances, des « circulaires budgétaires »[521] à ses collègues du Gouvernement ou aux responsables de programmes des différents ministères. La direction du budget est ainsi à la fois « le ''maître d'ouvrage'' de l'élaboration du projet de budget, compte tenu de la centralisation et de la coordination des demandes de crédits, et son ''maître

[521] Cf. par ex. : Circulaire du 13 juin 2014 relative à la rédaction des jaunes budgétaires ; Circulaire du 20 mai 2014 relative à l'élaboration de la nomenclature des dépenses budgétaires pour 2015 ; Circulaire relative au lancement de la procédure budgétaire 2014 du 15 janvier 2014. Pour une nomenclature exhaustive des circulaires budgétaires de ces dernières années, cf. : www.performance-publique.budget.gouv.fr/ressources-documentaires/documentation-budgetaire/les-circulaires-budgetaires/.

d'œuvre'', puisqu'elle définit, à travers des circulaires, toute l'organisation du processus d'élaboration des PLF : calendrier, nature et format des informations demandées aux ministères pour préparer les négociations et les arbitrages, préparation matérielle du PLF et de ses annexes »[522].

À titre plus exceptionnel, il arrive que certains ministres utilisent les instructions ou des circulaires pour l'organisation de leur administration centrale[523] ou bien qu'ils envoient des circulaires à caractère interministériel à leurs homologues du Gouvernement[524].

c) Les instructions ou circulaires ministérielles et interministérielles relatives à l'organisation du Gouvernement

En moyenne, il y a ainsi entre 10 000 et 15 000 circulaires chaque année sachant que toutes ces circulaires n'intéressent pas l'organisation gouvernementale car, pour la plupart d'entre elles, elles concernent des questions administratives qui n'ont pas de rapport direct avec la vie organisationnelle interne du Gouvernement. Quelles sont donc les circulaires ministérielles intéressant l'organisation gouvernementale ?

- Les circulaires des ministres relatives à l'organisation de leur administration centrale

La circulaire du Premier ministre du 15 juin 1987 a défini les trois fonctions générales d'une circulaire ministérielle : « exposer une politique gouvernementale » ; « commenter des lois et règlements » ; « déterminer des règles de fonctionnement des services »[525].

S'agissant du droit de l'organisation gouvernementale, c'est cette troisième fonction qui prévaut. Par le biais des instructions et circulaires, les ministres peuvent en effet définir les conditions d'organisation et de fonctionnement des administrations placées sous leur autorité. Autrement dit, ces circulaires et instructions constituent un instrument permettant

[522] S. GODEFROY, « L'élaboration et l'adoption de la loi de finances », *op. cit.*, p. 50.

[523] Cf. par ex. : Instruction n°553/DEF/DGA/DI/SPEM/SDGQ relative à l'organisation de la direction du développement international du ministère de la Défense, BOC n°18 du 11 avril 2014 ; Instruction n°91/DEF/DGA/COMM relative aux missions et à l'organisation du département central d'information et de communication et du service extérieur de la communication, BOC n°11 du 28 février 2014 ; Instruction n°556/DEF/DGA/SMQ/BAG relative à l'organisation de l'administration centrale du service central de la modernisation et de la qualité du 20 décembre 2013, BOC n°4 du 24 janvier 2014 ; Circulaire des ministres de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur n°12-046 du 12 mars 2012 relative à l'organisation de la mission de sécurité et de défense au sein des ministères en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, B.O. n°15 du 12 avril 2012 ou Circulaire du 19 septembre 2012 de politique pénale de Mme la garde des Sceaux, J.O. du 18 octobre 2012.

[524] Ces circulaires peuvent être interministérielles dans leur contenu mais également en raison de leur origine (Cf. par ex. : Circulaire du 14 février 2012 relative au *Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics*, J.O. du 15 février 2012).

[525] La circulaire du 15 juin 1987 relative aux circulaires ministérielles (J.O. du 17 juin 1987) définit la circulaire comme un moyen de faire circuler de l'information (exposé d'une politique gouvernementale, commentaires pour préciser les lois et règlements et détermination des règles de fonctionnement des services).

aux ministres « de donner des instructions aux services de l'État pour assurer la cohérence de l'action du Gouvernement »[526].

Conformément à l'article 1er du décret du 10 décembre 2008, ces circulaires et instructions adressées par les ministres à leurs services doivent désormais « être tenues à la disposition du public sur un site Internet relevant du Premier ministre », toute circulaire ou instruction ne figurant pas sur ce site étant frappée *ipso facto* d'inapplicabilité[527]. En l'occurrence, il s'agit du site intitulé « circulaires.gouv.fr ».

Il faut souligner que les ministres n'adressent pas seulement des circulaires à leurs services mais également à leurs collègues du Gouvernement.

- Les circulaires des ministres relatives à l'organisation gouvernementale adressées à leurs collègues du Gouvernement

Excepté le ministre du Budget, les ministres titulaires d'une fonction ayant une forte vocation interministérielle comme par exemple le ministre de la Fonction publique[528], le ministre de l'Intérieur[529] ou le ministre de l'Écologie[530] adressent parfois des circulaires à leurs collègues du Gouvernement.

En sus de toutes ces circulaires, on recense nombre d'autres sources internes qui se caractérisent par un haut degré de spécificité, à tel point que l'on ne détecte certaines d'entre elles que dans l'ordre intérieur gouvernemental. Comme les circulaires, il s'agit de « purs actes intérieurs »[531] mais à la différence de celles-ci, ces actes échappent totalement au contrôle des juges.

---

[526] Rapport relatif au décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008, J.O. du 10 décembre 2008.
[527] Décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008 précité.
[528] Cf. par ex. : Circulaire du 19 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 lui-même relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État ; Circulaire du 21 novembre 2011 relative à la mise en œuvre du protocole d'accord du 31 mars 2011 portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique ; Circulaire FP n°2184 du 14 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats ; Circulaire FP n°614 du 13 novembre 2008 relative aux conditions d'application du décret n°2008-646 du 30 juin 2008 portant diverses mesures relatives à certains emplois de l'encadrement supérieur de l'État ; Circulaire n°FP 2143 du 20 juillet 2007 relative à l'instruction et au contreseing des dispositions applicables aux fonctionnaires et agents publics ; Circulaire N2C-02-4515 relative aux procédures d'examen des textes statutaires et indemnitaires du 6 décembre 2002 ; Circulaire du 1er octobre 1999 relative à l'élaboration et à la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires, J.O. du 20 octobre 1999, p. 15665.
[529] Cf. par ex. : Circulaire INT A 9700016C du 23 janvier 1997 relative aux déplacements ministériels ; Circulaire INT A 0800158C du 1er octobre 2008 relative aux déplacements présidentiels et ministériels ; Circulaire INT A 0200053C du 27 février 2002 relative à l'application des textes réglementaires relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail pour les personnels relevant de la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur.
[530] Cf. par ex. : Circulaire du 21 septembre 2010 du ministre de l'Écologie relative à la mise en œuvre de l'instruction du Premier ministre 5479/SG du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire - Rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs.
[531] J. RIVERO & J. WALINE, *Droit administratif, loc. cit.*

5. Les « interna acta corporis » relatifs à l'organisation du Gouvernement

Le droit de l'organisation gouvernementale est également régi par des « petites sources »[532] intragouvernementales, c'est-à-dire par des « *interna acta corporis* »[533]. Ces actes intimes du Gouvernement, « sorte de shadow-legislation »[534], se caractérisent par leur faible degré de justiciabilité[535] et par leur grand degré d'originalité. Il s'agit bien entendu des célèbres actes de gouvernement (a) et des mesures d'ordre intérieur (b) mais également des documents internes relatifs à l'organisation gouvernementale (c).

a) Les « actes de gouvernement » relatifs à l'organisation du Gouvernement

Les *interna acta corporis* sont d'abord les actes *de* gouvernement**,** c'est-à-dire les actes du pouvoir exécutif qui « sont des actes qui, bien que pris par le pouvoir exécutif, ne sont susceptibles d'aucun recours contentieux »[536].

À titre d'exemple, le Conseil d'État a jugé que pouvaient constituer des actes *de* gouvernement : les décrets relatifs à la composition du Gouvernement[537], un décret de nomination d'un membre du Gouvernement[538], certaines circulaires ministérielles ou interministérielles[539], une note ministérielle[540], une note diplomatique d'un ministre[541], une lettre d'un ministre[542], un rapport administratif relatif aux délibérations du Gouvernement[543],

---

[532] Cf. S. GERRY-VERNIÈRES, *Les petites sources du droit*, Economica, octobre 2012.
[533] Selon l'expression usitée par R. VON GNEIST, in *Guntachen für des vierten Deutschen Juristentag*, Berlin, Springer, 1863.
[534] P. AMSELEK, « Le rôle de la pratique dans la formation du droit », *RDP*, 1983, n°5, p. 1480.
[535] Littéralement, on qualifie habituellement d' « *interna acta corporis* », les actes d'un ordre intérieur totalement insusceptibles de recours. Le Tribunal constitutionnel espagnol a ainsi reconnu que certains actes du Parlement étaient des « interna corporis qui, par leur nature, deviennent insusceptibles d'examen, de vérification et de contrôle, de la part des juridictions, aussi bien des Tribunaux ordinaires que de ce Tribunal », STC 118/1988 du 20 juin 1988, BOE n°166 du 12 juillet 1988). Ici, qu'il nous soit permis d'utiliser l'expression dans un sens plus large, entendu comme *les actes domestiques originaux sécrétés par l'ordre intérieur du Gouvernement.*
[536] J. RIVERO & J. WALINE, *op. cit*., p. 279.
[537] CE, 29 décembre 1999, *Lemaire*, n°196858.
[538] CE, 16 septembre 2005, *Hoffer*, Rec. p. 691. Cf. également : CE, 29 janvier 1965, *Sieur Mollaret et Syndicat national des médecins, chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics*, Rec. p. 61 ; CE, 10 janvier 1958, *Deville*, Rec. p. 27.
[539] CE, 23 septembre 1992, *Gisti et MRAP*, Rec. p. 346.
[540] CE, 10 mai 1996, *Mademoiselle Bourla et « Mouvement de la législation contrôlée »*, Rec. p. 881 : les notes des ministres et celles relatives aux réunions organisées au niveau de leur cabinet « font corps avec les délibérations du gouvernement ». En conséquence, leur communication serait de nature à porter atteinte au secret de ces délibérations.
[541] CE, 16 novembre 1998, *Lombo*, Rec. p. 407.
[542] CE, Sect., 13 juillet 1979, *Coparex*, Rec. p. 319.
[543] CE, *Mademoiselle Pokorny*, 2 décembre 1987, Rec. p. 392. Des dispositions réglementaires prévoient parfois explicitement que la publicité de certains rapports ressort de la compétence du ministre qui peut décider « des modalités de communication et de diffusion des rapports qui lui sont remis par application des règles édictées par la loi du 17 juillet 1978 susvisée » (Décret n°2003-729 du 1er août 2003 portant organisation de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles, J.O. du 5 août 2003, p. 13496).

la décision de recourir à l'article 39 C[544], la décision de saisir le Conseil constitutionnel[545], la décision de ne pas répondre à une question écrite d'un parlementaire[546], le vote d'un ministre au Conseil de l'Union[547], un document envoyé par un ministre à une institution de l'Union[548], une décision exprimée verbalement par le Premier ministre[549], la pratique des communications ministérielles[550] ou certaines mesures préparatoires au travail gouvernemental[551].

Si le juge administratif a reconnu l'existence d'actes *de* gouvernement, la liste de ces actes concernant directement l'organisation gouvernementale reste pour le moins sommaire, ce qui conduit à les classer, aussi paradoxal que cela puisse paraître, dans les « petites sources » intérieures de l'organisation gouvernementale[552] au même titre que les mesures d'ordre intérieur concernant l'organisation interne du Gouvernement.

b) Les « mesures d'ordre intérieur » relatives à l'organisation du Gouvernement

Le juge administratif a parfois pu qualifier de mesures d'ordre intérieur certaines décisions gouvernementales relatives à l'ordonnancement interne du Gouvernement[553].

Par exemple, en matière d'organisation de l'administration centrale, les personnels et leurs représentants ne peuvent contester une décision créant des sous-directions[554] ou une inspection[555] dans un ministère, un décret organisant le travail d'une inspection générale d'un

---

[544] CE, 29 novembre 1968, *Tallagrand*, Rec. p. 607. Cette jurisprudence avait été affirmée en réalité dès les années 1930 (CE, 18 juillet 1930, *Rouché*, Rec. p.771).
[545] CE, 8 septembre 2005, *Hoffer*, Rec. p. 1711.
[546] CE, Sect., 12 juin 1936, *Hitzel* & CE, 2 novembre 1955, *Sieur Casanova*, Rec. p. 132. Une exception : l'hypothèse d'une interprétation fiscale (CE, Sect., 16 décembre 2005, *Société Friadent France*, n°272618).
[547] CE, Ass., 23 novembre 1984, *Association « les Verts » Parti écologiste et autres*, Rec. p. 382.
[548] CE, 10 janvier 2001, *Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*, Rec. p. 2.
[549] La décision exprimée verbalement par laquelle le Premier ministre a interdit aux membres du Gouvernement de cumuler les fonctions de maire et de ministre ne peut donc être discutée devant la juridiction administrative (CE, 15 février 2002, *Meyet*, précité).
[550] CE, 25 mars 1987, *Goujon*, Rec. p. 103. Conformément à une jurisprudence constante, un communiqué est « par lui-même, sans effet juridique et doit être regardé comme une simple déclaration d'intention du Gouvernement, et…par suite, ne saurait être attaqué par la voie du recours pour excès de pouvoir » (CE, 9 décembre 1988 précité).
[551] CE, Ass.,15 avril 1996, *Syndicats CGT des hospitaliers de Bédarieux*, n°120273. « Avis, vœux d'un organe consultatif sur un projet, renseignements, actes à valeur simplement indicative, enquêtes, propositions, recommandations, tous ces actes préparatoires ne sont pas créateurs de droit, pas plus que les actes d'exécution postérieure à la décision, telles leur notification ou leur publication » (J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif, op. cit.*, p. 373). Or, la décision du Premier ministre de transférer l'ÉNA à Strasbourg n'est pas une simple mesure préparatoire et peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoirs (CE, Ass., 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ÉNA*, Rec. p. 168).
[552] Sur ce point, cf. spéc. : S. GERRY-VERNIÈRES, *Les petites sources du droit, loc. cit.*
[553] Si la circulaire est considérée comme « un pouvoir d'interprétation », « la mesure d'ordre intérieur est perçue comme un pouvoir d'organisation » (J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif, op. cit.*, p. 377).
[554] CE, Sect., 8 mars 1963, *Mailhol*, Rec. p. 147.
[555] CE, 30 janvier 1981, *Syndicat général des impôts FO*, Rec. p. 861.

ministère[556] ou encore, un décret prévoyant que des fonctionnaires pourront être mis à disposition des services d'un autre ministère que celui dont ils relèvent normalement[557].

Parallèlement à ces mesures d'ordre intérieur, le Gouvernement produit de nombreux documents d'ordre purement interne pour s'organiser et fonctionner.

c) Les documents internes relatifs à l'organisation du Gouvernement

Il existe une multitude de documents internes relatifs à l'organisation gouvernementale[558] lesquels ne sont pas nécessairement prévus par une habilitation constitutionnelle tels que : le Programme de travail gouvernemental[559] ; « le mémento du travail gouvernemental » publié par le SGG[560] ; les « feuilles de route » ou « lettres » du Premier ministre[561] ou de ses ministres[562] ; les « notes internes du cabinet du Premier ministre »[563], d'un ministre[564], ou de hauts fonctionnaires de l'administration centrale[565] ; les

---

[556] CE, Ass., 26 octobre 1956, *Association générale des administrateurs civils*, Rec. p. 391.

[557] CE, 14 janvier 1959, *Valéani*, Rec. p. 39.

[558] Bien souvent, il s'agit de documents « qui ont un caractère ''para-réglementaire'' et produisent des effets juridiques sans être assortis de toutes les garanties indispensables à l'édiction d'une réglementation » (G. DUPUIS, M.-J. GUÉDON & P. CHRÉTIEN, *Droit administratif*, 12e éd., Dalloz, Coll. Sirey Université, 2011, p. 655).

[559] Si un « calendrier gouvernemental » a été institué dès 1963, l'on doit au président Giscard d'Estaing, l'introduction du Programme de travail gouvernemental (ou PTG) en 1974. Ce document, « couvert par le secret des délibérations exécutives » (J. GICQUEL, « Le PTG sous la Ve République », *op. cit.*, p. 101) est un calendrier précis de programmation des projets de lois et de décrets ainsi que des communications qui doivent être présentés en Conseil des ministres au cours de chaque semestre. Sur ce point, cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

[560] Ce document non publié mais communicable a été mis à jour pour la dernière fois en avril 2014 pour tenir compte notamment de la mise en place de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Il s'agit d'un guide présentant l'organisation du travail gouvernemental. Il décrit les procédures qui concourent à l'élaboration des décisions interministérielles et des textes législatifs et réglementaires ainsi que le rôle du secrétariat général du Gouvernement dans ces procédures. Son objectif est d'aider les membres du cabinet du Premier ministre à mieux situer leur action dans cet ensemble.

[561] On recense divers types de lettres émises par le Premier ministre telles que : les lettres de mission adressées aux ministres (Cf. par ex. : Lettre de mission n°1250/12/SG de M. Jean-Marc Ayrault à Mme Najat Vallaud-Belkacem en date du 4 septembre 2012) ou à des collaborateurs du Gouvernement (Cf. par ex. : Lettre de mission de M. Ayrault du 7 juillet 2012 adressée aux chefs de l'IGA, de l'IGF et de l'IGAS à propos du bilan à tirer de la RGPP) ; les lettres de cadrage envoyées par le Premier ministre chaque mois de janvier pour indiquer aux membres du Gouvernement les priorités retenues par le Gouvernement en matière budgétaire ; les lettres-plafonds chaque mois de juin qui précisent à chaque ministre les plafonds de dépenses à ne pas dépasser ; les lettres de saisine du Conseil d'État par le SGG ; ou encore, la procédure coutumière de la lettre-rectificative permettant de modifier un projet de loi après son dépôt sur le bureau de l'une des assemblées.

[562] Cf. par ex. : Lettre de mission en date du 3 octobre 2011 du ministre de l'Économie et de plusieurs de ses collègues. De même, dans le communiqué du Conseil des ministres du 22 août 2012 pouvait-on lire : « Le ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville, a présenté une communication relative à la feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers ». Cf. également : Lettre du ministre du Budget n°2C-02-2220 du 23 août 2002 dans laquelle la direction du budget présente aux membres du Gouvernement les grandes lignes d'une nouvelle procédure de saisine pour l'instruction des textes statutaires et indemnitaires concernant les fonctionnaires et les agents de droit public.

[563] Le directeur de cabinet du Premier ministre adresse régulièrement des notes internes (au nom du Premier ministre) à ses homologues, voire aux ministres en personne (Cf. par ex. : Note de C. Chantepy du 19 août 2013 à l'intention de Mesdames et Messieurs les directeurs de cabinet, relative à la sécurité des systèmes d'information du Gouvernement ou Note n°5456/SG de M. J-P. Faugère du 31 mars 2010 à l'attention de

circulaires du Secrétariat général du Gouvernement dites « circulaires SG » et qui ne sont pas publiées ; les circulaires du SGDSN[566] ; les lettres de cadrage ou de mission ; les « bleus ministériels »[567] ; les autres « documents de couleur » (verts, roses, autres bleus, etc.)[568] ; ou enfin, certains documents relatifs à l'ordre intérieur gouvernemental contenus dans les « bulletins officiels des ministères » (B.O)[569]. Au demeurant, ce dernier cas des bulletins

---

Mesdames et Messieurs les membres de cabinet, relative à l'utilisation des moyens aériens pour le déplacement des membres du Gouvernement).

[564] Cf. par ex. : Note du ministre délégué au budget au directeur général des finances publiques du 10 décembre 2012, dite « muraille de Chine ». Cf. *infra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §1, C.

[565] Cf. par ex. : Note SCF/2012/05/9290 du 6 juin 2012 du directeur général des finances publiques au ministre délégué au budget.

[566] Cf. les très nombreuses circulaires en ligne sur le site de cette institution (www.sgdsn.gouv.fr/), comme par exemple l'Instruction générale interministérielle sur la protection du secret de la défense nationale du 30 novembre 2011 précitée.

[567] Les comptes rendus des débats et les décisions résultant des diverses réunions internes des acteurs gouvernementaux (en particulier les « réunions interministérielles ») sont rédigées sur papier bleu par le Secrétariat général du Gouvernement. Ces « bleus » ne deviennent officiels et ne sont diffusés qu'une fois que le cabinet du Premier ministre les aura validés. Dès lors, le « bleu » officialisera la position arrêtée par Matignon. Or, « quelle est la portée de l'arbitrage ainsi rendu par le Premier ministre ? Il n'a pas la valeur d'un décret ou d'un arrêté publié au Journal officiel. C'est un document interne à l'administration. Il ne s'impose pas en tant que tel aux administrés. Il n'a pas le caractère d'un acte réglementaire. En revanche, cet arbitrage s'impose dans le fonctionnement interne des pouvoirs publics » (J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, *op. cit.*, p. 212). D'ailleurs, leur caractère interne transparaît bien dans ce texte du SGG destiné au travail gouvernemental : « Les destinataires doivent veiller à conserver aux comptes rendus un degré de confidentialité suffisant. Il peut arriver qu'en raison de la nature des décisions, le compte rendu fasse l'objet d'une diffusion plus restreinte. La diffusion plus restreinte la plus fréquente est limitée aux seuls directeurs de cabinet des ministres représentés à la réunion auxquels il appartient de déterminer la ou les personnes de leur cabinet et de leur ministère qui ont à être destinataires du compte rendu. Le document confidentiel fait l'objet d'un classement particulier par le service de documentation du secrétariat général du Gouvernement » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Dossier du travail gouvernemental*, mai 1986, p. 4). Sur la question des « bleus », cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, §4.

[568] En matière financière par exemple, les « verts budgétaires » seraient des documents internes, non prévus par les textes et non publiés, retraçant le budget d'un ministère. En effet, « les verts budgétaires (couverture verte) (…) peuvent alors être élaborés pour décrire le ''budget voté'' de chaque ministère (ou subdivision équivalente) jusqu'au niveau le plus fin de la nomenclature budgétaire » (J.-L. ALBERT (avec la collaboration de L. SAÏDJ), *Finances publiques*, 7e éd., Dalloz, p. 427). En matière législative, il est coutumier d'appeler « rose » tout avant-projet de loi issu des travaux interministériels et transmis par le SGG, sur papier rose, au Conseil d'État tandis que l'avant-projet tel que remanié par ce dernier prendra le nom de « vert » et que le projet définitif présenté au Conseil des ministres s'intitulera « bleu », étant précisé que ce dernier se distingue du « bleu » dégagé au moment du travail interministériel.

[569] L'article 29 du décret du 30 décembre 2005, pris pour l'application de l'article 7 de la loi du 17 juillet 1978, prévoit la création pour chaque administration centrale de l'État d'un Bulletin officiel ayant une périodicité au moins trimestrielle (Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, J.O. du 31 décembre 2005). Cf. par ex. : Arrêté du 11 juin 2012 portant modification de l'arrêté du 8 avril 2010 modifiant l'arrêté du 30 octobre 1981 portant création d'un Bulletin officiel du ministère de la justice, J.O. du 20 juin 2012. Certains arrêtés ministériels ne sont publiés qu'au B.O. Or, cette publication au seul bulletin officiel n'est possible que si l'acte réglementaire n'intéresse qu'une catégorie très spécifique d'administrés (essentiellement, les fonctionnaires et agents du ministère). Dès lors, si les B.O. contiennent avant tout des dispositions à caractère matériel concernant l'administration ou les administrés, ils publient également parfois des documents à caractère institutionnel qui ont partie liée à l'organisation et au fonctionnement interne du Gouvernement. Tel était notamment le cas du Bulletin officiel des services du Premier ministre avant sa disparition (Cf. par ex. : Circulaire DAGEMO du 2 décembre 2005 relative aux modalités d'application du décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement pour les directions d'administration centrale ; Circulaire n°4635/SG du 4 septembre 1998 relative à la coordination de la communication gouvernementale, des études et des sondages d'opinion, des études de presse et des sites Internet, B.O.S.P.M. n°98/3 p. 9-15 ; Circulaire n°4538/SG du 29 septembre 1997 relative à la procédure

officiels des ministères est intéressant pour se représenter le caractère parfois purement interne de l'organisation gouvernementale. Il faut savoir en effet que « la publication d'un texte dans un recueil, même officiel, d'un ministère, autre que le Journal officiel, ne fait pas entrer ce texte en vigueur à l'égard des personnes extérieures à ce ministère »[570].

Pour terminer, il faut souligner que l'organisation gouvernementale repose également sur un dernier type de sources : les pratiques et coutumes gouvernementales.

6. Les pratiques, coutumes et conventions de la Constitution

Le droit positif ne comprend pas que le droit écrit mais également un ensemble de pratiques non écrites ou « codifiées » contenu dans des textes dont la portée normative est variable. Ainsi en va-t-il du droit constitutionnel positif qui ne se limite pas au droit de la Constitution[571] mais à la « Constitution réelle »[572] dont « les principaux acteurs politiques » sont « les membres de l'Exécutif (Président et Gouvernement) et le Parlement »[573].

Les pratiques représentent en effet une source fondamentale du droit en général et du droit constitutionnel institutionnel en particulier. Elles peuvent naître, soit de la nécessité d'interpréter la norme (pratique *secundum legem*), soit en l'absence de toute norme (pratique *praeter legem*), soit, enfin, en violation de la norme[574] (pratique *contra legem*)[575].

---

applicable aux demandes d'avis adressées par les ministres au Conseil d'État, B.O.S.P.M. n°97/4 p. 5-6 ; Circulaire n°4487-SG du 18 avril 1997 relative à la procédure applicable aux décrets en Conseil d'État, B.O.S.P.M. n°97/2 p. 3-4 ; Circulaire n°4466-SG du 21 février 1997 relative aux transmissions officielles de documents par le Gouvernement au Parlement, B.O.S.P.M. n°97/1 p. 3-4 ; Circulaire n°3841/SG du 1er avril 1993 relative à l'organisation du travail gouvernemental, B.O.S.P.M. n°93/2 p. 3-8). De même, les bulletins officiels publient de nombreux arrêtés d'organisation de l'administration centrale (Cf. par ex. : Arrêté du 23 mai 2006, Attributions de fonctions à l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), B.O. spécial n°4 du 4 juin 2006, p.36-63).

[570] SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit*., fiche 2.1.5.

[571] Autrement dit, il existe à la fois la Constitution formelle (*The Law of the Constitution*) et la Constitution matérielle (*Constitutionnal Law*). Sur ce point, cf. spéc. : P. AVRIL, « La Constitution : Lazare ou Janus ? », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, *op. cit.*, p. 237.

[572] O. BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle », *op. cit*., p. 11.

[573] *Idem*, p. 4.

[574] La question d'une pratique violant une norme fait débat entre normativistes et réalistes. Si une telle pratique doit être théoriquement sanctionnée juridiquement, ce n'est pas toujours le cas. Il se peut en effet que, par exemple, des violations du texte constitutionnel créent des précédents qui nourrissent le droit positif (Qu'on en juge : l'article 8 C prévoit que le Premier ministre remet, de son propre au chef, sa démission au Président alors que dans la pratique, on sait qu'il n'en est rien. Formellement, d'aucuns diront que le texte est respecté puisque le Premier ministre remet sa démission au Président ; or, il remet toujours sa démission à la demande du chef de l'État). Certains auteurs, à l'image des professeurs Avril ou Pactet ont d'ailleurs tenté de montrer que les violations de la Constitution sont devenues progressivement une partie du droit positif. À ce sujet, ce dernier évoque les hypothèses de « pathologies constitutionnelles », de « dérives extra-constitutionnelles » ou de « suspension de la charte fondamentale » (P. PACTET, « Réflexions sur le droit constitutionnel et son enseignement », *RDP*, 2010, n°1, p. 163. Sur ce point, cf. également : B. CHANTEBOUT, « À propos de l'ineffectivité de la Constitution sous la Ve République », *Politeia*, n°4, 2003). Or, si la sanction juridique est absente, de telles violations seront usuellement sanctionnées sur le terrain politique en ce sens que le droit constitutionnel fait cohabiter deux systèmes de sanction concurrents : la sanction juridictionnelle et la sanction

Faute de textes, ce sont en effet parfois les institutions qui créent elles-mêmes le droit[576] par leurs pratiques ainsi que le démontra Maurice Hauriou[577]. Autrement dit, une partie du droit positif peut ne pas découler de règles formelles mais résulter de simples éléments factuels[578].

En droit constitutionnel, cette *lex imperfecta* peut s'incarner à la fois dans de simples pratiques ou usages (b), dans des coutumes (c), voire dans des conventions de la Constitution (d). Commençons par définir chacun de ces concepts (a).

a) Pratiques, coutumes et conventions de la Constitution : essai de définition

Comme l'explique le professeur Denis Baranger, « les faiblesses des présentations classiques de la coutume, des pratiques constitutionnelles, des conventions de la constitution, etc. ne signifient nullement qu'il n'est pas important de se pencher sur ces concepts en tant qu'ils sont capables de capter quelque chose du phénomène politique, ou des réalités sociales, et cela d'une manière opératoire d'un point de vue juridique »[579]. Or, que recouvre précisément chacun de ces termes ?

- **Les pratiques** ou usages représentent une habitude « que le droit accepte – mais n'impose pas – car elle existe depuis longtemps »[580]. Le terme « pratique » est globalement substituable avec le terme « usage » lequel « exige la répétition d'attitudes identiques pendant un temps prolongé et sans que d'autres soient faites en

---

politique (sur le terrain de la responsabilité politique). Hans Kelsen a lui-même admis que « l'absence de sanction juridictionnelle ne prive pas la constitution de toute normativité et qu'il existe aussi la sanction de la responsabilité politique » (P. AVRIL, *Les Conventions de la constitution : normes non écrites du droit politique*, *op. cit.*, p. 153). Pour une étude complète de cette question, cf. spéc. : F. SAVONITTO, *Les discours constitutionnels sur « la violation de la Constitution » sous la Ve République*, LDGJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 141, 2013, 590 p.

575 En droit constitutionnel, l'on aurait également pu écrire: *secundum constitutionem, praeter constitutionem et contra constitutionem.*

576 En droit parlementaire, l'exemple des questions d'actualité au Gouvernement, pratique introduite en 1974, est topique.

577 Cf. spéc. : M. HAURIOU, *Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Bibliothèque de philosophie politique et juridique, Centre de philosophie politique et juridique, URA-CNRS, 1986, p. 97-98 & p. 128.

578 Nous adhérons à l'idée qu'« il faut dépasser la dichotomie trop simple entre le droit et le fait, selon laquelle le texte de la constitution et les dispositions d'application qui le prolongent formeraient exclusivement le droit, tandis que le fait, en l'occurrence, renverrait à la politique, c'est-à-dire au comportement des acteurs » (P. AVRIL, « Le cadre et le tableau », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Editions Panthéon Assas, Introuvables, 2010, p. 152). Las « le préjugé du droit écrit est si fort que l'existence de telles règles est généralement niée. Il règne sur beaucoup d'auteurs comme un principe de légitimité du droit écrit qui exclut à leurs yeux le caractère juridique de toute règle non écrite. Tout ce qui n'est pas écrit tombe, à les croire, dans le domaine du fait ou de la politique, et ne saurait être regardé comme une règle de droit » (R. CAPITANT, « Le droit constitutionnel non écrit », in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Librairie Sirey, Paris, 1934, t.3, p. 2).

579 D. BARANGER, « Normativisme et droit politique face aux changements constitutionnels informels. À propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac », *op. cit.*, p. 2.

580 F. LUCHAIRE, « De la méthode en droit constitutionnel », in *François Luchaire, un républicain au service de la République*, Paris, Publication de la Sorbonne, 2008, p. 357.

sens contraire ; il doit consister en pratiques de la vie courante, ayant acquis, par leur répétition non contredite, une continuité et une constance qui en attestent la fermeté. Par ailleurs, l'usage doit avoir un certain degré de généralité ; il doit être observé par la quasi-unanimité des sujets de droit »[581] mais peut être remis en cause assez facilement.

- **Les coutumes** supposent « la conviction chez ceux qui pratiquent l'usage qu'ils agissent en vertu d'une règle obligatoire de droit objectif »[582]. Autrement dit, elles ont un caractère obligatoire supérieur et il est donc beaucoup plus difficile de les remettre en cause. Ainsi rappelons que, pour être en présence d'une coutume, la doctrine s'accorde à penser qu'il faut réunir un élément objectif et un élément subjectif. Le premier serait un élément matériel (une pratique répétée) tandis que le second serait la réunion de *l'opinio juris* (la conviction que la pratique répétée constitue une règle de droit), de *l'opinio necessitatis* (la conviction que la règle est obligatoire) et de *l'opinio communis* (l'acceptation commune ou sociale de la règle).
- Jugeant que la coutume constitutionnelle n'est pas un concept efficace pour rendre compte du droit positif constitutionnel, le professeur Avril a fondé la notion française de **conventions de la Constitution**[583], s'inscrivant notamment dans le sillage des travaux de Dicey (1885), Capitant (1934) et Jennings (1938). Cette théorie est fondée sur l'idée que « la Constitution se réalise par la confrontation ou la coopération des pouvoirs publics, sous le contrôle occasionnel du Conseil constitutionnel dans les cas où il est à la fois compétent et saisi, et, en dernière instance, sous l'arbitrage du suffrage universel »[584]. Ainsi, le professeur Avril définit-il « les conventions comme des règles non écrites portant sur la manière dont les pouvoirs juridiques attribués par la Constitution doivent être exercés, conformément aux principes et convictions politiques actuellement reconnus »[585].

S'agissant du droit de l'organisation du Gouvernement, il semblerait[586] que l'on soit essentiellement en présence à la fois de « pratiques » et de « coutumes gouvernementales », l'ajout de l'adjectif « gouvernemental » étant justifié par le fait que ce sont les Gouvernements qui, au fil de l'histoire, ont été à l'origine des règles posées. Il s'agit alors de

[581] J. CHEVALLIER, « La coutume et le droit constitutionnel français », *RDP*, 1970, p. 1377.
[582] *Ibidem.*
[583] P. AVRIL, *Les Conventions de la constitution : normes non écrites du droit politique*, *op. cit.*, p. 12.
[584] *Idem*, p. 8
[585] P. AVRIL, « Les Conventions de la Constitution », *RFDC*, 1993, p. 333.
[586] L'utilisation du conditionnel est justifiée par le fait qu'il ne s'agit à ce stade que d'une hypothèse appelant une étude approfondie pour être vérifiée.

« pratiques gouvernementales » lorsque les acteurs gouvernementaux, à commencer par le Premier ministre, peuvent facilement remettre en cause les précédents qui ont eu cours jusque-là et davantage de « coutumes gouvernementales », lorsque ces mêmes acteurs peuvent difficilement transformer l'existant organisationnel ou alors, de manière très marginale.

De son côté, la théorie des conventions de la Constitution du professeur Avril semble moins intéresser les questions d'organisation gouvernementale que le partage du pouvoir gouvernemental, c'est-à-dire aux règles naissant des rapports de forces politiques entre institutions concurrentes[587] et « aux pratiques divergentes du texte constitutionnel »[588]. Au surplus, pour être séduisante, la théorie des conventions demeure extrêmement complexe d'utilisation faute de critères unanimement reconnus par la doctrine pour la rendre opératoire[589].

Par voie de conséquence, à ce stade de la réflexion, sans écarter totalement la « notion carrefour »[590] de « conventions de la Constitution », les concepts de « coutumes gouvernementales » et de « pratiques gouvernementales » sont plus adaptées pour rendre compte et caractériser l'empirisme organisationnel du Gouvernement.

Au terme de notre analyse, nous avons pu identifier huit grands domaines régis par des pratiques et des coutumes gouvernementales tandis que trois cas spécifiques nous semblent davantage entrer dans la catégorie des Conventions de la Constitution. Cet inventaire n'est probablement pas exhaustif et demeure inévitablement subjectif tant il est malaisé de faire le départ entre ce qui relève de la pratique, de la coutume ou des Conventions de la Constitution.

---

[587] Autrement dit, les Conventions « s'analysent en dernier ressort comme une restriction, parce que toute attribution effective d'un droit nouveau au profit d'un organe signifie la restriction du pouvoir discrétionnaire d'un autre » (O. BEAUD, « Les conventions de la Constitution », *Droits*, 1986, n°3, p. 126).

[588] O. BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle », *op. cit.*, p. 20.

[589] Le recours au « test de Jennings » que recommande Pierre Avril pour reconnaître l'existence de telles conventions (*in* P. AVRIL, *Les Conventions de la constitution : normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, Coll. Léviathan, 1997, p. 143) est difficile à appréhender méthodologiquement. Comme l'explique un auteur, « en dépit des recherches effectuées sur le sujet, leur dénombrement s'avère aussi difficile qu'incertain », ces conventions étant « inclassables » et n'ayant jamais été mentionnées par une quelconque juridiction française (F. LEMAIRE, « Les Conventions de la Constitution dans le système juridique français », *RFDC*, n°35, p. 472). Pierre Avril le reconnaît d'ailleurs lui-même : « Parmi les réserves qu'est susceptible d'inspirer la réception des conventions par la doctrine française figurent l'imprécision des règles de ce type et le risque d'arbitraire qui s'attacherait à la qualification : n'est-il pas tentant de baptiser ''conventions de la Constitution'' toutes sortes de pratiques, d'usages, de traditions ou d'habitudes, et de faire entrer sous ce pavillon une marchandise hétéroclite ? » (*Idem*, p. 118). En effet, il est regrettable « que la liste exhaustive des conventions acceptées comme telles par l'auteur ne nous soit pas fournie et que la question de la validité du test de Jennings ne soit pas davantage débattue » (C. BIDEGARAY, « Pierre Avril à la recherche des ''conventions de la Constitution'' », *RFSP*,1998, n°5, p. 669). D'ailleurs, le professeur Beaud s'interroge également sur ce qu'il convient de ranger ou non parmi ces conventions à l'image de la jurisprudence Bérégovoy-Balladur (Cf. O. BEAUD, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle », *loc. cit.*).

[590] *Idem*, p. 2-3.

À défaut d'être parfaite, une telle grille de lecture constitue un point de départ synthétique et analytique indispensable pour penser le droit gouvernemental.

b) Les principaux domaines organisationnels régis par des pratiques gouvernementales

Les pratiques gouvernementales, souvent créées en raison de vides constitutionnels, législatifs et jurisprudentiels, sont probablement l'une des expressions les plus abouties de ce que l'on qualifiera plus avant, d' « autonomie organisationnelle du Gouvernement » en ce qu'à travers elles, le Gouvernement décide de se lier lui-même par des règles dont il choisit discrétionnairement la durée de vie.

Ces pratiques gouvernementales concernent principalement quatre champs organisationnels :

- **l'organisation des organes de délibération du Gouvernement autres que le Conseil des ministres**, à l'image des réunions interministérielles, lesquels procèdent davantage des pratiques que de la coutume en ce que leur plasticité organisationnelle est bien plus importante, le Premier ministre pouvant remettre en cause les modes opératoires les organisant là où les rites du Conseil des ministres sont plus profondément ancrés dans l'histoire constitutionnelle et où l'ascendant organisationnel du président de la République est manifeste ;
- **l'organisation d'une partie du statut des membres du Gouvernement**, dont la variation autour des jurisprudences « Bérégovoy-Balladur » et de la « doctrine Jospin » constitue les meilleures illustrations[591] ;
- **l'organisation des intérims ministériels** qui, en l'absence de dispositions constitutionnelles, a fait l'objet d'une organisation par la voie de pratiques gouvernementales n'ayant pas accédé au rang de coutumes[592] ;
- **l'organisation du travail gouvernemental**, laquelle répond à de nombreuses règles procédurales inventées au gré des pratiques et qui ont été détaillées petit à petit par voie de circulaires, en particulier à partir des années 1980 mais qui ont tendance à être modifiées très régulièrement.

Si les pratiques gouvernementales s'inscrivent dans l'histoire courte ou récente du Gouvernement, les coutumes ressortissent d'une histoire plus lointaine, plus enracinée.

[591] Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2, B.
[592] Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §3.

c) Les principaux domaines organisationnels régis par des coutumes gouvernementales

Au fil de l'histoire française, en particulier sous les Républiques précédant 1958, la coutume a façonné principalement quatre domaines organisationnels :

- **l'organisation de la structure et de la hiérarchie gouvernementale ainsi que la définition d'une partie des fonctions des membres du Gouvernement,** lesquelles se sont progressivement sédimentées au cours de l'Histoire de France et ce, dès l'Ancien Régime[593] ;
- **l'organisation du Conseil des ministres**, héritier du Comité des ministres qui préparait le Conseil du Roi sous l'Ancien Régime et dont les principaux rites actuellement en vigueur ont été initiés sous la Ve République par la pratique du général de Gaulle[594] ;
- **l'organisation des cabinets ministériels[595]**, lesquels sont nés à l'époque du Consulat sous la forme de « secrétariats intimes » ou « secrétariats particuliers » mais dont l'organisation actuelle a été inspirée par un décret de 1948 progressivement tombé en désuétude pour laisser place à une organisation coutumière, modifiée seulement à la marge[596] ;
- **l'organisation du secrétariat général du Gouvernement**, dont la naissance coïncide avec celle de la présidence du Conseil[597], présente également un caractère coutumier[598].

[593] Cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1 & 2. Faut-il rappeler que la fonction de « président du Conseil » s'est développée de manière coutumière avant d'être consacrée par le constituant de 1958 ? De même, sait-on que Richelieu ou Mazarin portaient le titre de « ministre principal » mais que le titre de « ministre » a été créé officiellement par la loi du 25 mai 1791 en remplacement du titre attribué coutumièrement de secrétaire d'État du Roi ?
[594] Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §1.
[595] L'organisation des cabinets ministériels relève des pratiques gouvernementales alors que les cabinets en tant que tels s'apparentent à des institutions coutumières.
[596] Cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.
[597] Cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.
[598] Sur ce point, cf. spéc. : F. BONINI, *L'histoire d'une institution coutumière : le secrétariat général du gouvernement de la République française (1934-1986)*, Thèse (Dact.), Sciences Po Paris, 1986.

d) Les rares domaines organisationnels régis par des conventions de la Constitution

À lire le professeur Avril, trois cas peuvent être rangés dans la catégorie des conventions de la Constitution s'agissant de l'organisation gouvernementale :

- **la convention consistant pour le Premier ministre à rendre sa démission au président de la République si celui-ci la lui demande**. « En l'espèce on peut mentionner la démission de M. Debré le 14 avril 1962 qui constitue un précédent d'autant plus significatif qu'elle donna lieu à la publication au Journal officiel du 16 de la lettre du Premier ministre et de la réponse du Président de la République »[599]. Autrement dit, en période de concordance des majorités, en dépit de l'article 8 al. 1 C, le Premier ministre est obligé de remettre sa démission dès lors que le Président lui retire sa confiance[600]. Michel Jobert a même révélé que le général de Gaulle exigeait de ses Premiers ministres qu'ils lui remettent au moment de leur nomination, une lettre de démission en blanc, non datée, de sorte qu'il puisse les révoquer à tout moment[601] ;
- **la convention obligeant le président de la République à nommer comme Premier ministre, en période de cohabitation, le chef désigné par la nouvelle majorité parlementaire[602] ;**
- **la convention permettant au président de la République d'arrêter l'ordre du jour du Conseil des ministres**. « Le règlement de 1947 toujours en vigueur prévoit que le projet d'ordre du jour est préparé à Matignon, puis soumis au chef de l'État qui l'arrête en tant qu'il préside le Conseil ; avant 1958, il s'agissait d'une formalité, le Président pouvant simplement formuler un avis sur le projet qu'il était appelé à ratifier, désormais il décide du contenu, d'ailleurs préalablement arrêté en concertation entre le secrétaire général du Gouvernement et celui de la présidence. Juridiquement, rien n'est changé, mais les rapports sont inversés au fond, puisque c'est l'activité normative du Gouvernement qui est ainsi contrôlée par l'Élysée : projets de loi, décrets en conseil des ministres, nominations aux emplois supérieurs ne peuvent aboutir qu'avec l'accord – et souvent à l'initiative – du chef de l'État. En d'autres

[599] P. AVRIL, « Application de la notion de convention de la Constitution », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, *op. cit.*, p. 99 & 106.
[600] Sur ce point, cf. spéc. : B. MATHIEU & M. VERPEAUX, « 1962-1992-2002 : pour une périodisation institutionnelle », *RFDC*, 2002, n°53, p. 38-39.
[601] Dans un article à la revue *Pouvoirs*, il a en effet écrit : « Je tenais de Georges Pompidou que le général de Gaulle s'était prémuni contre une telle surprise en demandant à ses premiers ministres une lettre de démission non datée » (M. JOBERT, « Le partage du pouvoir exécutif », *Pouvoirs*, 1978, n°4, p. 9).
[602] Sur le « code de la cohabitation », cf. P. AVRIL, « Dérogation à la dérogation », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, *op. cit.*, p. 143.

termes, sous des formes inchangées, la fixation de l'ordre du jour est devenue, par convention, l'un des instruments majeurs du gouvernement présidentiel »[603]. Si les conventions de la Constitution ne concernent pas directement les questions organisationnelles, cette troisième convention de la Constitution est tout à fait fondamentale s'agissant de l'organisation du Gouvernement sous la Ve République car elle conduit à un partage de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement avec le chef de l'État.

L'autonomie organisationnelle du Gouvernement, voilà bien l'hypothèse qui nous interpelle ici…

*

Au regard de ces coutumes, pratiques et conventions mais également en considération des autres règles qu'il dégage pour s'ordonnancer et dont nous venons de réaliser le récolement, il est possible de postuler que le Gouvernement dispose d'un pouvoir d'auto-organisation et qu'il produit en conséquence, de manière autonome, son propre droit organisationnel.

§3. – L'HYPOTHÈSE DÉGAGÉE : L'AUTONOMIE ORGANISATIONNELLE DU GOUVERNEMENT DE LA Ve RÉPUBLIQUE

Le droit constitutionnel est constitué d'un ensemble de normes prescriptives et habilitantes. Dans le premier cas, fondée sur une logique impérativiste ou déontique[604], la norme oblige[605] ou interdit[606] sans laisser la moindre marge de manœuvre à son « adressataire »[607]. Dans le second cas, assise sur une logique possibiliste ou facultative, la norme permet ou habilite[608], abandonnant à son destinataire des marges d'action, voire le

[603] P. AVRIL, « Les conventions de la Constitution : une jurisprudence organique », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, *op. cit.*, p. 156.
[604] Cette logique pourrait aussi être qualifiée d'« injonctive », de « prohibitive » ou de « répressive ».
[605] Certains auteurs parlent d'« obligatoriété » (Cf. par exemple : P. AMSELEK, « Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques », *RRJ*, 2008, n°4, p. 1847 ; É. PICARD, « ''Science du droit'' ou ''Doctrine juridique'' », in *Mélanges R. Drago*, Paris, Economica, 1996, p. 161).
[606] La règle étant considérée comme obligatoire en tant que son non-respect sera sanctionné au titre de l'équation « droit = règle = contrainte = juge » (L. HEUSCHLING, *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Dalloz, 2002, p. 426).
[607] H. KELSEN, *Théorie générale des normes*, PUF, Coll. « Léviathan », 1996, p. 35.
[608] Sur la distinction entre « permission » et « autorisation », cf. : X. MAGNON, *Théorie(s) du droit*, Ellipses, 2008, p. 37.

choix d'agir discrétionnairement[609]. En un mot : il est des normes qui imposent des devoirs et d'autres qui accordent des droits à l'institution concernée. Tandis qu'une grande partie de la doctrine a tendance à privilégier les normes de prescription et à prendre les règles d'habilitation pour des « normes de seconde zone »[610], ces dernières sont de toute première importance s'agissant du régime organisationnel des pouvoirs publics.

Par hypothèse, l'organisation et le fonctionnement internes du Gouvernement de la Ve République sont davantage régis par des normes d'habilitation et d'auto-habilitation, posées pour et par le Gouvernement, que par des normes prescriptives. En résumé : le Gouvernement est « une organisation autonome en droit »[611].

En vue de vérifier cette hypothèse, il est d'abord nécessaire de définir ce que peut recouvrir exactement la notion d'autonomie organisationnelle du Gouvernement (A) puis de proposer des outils permettant de la mesurer (B), à la suite de quoi, il conviendra de procéder à l'énoncé de la thèse soutenue et à l'explication du plan retenu (C).

A. Essai de définition de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement

Proposer une définition du terme « autonomie » relève certainement de la gageure épistémologique tant le champ notionnel de l' « autonomie » est polysémique, équivoque et finalement insaisissable.

Étymologiquement, le mot « autonomie » est dérivé du grec *« autos »* signifiant *« soi-même »* et du terme *« nomos »* désignant la *« loi »* ou la *« règle »*, ce qui conduit usuellement à définir l'autonomie comme le pouvoir de se gouverner par ses propres lois.

Juridiquement, l'autonomie représente subséquemment le droit ou la « capacité et la liberté de produire des normes, notamment celles qu'on s'applique à soi-même »[612].

S'agissant du Gouvernement, en analysant les sources rassemblées ci-avant, il transparaît que ce droit de « produire ses propres normes » organisationnelles est à la fois conféré par des textes supra-réglementaires, concédé par les juges et profondément conditionné par des décennies de pratiques et coutumes gouvernementales mais surtout posé par les organes gouvernementaux eux-mêmes chaque fois que nécessaire (1). Il faut d'ailleurs

---

[609] « Il y a pouvoir discrétionnaire toutes les fois qu'une autorité agit librement, sans que la conduite à tenir lui soit dictée à l'avance par une règle de droit » (J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 320).

[610] G. TUSSEAU, *Les normes d'habilitation*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2006, p. 29. « Une telle conception méconnaît à la fois la nature des principales normes constitutionnelles, qui sont habilitatrices, et le sens du principe de la séparation, qui attribue au pouvoir d'un organe le soin d' ''arrêter'' le pouvoir d'un autre » (P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la Ve République », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, *op. cit.*, p. 51).

[611] M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, LDGJ, 2013, p. 509.

[612] R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *in Mélanges P. Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 447.

souligner que lorsque ce droit organisationnel est mis en œuvre par les acteurs gouvernementaux, à commencer par le Premier ministre, il est toujours produit au nom du Gouvernement (2).

1. Les sources de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement

L'autonomie organisationnelle du Gouvernement résulte d'habilitations constitutionnelles, législatives ou jurisprudentielles (a) mais découle surtout des normes créées par le Gouvernement lui-même pour s'auto-organiser (b).

a) L'autonomie organisationnelle résultant d'une habilitation constitutionnelle, législative ou jurisprudentielle

- L'autonomie organisationnelle conférée par les textes constitutionnels et législatifs

À la lecture des règles régissant l'organisation du Gouvernement de la Ve République, il apparaît que l'autonomie organisationnelle est d'abord conférée au Gouvernement par plusieurs dispositions constitutionnelles et législatives au nom du principe de la séparation des pouvoirs et au nom de l'efficacité de l'action publique, le Gouvernement devant disposer de tous les moyens organisationnels nécessaires pour accomplir sa mission.

À titre d'exemple, l'article 20 al. 2 de la Constitution habilite le Gouvernement à « disposer de l'administration » tandis que l'article 37 alinéa 1 fonde son pouvoir réglementaire autonome. De la même manière, rappelons que l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 laisse un certain nombre d'emplois supérieurs à la décision du Gouvernement tandis que la loi du 28 juin 1994 consent à celui-ci la faculté de nommer certaines personnes au tour extérieur ou encore que les lois du 17 janvier 1978, du 8 juillet 1998 et du 15 juillet 2008 participent à la protection du secret gouvernemental.

L'autonomie organisationnelle provient par ailleurs des juges qui ont reconnu un certain nombre de droits organisationnels au Gouvernement.

- L'autonomie organisationnelle concédée par les juges

L'autonomie organisationnelle découle aussi des juges qui, au gré de leurs politiques jurisprudentielles, ont concédé une certaine liberté au Gouvernement dans la réglementation de son organisation tout en veillant à encadrer étroitement l'autonomie qu'ils octroyaient.

Rappelons que le Conseil constitutionnel a par exemple estimé que le Gouvernement disposait de « pouvoirs propres » et d'un « domaine réservé » dans son « organisation et

fonctionnement internes »[613]. De même, exemple célèbre, le juge administratif a accordé aux ministres un pouvoir réglementaire pour l'organisation de leurs services (CE, *Jamart*, 7 février 1936 précité).

Sur la base de ces habilitations plus ou moins précises, mais également en raison d'un certain nombre de silences du constituant, du législateur ou du juge, le Gouvernement est parallèlement amené à produire lui-même, de manière autonome, un certain nombre de règles organisationnelles par voie réglementaire ou coutumière.

b) L'autonomie organisationnelle résultant d'une auto-habilitation du Gouvernement

Dans la mesure où le constituant et le législateur posent souvent des habilitations très générales ou restent totalement silencieux quant à certaines questions organisationnelles, le Gouvernement peut prendre lui-même une grande partie des dispositions régissant son organisation et son fonctionnement internes. Autrement dit, le Gouvernement infère de la Constitution et de la loi, ses propres règles d'organisation.

- L'autonomie organisationnelle abandonnée au pouvoir réglementaire

En restant vague ou silencieux, le constituant et le législateur ont abandonné délibérément une grande partie de l'organisation gouvernementale au pouvoir réglementaire. Par exemple, sur le fondement de l'article 37 alinéa 1 de la Constitution, qui constitue une habilitation très générale, le Gouvernement a pu prendre un certain nombre de décrets autonomes aux fins de régir de manière détaillée son organisation et son fonctionnement internes.

En conséquence, l'organisation du Gouvernement de la Ve République est essentiellement administrée par voie de décrets, d'arrêtés, de circulaires et d' *interna acta corporis*. Pour le dire autrement, le Gouvernement crée par voie réglementaire l'essentiel du droit organisationnel qu'il s'applique à lui-même.

Or, cette autonomie demeure profondément conditionnée par l'histoire gouvernementale française.

- L'autonomie organisationnelle héritée des pratiques, coutumes et conventions de la Constitution

Si les pratiques, coutumes et conventions organisationnelles du Gouvernement ne sont pas immuables, elles ont tendance à se perpétuer dans le temps et à s'imposer comme des

[613] Décisions n°91-290 DC & n°82-142 DC précitées.

évidences juridiques à chaque changement de Gouvernement. Autrement dit, il existe historiquement une certaine continuité dans l'organisation gouvernementale.

Pour autant, il s'agit toujours de pratiques, de coutumes et de conventions qui ont été initiées par les Gouvernements eux-mêmes, en toute autonomie, et qui peuvent donc toujours être remises en cause, plus ou moins facilement, par un nouveau. En ce sens, l'histoire gouvernementale n'est pas une contrainte absolue en matière organisationnelle ; elle représente davantage une stratification de précédents pragmatiques qui a modelé la vie organisationnelle de l'appareil gouvernemental.

En somme, les sources de l'autonomie organisationnelle sont nombreuses, tout comme ses titulaires d'ailleurs.

2. Les détenteurs de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement

En recourant à l'expression « autonomie du Gouvernement », une difficulté s'invite à la table de l'analyse. Est-ce bien le Gouvernement en tant qu'organe collectif qui est autonome ou s'agit-il davantage d'une autonomie de chacun de ses organes ?

Interrogé par Alexandre Bonduelle, Michel Rocard a apporté un élément de réponse intéressant : « Quant à l'idée d'un droit gouvernemental, avance-t-il, le terme me paraît excessif à défaut d'être tout à fait inexact. Ce droit, s'il existait, aurait une source unique en la personne du Premier ministre »[614].

Est-ce à dire que l'autonomie gouvernementale se résume et s'épuise en la personne du chef du Gouvernement ? Rien n'est moins sûr.

À la réflexion, au plan théorique, il se trouve que l'autonomie gouvernementale est toujours le fait du Gouvernement entendu collectivement, en tant qu'organe collégial[615] et solidaire[616]. Autrement dit, quel que soit l'organe gouvernemental qui opère, il dispose toujours de l'autonomie en ce qu'il est une composante organique du Gouvernement et en tant qu'il agit au nom du Gouvernement, ce dernier étant toujours *in fine* le bénéficiaire de l'autonomie.

Or, le Gouvernement « possède des compétences politiques mais pas de véritable pouvoir juridique de décision : c'est le Premier ministre, ou les ministres, seuls ou à plusieurs,

---

[614] M. ROCARD, *Lettre à M. Alexandre Bonduelle du 18 février 1992,* in A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 275.

[615] L'article 20, al. 1 et al. 2 C ne dispose-t-il pas que c'est le Gouvernement – entendu collectivement – qui détermine et conduit la politique de la Nation et qui dispose de l'administration et de la force armée ?

[616] L'article 49 C n'exige-t-il pas une délibération du Conseil des ministres avant tout engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Premier ministre ? De même, l'article 22 C n'exige-t-il pas que les actes du Premier ministre soient signés par les ministres chargés de leur exécution ?

qui signent les actes juridiques et en sont donc les auteurs, mais jamais le gouvernement en tant que tel »[617].

Dans la pratique, l'autonomie pour régir l'organisation gouvernementale est d'abord exercée par le Premier ministre en sa qualité de chef du Gouvernement, de chef de sa propre administration et de titulaire du pouvoir réglementaire de droit commun (a). De même, l'autonomie organisationnelle peut parfois être confiée aux ministres lorsqu'ils agissent en tant que chefs de leur cabinet ministériel et de leur administration[618] (b). Elle peut aussi être déléguée à certains collaborateurs du Gouvernement pour ce qui concerne l'organisation des services dont ils ont la charge[619] (c).

a) L'autonomie organisationnelle du Premier ministre

Le Premier ministre est l'organe gouvernemental qui dispose de l'autonomie la plus importante, en particulier au titre des articles 8, 21 et 37 de la Constitution. Il participe à la composition du Gouvernement ; il intervient dans la création et la structuration des organes de délibération gouvernementale ; il concourt à la définition du statut des membres du Gouvernement ; il contribue à la définition des fonctions des membres du Gouvernement et des organes de délibération gouvernementaux ; il définit les effectifs des cabinets ministériels, a autorité sur son propre cabinet et régit les bureaux des cabinets ministériels ; il a autorité pour créer une grande partie des structures chargées de la coordination gouvernementale et des administrations centrales de même qu'il nomme de nombreux collaborateurs de l'administration gouvernementale.

En clair, « toutes les compétences attribuées collectivement au Gouvernement (…) ne s'exercent qu'autant que son chef y participe ou au moins ne s'y oppose pas (…). Ainsi, même lorsqu'il n'est pas explicitement cité, le Premier ministre dans la Constitution, comme Dieu dans le monde selon Kierkegaard, est présent partout *incognito* »[620].

Or, si le Premier ministre dirige le Gouvernement, « il ne le résume pas, et sa signature ne peut remplacer celle d'un ministre »[621].

---

[617] B. MATHIEU, M. VERPEAUX & F. CHALTIEL, *Droit constitutionnel*, PUF, 2004, p. 422.
[618] Cf. spéc. : CE, 7 février 1936, *Jamart*, Rec. p. 172.
[619] Cf. spéc. :CE, 13 novembre 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile et Union syndicale de l'aviation civile C.G.T.*, Rec., p. 966.
[620] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p.127.
[621] *Ibidem.*

b) L'autonomie organisationnelle des autres membres du Gouvernement

Les membres du Gouvernement sont autonomes à plusieurs égards : dans la composition de leurs cabinets ministériels ; dans la fixation de la rémunération des membres des cabinets ministériels et, en partie, dans l'organisation détaillée de leur administration centrale comme dans sa direction.

Qui plus est, le Premier ministre a besoin de leurs contreseings pour un certain nombre de décrets à vocation organisationnelle.

c) L'autonomie organisationnelle des collaborateurs du Gouvernement bénéficiant d'une délégation de signature

Les directeurs de cabinet ministériel, le Secrétaire général du Gouvernement, le Secrétaire général aux affaires européennes, les secrétaires généraux de ministères, les directeurs d'administration centrale, les chefs de service, bref, tous les organes bénéficiant d'une délégation de signature de la part d'un membre du Gouvernement, disposent d'une relative autonomie dans l'organisation de leurs services ou pour mener à bien les missions qui leurs sont dévolues.

Qu'il s'agisse du Premier ministre, des autres membres du Gouvernement ou des membres de l'administration gouvernementale, tous agissent de manière solidaire, « au nom du Gouvernement » qui, au sens constitutionnel, est seul habilité à déterminer et conduire la politique de la Nation (Art. 20 C) et à répondre de ses actes devant la représentation nationale (Art. 20 al. 3, 49 et 50 C).

Ainsi, s'il y a lieu de distinguer analytiquement les différents titulaires de l'autonomie organisationnelle gouvernementale, c'est bien toujours de « l'autonomie organisationnelle du Gouvernement », entendu au sens collectif, dont il s'agit au final.

Aussi, pour vérifier l'hypothèse de l'autonomie organisationnelle gouvernementale est-il nécessaire à présent de proposer une grille de lecture des différents degrés d'autonomie car, comme le dit l'adage, « l'autonomie ne se définit pas ; elle se mesure ».

B. Essai de mesure de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement

À l'évidence, l'autonomie constitue moins « une force absolue » qu'« une certaine liberté de faire certaines choses »[622], l'autonomie d'une institution et du droit régissant celle-ci ne pouvant qu'être relative, c'est-à-dire forte (1), moyenne (2) ou faible (3), sans quoi l'on parlerait d'indépendance et non plus d'autonomie.

1. L'autonomie forte : la pleine autonomie organisationnelle

Il y a « pleine autonomie » lorsque le Gouvernement décide lui-même de son organisation, ce qui est le cas dans trois hypothèses :

- **La pleine autonomie <u>conférée explicitement</u> par la Constitution, la loi et/ou la jurisprudence**. D'une part, il s'agit des cas où des *droits <u>organisationnels</u> précis* ont été reconnus au Gouvernement par le constituant[623], par le législateur[624] et par les juges[625] pour régir et/ou protéger son organisation et son fonctionnement internes. D'autre part, il s'agit des cas où des *habilitations constitutionnelles*[626], législatives[627] et/ou jurisprudentielles[628] générales confèrent un plein pouvoir d'auto-organisation au Gouvernement, ce dernier étant habilité à s'organiser de manière autonome.
- **La pleine autonomie résultant du caractère <u>vague ou incomplet</u> de la Constitution, de la loi et/ou de la jurisprudence**. Il s'agit des cas où il existe des habilitations constitutionnelles[629], législatives[630] et/ou jurisprudentielles[631] très imprécises desquelles le Gouvernement peut inférer qu'il dispose d'un plein pouvoir organisationnel dans un domaine particulier. Autrement dit, la Constitution, la loi et/ou la jurisprudence restent vagues ou incomplètes (droit *secundum legem*) si bien que le Gouvernement peut créer son propre droit *creatio ex materia* pour s'organiser

---

[622] R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *op. cit.*, p. 458.
[623] Cf. par ex. : Article 21 C.
[624] Cf. par ex. : Article 6-2° de la loi du 17 juillet 1978 qui dispose que ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte « au secret des délibérations du Gouvernement ».
[625] Cf. par ex. : Actes *de* gouvernement.
[626] Cf. par ex. : Article 37 C.
[627] Cf. par ex. : LOLF.
[628] Cf. par ex. : Principe de séparation des pouvoirs.
[629] Cf. par ex. : Article 20 C.
[630] Cf. par ex. : Exposé des motifs de la loi du 24 novembre 1945 reconnaissant le principe selon lequel il appartient au pouvoir réglementaire de fixer l'organisation des ministères.
[631] Cf. par ex. : Reconnaissance par le Conseil constitutionnel du fait que le Gouvernement dispose « d'un domaine qui lui est réservé (…) dans les conditions de sa propre organisation et de son fonctionnement interne » (Cons. const., n°82-142 DC précitée).

par voie réglementaire ou non écrite (c'est-à-dire par le biais de pratiques, coutumes ou conventions).

- **La pleine autonomie résultant du <u>silence</u> de la Constitution, de la loi et/ou de la jurisprudence**. Il s'agit des cas où il n'existe aucune habilitation constitutionnelle, législative et/ou jurisprudentielle, ce qui permet au Gouvernement de mettre en œuvre *ex nihilo* certaines dispositions réglementaires ou certaines pratiques (devenant parfois au fil du temps de véritables coutumes) pour régir certains domaines de son organisation et son fonctionnement internes[632]. Autrement dit, la Constitution, la loi et/ou la jurisprudence ne prévoient rien dans un domaine particulier, demeurent totalement silencieuses (droit *praeter legem*), ce qui autorise le Gouvernement à s'auto-organiser par voie réglementaire ou non écrite.

Dans certains domaines organisationnels, la Constitution, la loi, la jurisprudence ou le droit non écrit contraignent le Gouvernement à partager son autonomie avec le chef de l'État, qui est l'institution politique placée au sommet du pouvoir exécutif français

2. L'autonomie moyenne : l'autonomie organisationnelle partagée

Il y a autonomie partagée chaque fois que des dispositions constitutionnelles, législatives, jurisprudentielles et/ou des coutumes prévoient que les membres du Gouvernement, en particulier le Premier ministre, doivent partager leurs prérogatives organisationnelles avec le Président de la République, c'est-à-dire codécider avec lui, étant entendu que cette codécision tourne tantôt à l'avantage du Gouvernement, tantôt à l'avantage du Chef de l'État, tout spécialement en fonction de la configuration politico-institutionnelle.

Juridiquement, l'autonomie organisationnelle partagée se manifeste principalement dans les quatre cas suivants :

- **Le cas des décrets en Conseil des ministres portant sur des matières relatives à l'organisation du Gouvernement** (ex : décrets d'attributions des ministres ou décrets de nomination des hauts fonctionnaires). Formellement, au titre de la jurisprudence *Meyet*[633] (CE, Ass., 10 septembre 1992), il s'agit de décrets du président de la République. Or, matériellement ces décrets sont préparés, contresignés et exécutés par le Premier ministre et/ou le ou les ministre(s) responsable(s).

[632] Cf. par ex. : l'absence de règle constitutionnelle, législative ou jurisprudentielle en matière de structuration du Gouvernement. Par ailleurs, sur les silences constitutionnels et législatifs, cf. *supra* §2, A, 1, c & 2, c.
[633] CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, Rec. p. 327.

- **Le cas des décrets individuels signés par le président de la République** et contresignés par le Premier ministre, en particulier les décrets de nomination (ex : décrets de composition du Gouvernement[634] ou décrets d'intérims ministériels). De tels décrets peuvent également parfois être contresignés par le ou les ministre(s) responsable(s) (ex : décret de nomination d'un haut fonctionnaire ne devant pas être pris en Conseil des ministres[635]). En revanche, les décrets simples du Président intervenant en matière réglementaire, en dehors des cas énumérés dans la Constitution, sont considérés comme des décrets du Premier ministre selon une jurisprudence constante (CE, 27 avril 1962, *Sicard*)[636].
- **Le cas des pratiques, coutumes et conventions liées à l'organisation du Gouvernement et imposées par le président de la République.** Sous la Ve République, le chef de l'État, du fait de sa prééminence politique, a profondément influencé l'organisation politique du Gouvernement. L'exemple le plus évident concerne l'organisation des Conseils se tenant à l'Élysée, à commencer par le Conseil des ministres.

Si le constituant, le législateur et le juge partagent parfois l'autonomie organisationnelle, il arrive qu'ils ne s'inscrivent pas uniquement dans une logique d'habilitation mais aussi dans une logique de prescription organisationnelle. En d'autres termes, certains domaines organisationnels sont très contraints par des normes extérieures. Pour autant, dans les marges, malgré les contraintes imposées, le Gouvernement parvient parfois encore à sécréter son propre droit organisationnel.

3. L'autonomie faible : l'autonomie organisationnelle résiduelle

Il y autonomie résiduelle chaque fois que la Constitution, la loi et/ou la jurisprudence posent des contraintes, des devoirs ou des tempéraments importants à l'autonomie organisationnelle du Gouvernement mais qu'en dépit de ces prescriptions, le Gouvernement

[634] Qui peuvent porter sur la démission d'un ministre (Cf. par ex. : Décret du 19 mars 2013 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 20 mars 2013).
[635] L'article 13 al. 3 C et l'ordonnance du 28 novembre 1958 (Ordonnance n°58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, J.O. du 29 novembre 1958, p. 10687) mentionnent les emplois ou fonctions devant faire l'objet d'une nomination en Conseil des ministres, un décret simple du président de la République étant suffisant pour les autres. Par exemple, « les inspecteurs généraux de l'éducation nationale sont nommés par décret du Président de la République pris sur proposition du ministre chargé de l'éducation nationale, après avis de la commission consultative » (Article 7 du décret n°89-833 du 9 novembre 1989, J.O. du 14 novembre 1989, p. 14121).
[636] CE, 27 avril 1962, *Sicard*, Rec. p. 279.

parvient à créer son propre droit organisationnel dans les interstices laissés vides par le constituant, le législateur ou le juge.

L'autonomie résiduelle a droit de cité dans divers domaines. Elle concerne d'abord le statut des membres du Gouvernement, lequel est régi par de nombreuses prescriptions supraréglementaires que le Premier ministre a pu ou dû compléter lorsque cela s'avérait nécessaire[637]. L'autonomie résiduelle se manifeste ensuite dans la définition des fonctions du Conseil des ministres qui sont déterminées essentiellement par le constituant, le législateur et le juge, mais qui sont par ailleurs définies de manière résiduelle par le règlement intérieur du 3 février 1947 et la coutume gouvernementale qui en a résulté. Cette autonomie faible se retrouve également dans la définition des responsabilités communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense, lesquelles sont fixées par la loi conformément notamment à l'article 34 al. 3 C mais largement précisées par voie réglementaire. Enfin, dans les interstices législatifs du droit de la fonction publique, le Gouvernement parvient parfois à fixer lui-même certaines règles organisationnelles, en particulier en matière de rémunération de ses collaborateurs administratifs.

Au total, au regard de cette grille de lecture des différents degrés d'autonomie, il apparaît que la liberté organisationnelle du Gouvernement est graduelle : suivant les domaines, elle peut être pleine, partagée comme résiduelle. Mais, dans toutes ces hypothèses, il est possible d'affirmer que le Gouvernement dispose néanmoins d'un véritable pouvoir d'auto-organisation.

C. Enoncé de la thèse et justification du plan analytico-didactique

Comme le rappelle le professeur Cohendet, « les mémoires de Michel Debré sont très éclairants sur la manière dont a été conçue la fonction gouvernementale. Le Gouvernement dispose d'une grande liberté pour organiser son action et pour diriger l'administration et il est dans une position stratégique par rapport aux autres pouvoirs »[638]. Cette thèse vise précisément à faire la démonstration de cette autonomie organisationnelle (1) en exposant les résultats de l'« investigation et d'inspection de l'étant »[639] de manière à la fois analytique et didactique (2).

[637] Cf. par ex. : « Doctrine Jospin » ou « Jurisprudence Bérégovoy-Balladur ». Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §2.
[638] M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 509.
[639] É. PICARD, « ''Science du droit'' ou ''Doctrine juridique'' », *op. cit.*, p. 145.

1. Enoncé de la thèse soutenue

Le professeur Carcassonne a pu affirmer que le Gouvernement était « juridiquement maître tant de son organisation et de son fonctionnement que de son action »[640].

Il est en effet possible de postuler que le Gouvernement est habilité, à la fois par la Constitution, par la loi, par la jurisprudence ainsi que par leurs imprécisions et leurs silences respectifs, à régir lui-même l'essentiel de son organisation et de son fonctionnement internes. Autrement dit, le Gouvernement dispose d'une autonomie lui permettant de créer son propre droit pour régir son ordonnancement interne au point qu'un débat doctrinal s'avère nécessaire pour déterminer s'il existe un droit gouvernemental au même titre qu'un droit parlementaire.

2. Justification du plan retenu

Le plan retenu se veut à la fois analytique et didactique. Analytique en ce qu'il entend d'abord et avant tout prouver que le Gouvernement dispose bien d'un large pouvoir d'auto-organisation. Didactique en ce qu'il cherche à expliquer et à présenter les résultats de l'analyse de manière simple et ce, en dissociant à dessein l'organisation politique de l'organisation administrative du Gouvernement.

Il faut reconnaître, pour parler comme les économistes, qu'il n'existe aucun plan *pareto-optimal*, tout plan n'étant jamais qu'un *optimum de second rang*[641]. Le plan retenu entend pourtant remplir quatre offices consubstantiels : dévoiler, systématiser, décrire et penser l'organisation gouvernementale.

En premier lieu, il permet de faire découvrir toutes les règles relatives à l'organisation du Gouvernement. Autrement dit, il met à nu l'« ordre plus ou moins caché »[642] de l'organisation gouvernementale en exhumant et en rassemblant de manière inédite l'ensemble des règles de droit positif posées par le Gouvernement pour régir sa vie intérieure.

En second lieu, ce plan entreprend un travail de systématisation du droit positif découvert. En colligeant « des éléments épars de l'ordre juridique en ensembles cohérents et harmonieux », il s'inscrit dans une logique systémique en classant « des notions, des

---

[640] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 124.

[641] Une solution pareto-optimale (ou *first best*) est une solution parfaite, idéale. Comme ce type de situation n'est pas atteignable, des économistes ont expliqué qu'il était préférable de rechercher à atteindre un optimum de second rang (ou *second best*), c'est-à-dire la moins mauvaise solution, à défaut d'être la meilleure (Lipsey et Lancaster, 1956).

[642] P. JESTAZ & C. JAMIN, *La doctrine*, Dalloz, Coll. Méthodes du droit, 2004, p. 218.

concepts ou même des règles, en bref des catégories du droit »[643]. Autrement dit, il met en ordre « l'unité d'un système »[644], celui de l'organisation intérieure du Gouvernement.

En troisième lieu, grâce au travail de découverte et de sytématisation réalisé, ce plan remplit une fonction descriptive essentielle. Il rend compréhensible l'ensemble de la mécanique organisationnelle interne du Gouvernement, phénomène mal maîtrisé jusqu'à présent car trop peu étudié.

Enfin, une fois la mécanique exposée, ce plan permet surtout de penser la dynamique organisationnelle du Gouvernement à partir d'une clé de lecture analytique : la question de l'autonomie organisationnelle. En répertoriant des sources textuelles et des règles non écrites, en traçant des cadres et en rationalisant un « ordre », en dessinant des frontières entre les matières et les contenus[645], de même qu'en fabriquant des contenants, des enveloppes ou des appellations, il fait ressortir la logique profonde de l'organisation gouvernementale dans le cadre de la Ve République et corrobore *in fine* deux grandes idées : le fait qu'au niveau de son organisation politique, le Gouvernement dispose d'une autonomie organisationnelle de portée variable (Partie 1) mais que, pour ce qui concerne l'ordonnancement de l'administration gouvernementale sur laquelle il s'appuie au quotidien pour fonctionner, il jouit, à quelques exceptions près, d'une pleine autonomie juridique (Partie 2).

Première Partie :
L'autonomie variable du Gouvernement dans son organisation politique.

Seconde partie :
La pleine autonomie du Gouvernement dans l'organisation de l'administration gouvernementale.

[643] J.-L. BERGEL, « Ébauche d'une définition de la méthodologie juridique », *RRJ*, 2005, n°5, p. 2654.
[644] J. CARBONNIER, *Introduction au droit civil*, 17e éd., PUF, Coll. Thémis, n°23.
[645] « De même que la pédagogie oblige à séparer les matières entre elles, de même elle conduit à introduire des séparations à l'intérieur de chaque matière : il s'agit toujours de diviser jusqu'à l'atome de droit et de difficulté ! » (P. JESTAZ & C. JAMIN, *op. cit.*, p. 226).

PREMIÈRE PARTIE

L'AUTONOMIE VARIABLE DU GOUVERNEMENT DANS SON ORGANISATION POLITIQUE

D'un point de vue organique, la notion d'*organisation politique du Gouvernement de la Ve République* est beaucoup plus large que celle de Gouvernement *stricto sensu.* L'organisation politique gouvernementale comprend à la fois les membres du Gouvernement et les organes politiques de délibération gouvernementaux, c'est-à-dire le Conseil des ministres, les Conseils et Comités interministériels, les Conseils restreints ainsi que les réunions ministérielles.

D'un point de vue fonctionnel, la notion d'*organisation politique du Gouvernement de la Ve République* est au contraire nettement plus restreinte. L'organisation politique gouvernementale n'a pas trait à l'ensemble des attributions du Gouvernement mais exclusivement à son pouvoir organisationnel interne. En somme, elle concerne uniquement la création, la structuration, le statut ainsi que les fonctions des organes politiques gouvernementaux.

De prime abord, puisqu'il s'agit de l'organisation *politique* du Gouvernement, l'on pourrait présupposer deux choses. D'une part, que l'organisation gouvernementale échappe à l'empire du droit pour se laisser gouverner exclusivement par la force des précédents. D'autre part, que le Gouvernement dispose alors d'une pleine autonomie pour ordonner son organisation et son fonctionnement politiques intérieurs.

Un travail d'investigation scientifique approfondi permet d'infirmer *in fine* ces deux conjectures.

En premier lieu, le droit n'est pas absent de l'organisation politique interne du Gouvernement, loin s'en faut. À mesure que l'on explore le *biotope gouvernemental*, par recoupements microscopiques puis macroscopiques, l'on découvre le *puzzle* de son organisation. Pièce après pièce, il apparaît que celle-ci est à la fois régie par des atomes de droit politique et des particules de droit dur. Contre toute attente, c'est un *puzzle* très juridique qui se fait jour.

En second lieu, une fois cette réalité positive sous les yeux, l'on peut mesurer en quel sens le Gouvernement dispose davantage d'une **autonomie variable** dans son organisation politique que d'une pleine autonomie. Selon les domaines organisationnels considérés, l'autonomie gouvernementale est, en effet, à géométrie variable : il peut s'agir d'une pleine autonomie, d'une autonomie partagée ou d'une autonomie résiduelle.

Il y a **pleine autonomie** du Gouvernement dans son organisation politique chaque fois que celui-ci se voit conférer des droits précis ou qu'il est habilité par la Constitution, la loi et/ou la jurisprudence à s'auto-organiser mais également lorsque ces dernières sont trop vagues ou silencieuses, ce qui le conduit à créer son propre droit organisationnel. Exemple récent : le Conseil constitutionnel a réaffirmé dans une décision du 9 août 2012 que le Gouvernement, au nom de la séparation des pouvoirs, était pleinement autonome dans la fixation des conditions de rémunération de ses membres[646].

Il y a ensuite **autonomie partagée** du Gouvernement dans son organisation politique lorsque le Gouvernement est obligé de procéder à un certain nombre de choix organisationnels en codécision avec le président de la République. Parce que le chef de l'État est au sommet du pouvoir exécutif, cette immixtion dans l'organisation politique gouvernementale est très fréquente. Nombreuses sont les décisions liées à l'organisation politique nécessitant un décret en Conseil des ministres ou, plus exceptionnellement, un décret simple du chef de l'État. De même, le président de la République a toujours joué un rôle important dans la coproduction des coutumes gouvernementales. Exemple emblématique de cette autonomie partagée : la naissance du Gouvernement. Au titre de l'article 8 de la Constitution, le chef de l'État et le Premier ministre enfantent ensemble le Gouvernement.

Enfin, reste le cas de l'**autonomie résiduelle** du Gouvernement dans son organisation politique. Celle-ci se manifeste chaque fois que le constituant, le législateur et/ou les juges posent des contraintes organisationnelles fortes au Gouvernement mais que celui-ci parvient à créer son propre droit organisationnel en marge de ces prescriptions. Exemple topique : celui des fonctions de l'ordre du jour du Conseil des ministres. Alors que la Constitution, la loi et la jurisprudence fixent les prérogatives du Conseil des ministres, la coutume gouvernementale a défini résiduellement les fonctions des parties A, B, C et D de l'ordre du jour du Conseil des ministres.

En somme, l'autonomie du Gouvernement dans son organisation politique est graduelle puisqu'elle peut être forte, moyenne ou faible selon les situations. Non seulement le Gouvernement dispose d'une autonomie variable dans la création, la structuration et la définition du statut de ses organes politiques (Titre 1er) mais également dans la définition des fonctions de ses organes politiques (Titre 2nd).

[646] Décision n°2012-654 DC précitée.

TITRE 1ER
L'AUTONOMIE VARIABLE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE ORGANIQUE

Le Gouvernement dispose d'une autonomie variable en matière organique, c'est-à-dire pour créer, structurer et définir le statut des organes politiques gouvernementaux.

S'il a déjà été indiqué ce qu'il fallait entendre par *organes politiques gouvernementaux* (membres + organes politiques de délibération du Gouvernement), reste maintenant à expliciter ce que recouvrent les expressions de création, de structuration et de statut de ces organes.

L'expression ***création des organes politiques du Gouvernement*** renvoie à l'idée de naissance de ces organes. Parler d'autonomie de création signifie que le Gouvernement génère ses propres organes. En codécision avec le président de la République, le Premier ministre donne d'abord vie au Gouvernement. De même, seul ou avec le chef de l'État, il peut inventer librement de nouveaux organes pour que le Gouvernement puisse délibérer toujours plus efficacement.

L'expression ***structuration des organes politiques du Gouvernement*** fait référence quant à elle, à la composition et au fonctionnement internes de ceux-ci. Il y a autonomie de structuration lorsque le Gouvernement configure, dessine et agence l'architecture intérieure de ses organes. Cette structuration intéresse aussi bien la question de leur composition que les modalités de leur convocation, de leur préparation, de leur ordre du jour, de leur déroulement et de leurs comptes rendus.

Enfin, l'expression ***statut des organes politiques du Gouvernement*** ne concerne pas ici les organes politiques de délibération mais exclusivement le statut des membres du Gouvernement. En effet, la notion de statut ne s'applique pas aux organes délibérants comme les Conseils, Comités ou réunions ministériels ; elle a trait uniquement aux personnes physiques que sont les ministres et secrétaires d'État. L'autonomie organisationnelle dans la définition du statut de ces derniers touche à de nombreux domaines : la déontologie entourant le mandat gouvernemental (question des incompatibilités et des cumuls), les intérims ou les révocations ministériels, les conditions de rémunération, d'indemnisation et de logement des

membres du Gouvernement ainsi que les modalités de leurs déplacements et de leur protection.

Qu'il s'agisse de la création et de la structuration des organes politiques (Chapitre 1er) ou de la définition du statut des ministres et secrétaires d'État (Chapitre 2nd), l'autonomie organisationnelle du Gouvernement est variable : elle peut être forte, moyenne ou faible selon les cas de figure politico-institutionnels.

Chapitre 1er L'autonomie variable dans la création et la structuration des organes politiques gouvernementaux

À peine nommé, le Premier ministre travaille à la formation de son Gouvernement. Commence alors, plusieurs heures durant, le ballet bien connu et incessant des coups de téléphones, des entretiens et des allers-retours diurnes et nocturnes, de la rue de Varenne à la rue du Faubourg-Saint-Honoré.

Le Premier ministre et sa garde rapprochée, stylos plumes à la main, feuilles blanches couchées sur les sous-mains, liste des incontournables du Président en tête, aide-mémoire sur la composition des anciens Gouvernements en poche, carte de France accrochée au mur, téléphones prêts à l'emploi, composent le nouveau Gouvernement de la République française.

Une fois qu'une liste définitive fait consensus entre le Premier ministre et le chef de l'État, il appartient rituellement au secrétaire général de la présidence d'en faire l'annonce sur le perron du palais de l'Élysée. À ce moment précis, la teneur du décret de composition du nouveau Gouvernement est révélée aux Français.

De cette séquence traditionnelle de la vie politique française, l'on peut tirer deux enseignements s'agissant de l'autonomie gouvernementale. D'une part, la création et la structuration d'un Gouvernement relèvent d'une autonomie partagée entre le chef de l'État et le chef du Gouvernement. Comme s'est plu à le rappeler Michel Rocard, « la constitution d'un Gouvernement, on la fait à deux »[647] ; il faut nécessairement un « accord entre les intéressés : la proposition du Premier ministre *lie* le président de la République, mais l'acceptation du président de la République *lie* le Premier ministre »[648]. D'autre part, il faut avoir à l'esprit que cette autonomie partagée est le résultat d'une longue conquête du pouvoir exécutif pour éviter que le pouvoir législatif ne lui impose un carcan en la matière (Section 1).

En revanche, d'ingérences du législateur ou du constituant, il n'a jamais été question dans la création et la structuration des autres organes politiques de délibération gouvernementaux. En ces domaines, le silence ou l'imprécision des textes sont patents. La création et la structuration interne du Conseil des ministres sont le produit historique d'une autonomie partagée entre l'Élysée et Matignon. Quant aux autres organes de délibération, leur naissance et leur ordonnancement obéissent à des règles très variables, l'autonomie organisationnelle du Gouvernement pouvant être pleine, partagée ou résiduelle (Section 2).

[647] Michel Rocard, cité in : J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 592.
[648] *Ibidem.*

SECTION 1 – L'AUTONOMIE PARTAGÉE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DU GOUVERNEMENT

L'autonomie dans la création et la structuration du Gouvernement est le résultat d'une lente conquête du pouvoir exécutif pour ne se laisser imposer ni par le constituant, ni par le législateur, une quelconque codification de la structure gouvernementale, synonyme de rigidification de son action politique.

Ainsi, au terme de longues décennies de combats institutionnels, la Constitution de 1958 a fini par reconnaître l'autonomie partagée du président de la République et du Premier ministre dans la composition du Gouvernement.

L'article 8 al. 2 C pose simplement que le chef de l'État nomme le Gouvernement sur proposition du Premier ministre (§1). L'autonomie du pouvoir exécutif dans l'architecture gouvernementale est par conséquent totale (§2).

§1 – Une autonomie résultant de l'histoire constitutionnelle et de l'elliptique article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958

En dépit des velléités d'ingérence du législateur depuis 1791 pour fixer certaines modalités de l'organisation gouvernementale dans la Constitution ou dans la loi (A), l'autonomie du pouvoir exécutif quant à la formation du Gouvernement a finalement été actée définitivement en 1958.

Le constituant de 1958 s'est contenté d'organiser la procédure de nomination du Gouvernement à l'article 8 de la Constitution sans imposer la moindre obligation quant à la structuration de ce dernier.

Du fait de cette ellipse constitutionnelle et du silence législatif, la composition du Gouvernement relève donc aujourd'hui d'une « codécision »[649] discrétionnaire entre le président de la République et le Premier ministre (B), le premier ne pouvant rien faire sans l'aval juridique du second (C).

[649] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 82.

A. Une autonomie partagée résultant d'une longue résistance aux incursions du législateur

Le législateur français a longtemps essayé de réglementer la structuration du Gouvernement[650]. C'était sans compter sur la ténacité du pouvoir exécutif qui a toujours su jalousement protéger cet héritage de l'Ancien Régime, considéré comme essentiel pour la préservation de son indépendance politique en dépit des velleités du législateur de 1791 (1) et de 1920 (2). Aujourd'hui, la question continue néanmoins de faire débat, certains modèles étrangers étant régulièrement érigés en exemple (3).

1. La première tentative de juridicisation de la structure gouvernementale en 1791

La première tentative de juridicisation de la structure gouvernementale française remonte au décret à valeur législative relatif à l'organisation des ministères des 27 avril et 25 mai 1791[651]. Ce texte officialise six fonctions ministérielles dont il définit très précisément les contours : celles de ministre de la Justice, de ministre de l'Intérieur, de ministre des contributions et des revenus publics, de ministre de la guerre, de ministre de la marine et de ministre des affaires étrangères.

De manière analogue, l'article 150 de la Constitution du 22 août 1795 prévoit que « le Corps législatif détermine les attributions et le nombre des ministres », ce nombre étant de « six au moins et de huit au plus ».

Dans la pratique, cette limitation du nombre de titulatures ministérielles est plus ou moins respectée jusqu'au Premier Empire, avant que Napoléon 1er ne vienne nommer discrétionnairement dix ministres le 18 mai 1804[652].

Au cours des décennies qui suivent, malgré l'absence de nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives – à l'exception de celles de la Constitution du 4 novembre

[650] Sur cette question, cf. spéc. : C. POUTIER, *L'évolution des structures ministérielles*, Thèse (Dact.), faculté de droit de Paris, 1960 ; cf. également : D. AMSON, *Stabilité gouvernementale et ministérielle sous la Ve République*, Thèse, 1970 & D. AMSON, *La République du flou*, Odile Jacob, 2002, p. 95-103.

[651] C'est ce décret à valeur législative qui officialise la fonction de « ministre » laquelle se substitue à celle de « secrétaires d'État du roi ». Sur « l'évolution des fonctions et du rôle des ministres », cf. spéc. : G. BIGOT, *L'administration française. Politique, droit et société (1789-1870)*, Lexis Nexis, Litec, 2010, t. 1, p. 38-40 & C. BIGAUT, *Les cabinets ministériels, op. cit.*, p. 32-36. Cf. également : F. de BAECQUE, *L'administration centrale de la France, op. cit.*, p. 102-111.

[652] Puis un onzième, avec la création d'un ministère des Cultes, le 11 juillet 1804 et enfin, un douzième, avec l'édification d'un ministère des Manufactures et du Commerce, le 22 juin 1811.

1848[653] –, la structure gouvernementale se stabilise autour d'« un nombre réduit de ministres titulaires »[654] et ce, jusqu'aux débuts de la Troisième République[655].

Progressivement pourtant, à partir de la fin du XIXe siècle et plus encore, après la Première guerre mondiale[656], cette parcimonie dans la distribution des responsabilités gouvernementales laisse place à une véritable inflation ministérielle[657]. C'est pourquoi, une seconde tentative d'encadrement législatif de la structure gouvernementale va être tentée.

2. La seconde tentative de juridicisation de la structure gouvernementale en 1920

L'article 8 de la loi du 20 juin 1920[658] dispose que « toute création de ministères ou de sous-secrétariats d'État, tout transfert d'attribution d'un département ministériel à un autre ne peuvent être décidés que par une loi ».

Dans les faits, ce texte reste derechef inappliqué[659]. En effet, de nouveaux ministères sont créés par voie réglementaire sans autorisation législative préalable, le Parlement votant systématiquement les crédits sollicités par le Gouvernement à l'occasion des lois de finances[660].

---

[653] À l'exception en effet de l'article 66 de la Constitution du 4 novembre 1848 qui disposait que « le nombre des ministres et leurs attributions sont fixés par le pouvoir législatif », mais qui resta lettre morte.

[654] V. ADOUMIÉ, *De la monarchie à la République (1815-1879)*, Hachette Supérieur, Coll. Carré Histoire, 2004, p. 221. À la fin de cet ouvrage de M. Adoumié, cf. également : « tableau des Gouvernements français de 1815 à 1879 », *Idem*, p. 222-233.

[655] À titre d'illustration, sous le Second Empire, il faut savoir qu'« au total, pendant toute la durée du règne, ils ne seront pas plus d'une vingtaine d'hommes à détenir un portefeuille ministériel » (J. GARRIGUES, *La France de 1848 à 1870*, Armand Colin, Coll. Cursus, 1995, p. 70).

[656] Pour discerner l'origine de cette inflation, notons que le premier ministère Dufaure (19 février 1871-18 mai 1873) compte dix membres contre vingt-et-un pour le « grand ministère » Gambetta (14 novembre 1881-26 janvier 1882) et vingt-neuf dans le second Gouvernement Clemenceau (16 novembre 1917-18 janvier 1920) et trente-cinq membres dans le cabinet Blum (4 juin 1936-21 juin 1937). Selon Jean Cabannes, « les raisons présidant à la création d'un ministère nouveau sont extrêmement variées : efficacité administrative exigeant la scission d'un département devenu trop vaste, mais aussi pression d'une catégorie sociale ou professionnelle, importance conjoncturelle mais essentielle de certains problèmes, voire simples préoccupations personnelles de dosage politique (J. CABANNES, *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République (1959-1986)*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1990, t. 71, p. 210-211). En clair, « le moteur de ce processus est facilement identifiable ; c'est l'extension continue des tâches de l'État, le passage souvent décrit de ''l'État gendarme'' à ''l'État-providence'' » qui « s'est déroulé en plusieurs étapes » (J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, *op. cit*., p. 18-19). Pour le détail de ces étapes, cf. *Ibidem* mais également : F. de BAECQUE, *L'administration centrale de la France*, *op. cit.*, p. 83-101 ; BOIVIN J.-P. (Dir.), *L'administration centrale. Fonctions et structures des ministères*, La Documentation française, Les notices, 1986, p. 1-2 & C. POULTIER, *L'évolution des structures ministérielles de 1800 à 1944*, Thèse (Dact.), faculté de droit de Paris, 1960.

[657] Sans qu'un lien de causalité ne soit avéré, il faut dire que l'autonomie du pouvoir exécutif en matière de nomination gouvernementale avait été réaffirmée à l'occasion de l'article 16 de la loi de finances du 30 décembre 1882, J.O. du 31 décembre 1882 et de l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900, J.O. du 23 juin 1920, p. 8870.

[658] Cette disposition est venue amender l'article 35 de la Loi de finances du 13 avril 1900 précitée.

[659] Cette loi, qui visait à interdire au pouvoir exécutif de s'auto-organiser fut très critiquée par L. Duguit, M. Hauriou, A. Esmein et H. Berthélémy (Sur ce point, cf. spéc. : J. DUPORT, *Le rôle administratif de la République en France depuis 1875*, Thèse (Dact.), Paris II, 1976, p. 259 & H. BERTHÉLÉMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Éd. Rousseau, 1933, p. 137).

[660] De nouvelles propositions aux fins d'améliorer le contrôle législatif de l'organisation gouvernementale sont alors avancées mais resteront sans suite. Par exemple, un projet de révision des lois constitutionnelles de 1875

Mieux, avec l'article 3 de l'ordonnance du 6 janvier 1945[661]ainsi que la loi du 24 novembre 1945[662], le législateur finit par reconnaître l'autonomie du pouvoir exécutif en matière d'organisation gouvernementale comme en atteste l'exposé des motifs de cette dernière : « dans la tradition républicaine, constituée sur ce point par l'article 16 de la loi de finances du 30 décembre 1882 et par l'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900, l'organisation des ministères est fixée par le pouvoir exécutif, au moyen de décrets pris en la forme de règlements d'administration publique ou de décrets ».

En 1958, le constituant s'interroge encore ; il envisage de réglementer la structure du Gouvernement au moyen d'une loi organique[663] mais finit par consacrer l'autonomie du pouvoir exécutif à l'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Pour autant, cette autonomie ne cessera jamais de faire débat au sein de la doctrine, de la classe politique et de l'opinion publique.

3. Le débat persistant autour de la nécessité de réglementer la structure gouvernementale

Si l'autonomie dans la composition du Gouvernement n'a plus jamais été remise en cause par aucun texte après la loi de 1920, elle n'a jamais cessé de susciter la discussion.

Au cours des dernières décennies, les propositions visant à encadrer l'autonomie compositionnelle du Gouvernement se sont multipliées[664] à l'appui d'arguments qui méritent considération[665].

---

déposé le 4 novembre 1934 par Gaston Doumergue propose une limitation de la structure gouvernementale à vingt ministres. Pareillement, chantre du révisionnisme institutionnel, André Tardieu suggérera de limiter à six le nombre de ministres à l'image de l'*inner cabinet* britannique (Cf. A. TARDIEU, *La réforme de l'État*, Flammarion, 1934).

[661] « Aucune création de services ou d'emplois nouveaux ne peut être opérée qu'après ouverture préalable d'un crédit au chapitre budgétaire intéressé. Aucune proposition tendant en cours d'exercice à des créations ou transformations d'emplois dans des services existants ne pourra être admise que si des suppressions ou transformations d'emplois permettent d'annuler des crédits pour un montant équivalent à ceux nécessaires aux créations envisagées » (Ordonnance n°45-14 du 6 janvier 1945 portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'État et aménagement des pensions civiles et militaires, J.O. du 7 janvier 1945, p. 90).

[662] L'article 2 de cette loi dispose que « sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi, et notamment l'article 8 de la loi du 20 juin 1920 » (Loi n°45-01 du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres du Gouvernement provisoire de la République et à l'organisation des ministères, J.O. du 25 novembre 1945, p. 7826).

[663] Cf. Groupe de travail du 12 juin 1958, *Documents pour servir à l'Histoire de l'élaboration de la Constitution*, La Documentation française, 1991, Volume 1, p. 88. Par ce biais, les pères de la Constitution espéraient soustraire « la répartition des affaires publiques aux aléas des improvisations auxquelles donne lieu inévitablement l'avènement d'une nouvelle formation gouvernementale » (É. BURIN DES ROZIERS, *De Gaulle et le service de l'État*, Plon, 1977, p. 367).

[664] Cf. spéc. : CONSEIL D'ÉTAT, *Structures gouvernementales et organisation administrative*, La Documentation française, NED, n°4818, 1986, p. 20). Cf. également : « L'impératif de stabilité administrative justifierait, comme c'est le cas dans d'autres pays, que l'organisation gouvernementale soit fixée par la loi ou par une loi organique (…) « Le Gouvernement pourrait ainsi se limiter à une vingtaine de ministres » (J. PICQ (Dir.), *L'État en France, Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et

À cet égard, si le rapport Balladur de 2008 et la révision constitutionnelle du 21 juillet 2008[666] semblaient avoir clos le débat[667] en se prononçant en faveur du maintien de l'autonomie organisationnelle du couple exécutif[668], l'absence de formalisation de la structure gouvernementale continue de prêter le flanc à la critique.

---

l'organisation de l'État, mai 1994, p. 101). « Dans l'hypothèse, qui va à l'évidence dans le bon sens, d'un resserrement du Gouvernement autour d'une quinzaine de ministres de plein exercice, placer plus clairement les ministres délégués et secrétaires d'État sous leur autorité afin d'assurer un fonctionnement plus collégial et une coordination plus fluide » (CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, Juillet 2007, p. 2). « Une loi organique devra fixer le nombre de ministres au nombre d'une douzaine au minimum et d'une vingtaine au maximum. Un gouvernement pourra ensuite compter autant de ministres délégués et secrétaires d'Etat que souhaité. Il est essentiel de limiter le nombre des ministères et le nombre de compétences partagées entre ministres afin de réduire les procédures interministérielles inutiles. En cas de compétences partagées, il conviendra de désigner un *ministre chef de file* (…). La même loi organique pourra fixer le nombre d'administrations centrales de chaque ministère » (J. ATTALI (Prés.), *Commission pour la libération de la croissance française, 300 décisions pour changer la France*, La Documentation française & XO Éditions, 2008, p. 192).

[665] « Réduire le nombre des ministres permettrait de recentrer le gouvernement sur les missions essentielles de l'État, de réduire l'influence des groupes de pression, de faciliter le travail en équipe. La modernisation de l'administration en serait plus aisée : les regroupements de services aux métiers voisins et les redéploiements de moyens (effectifs ou dotations budgétaires) se feraient à l'intérieur d'ensembles plus vastes. Enfin, la réduction des dépenses publiques serait facilitée » (J. PICQ (Dir.), *loc. cit*).

[666] Le projet de révision initial comportait une modification des articles 8 et 21 C mais ces modifications ont été « supprimées par les deux assemblées par un vote conforme dès la première lecture. La modification proposée de l'article 8 prévoyait qu'une loi organique vienne fixer le nombre maximum des ministres et des autres membres du Gouvernement. On sait qu'il s'agissait là d'une « promesse de campagne ». Nicolas Sarkozy avait indiqué lors de la campagne présidentielle de 2007 que son Gouvernement ne comprendrait que quinze ministres. Mais il fallait bien comprendre « ministres » et non « membres du Gouvernement ». Dès le premier Gouvernement Fillon les quinze ministres furent accompagnés, outre d'un « haut commissaire », de secrétaires d'État dont le nombre ne devait cesser de croître, d'abord avec la constitution du Gouvernement Fillon 2, puis avec le remaniement suivant les élections municipales. *In fine*, le nombre total des membres du Gouvernement n'était pas sensiblement différent de la moyenne constatée ces dernières années » (M. LASCOMBE, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP Édition générale*, 30 juillet 2008, n°31, p. 173).

[667] Sachant néanmoins qu'une réforme « fixant la liste des ministères par une loi organique, évidemment plus pérenne qu'un simple décret, a été envisagée puis abandonnée lors de la révision constitutionnelle de 2008 » (O. DUHAMEL & G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e éd., Seuil, 2013, p. 625). En fait, « le tir de barrage de la classe politique de tous bords aura été « aussitôt tel que la commission des lois de l'Assemblée nationale proposa un amendement de suppression, adopté en première lecture, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'Assemblée » (3e séance, 22 mai 2008) » (O. GOHIN, *Droit constitutionnel*, Litec, Lexis Nexis, 2010, p. 934). Au reste, le rapport de la Commission Jospin n'a visiblement pas jugé utile de revenir sur la question (L. JOSPIN (Prés.), *Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique*, remis au président de la République le 9 novembre 2012).

[668] « Le Comité a tiré deux séries de conclusions. D'une part, il ne lui est apparu ni utile ni opportun de prévoir qu'une loi organique fixerait la structure du gouvernement, le président de la République et le Premier ministre devant conserver la possibilité d'adapter celle-ci aux nécessités du moment et les impératifs mêmes de la ''réforme de l'État'' exigeant parfois de la souplesse dans la définition du périmètre de chaque département ministériel. On pourrait, d'autre part, envisager que le législateur organique fixe le nombre maximal des membres du gouvernement, le principe étant alors que les ministres de plein exercice ne voient pas leur nombre excéder quinze et que les ministres délégués et secrétaires d'État ne soient pas plus d'une dizaine. Mais, au total, le Comité ne s'est pas montré favorable à semblable innovation, qui présenterait à ses yeux plus d'inconvénients que d'avantages » (É. BALLADUR (Prés.), *Une Ve République plus démocratique*, *op. cit*., p. 60-61). Du reste, plutôt qu'une rigidification de la structure gouvernementale par voie législative, d'aucuns pensent qu'il serait probablement plus adéquat d'utiliser les potentialités offertes par la LOLF en calquant la structure du Gouvernement sur les missions budgétaires. De la sorte, « petit à petit une structure quasi permanente de gouvernement pourrait ainsi voir le jour et faciliter la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques » (M. LASCOMBE & X. VANDENDRIESSCHE, « La réforme de l'État, réforme du Gouvernement ? », *AJDA*, 2004, p. 617) sans que l'autonomie gouvernementale ne soit remise en cause par une codification trop rigide.

Au regard des expériences étrangères, certains commentateurs estiment que l'encadrement juridique de la structure gouvernementale constituerait un gage de modération des effectifs ministériels.

Très régulièrement, des voix s'élèvent pour réclamer une codification de la structure gouvernementale en arguant qu'il existerait une corrélation entre autonomie du pouvoir exécutif et inflation ministérielle. Lors de la réunion des Conseils des ministres franco-allemands[669], nombreux sont par exemple les commentateurs qui font remarquer qu'il y a deux fois plus de membres au sein du Gouvernement français que dans les rangs de l'équipe gouvernementale allemande[670]. Or, est-ce vraiment l'encadrement juridique de l'autonomie du pouvoir exécutif qui permet de limiter l'inflation ministérielle ?

Nombre de démocraties occidentales ont fixé par voie constitutionnelle et/ou législative[671] le nombre de membres de leur Gouvernement[672]. Tel est par exemple le cas de la Belgique[673], de l'Italie[674], de l'Autriche[675], de l'Espagne[676], de la Norvège[677] ou de la Roumanie[678] . Ainsi en va-t-il également des États-Unis où la liste des secrétaires est fixée par le Congrès[679] ou de la Grande-Bretagne pour laquelle le nombre de ministres est déterminé par le Parlement. Or, de telles limitations juridiques ne sont pas mécaniquement synonymes de gouvernement resserré. Pour ne prendre que l'exemple britannique, le Parlement permet au Premier ministre de nommer jusqu'à une centaine de membres au sein de son équipe[680] !

---

[669] Sur l'organisation des Conseils des ministres franco-allemands, cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §1, A, 3.

[670] Cf. par ex. : *Slate.fr* du 2 avril 2014.

[671] Leur constitution renvoyant généralement à une loi organique.

[672] Sur les modalités de désignation des ministres au sein des démocraties occidentales, cf. : M. TROPER & D. CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel, Distribution des pouvoirs*, Dalloz, 2012, tome 2, p. 235-237.

[673] Article 99 de la Constitution du 17 février 1994 qui dispose que « le Conseil des ministres compte quinze membres au plus » et que « le Premier Ministre éventuellement excepté, le Conseil des ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise ».

[674] Article 95 al. 3 de la Constitution du 22 décembre 1947 : « La loi établit l'organisation de la présidence du Conseil, et fixe le nombre, les attributions et l'organisation des ministères ».

[675] Article 77-2 de la Constitution du 1er octobre 1920 : « Une loi fédérale fixe le nombre des ministères fédéraux, leur domaine d'action et leur organisation ».

[676] Article 98 de la Constitution espagnole précité & Loi du 16 août 1983.

[677] Article 12 de la Constitution du 17 mai 1814 : « Le Roi choisit lui-même un Conseil parmi les citoyens norvégiens jouissant du droit de vote. Ce Conseil se composera d'un Premier ministre et d'au moins sept autres membres ».

[678] Article 102-3 de la Constitution du 8 décembre 1991 : « Le Gouvernement est formé du Premier Ministre, des ministres et d'autres membres prévus par une loi organique ». Cf. également, Article 117(1) : « Les ministères sont constitués, organisés et fonctionnent conformément à la loi ».

[679] Titre 5 de *l'United States Code* §101 qui fait la liste des départements d'État (en commençant par la formule : « The Executive departments are… »).

[680] Le *House of Commons disqualification Act de 1975* ne limite en effet qu'à 95 le nombre de députés pouvant être nommés ministres et secrétaires d'État ! (Sur ce point, cf. : SÉNAT, *Étude de législation comparée, La composition du Gouvernement*, n°94, 2001 & plus spécialement : L. FAVOREU, P. GAÏA et *alii*, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 661). Ajoutons que, dans un régime parlementaire, les pouvoirs confiés au Parlement

A contrario, nombre de constitutions étrangères laissent toute latitude au pouvoir exécutif pour déterminer lui-même la structure gouvernementale[681], sans forcément rencontrer de problème d'inflation ministérielle. Ainsi de l'Allemagne, dont la loi fondamentale du 23 mai 1949 confère une totale liberté au Chancelier dans la structuration de son Gouvernement, ce qui n'empêche pas ce pays d'avoir un nombre de ministres limité. D'autres pays ont fait le choix de l'autonomie du pouvoir exécutif en la matière, tels que le Portugal[682], les Pays-Bas[683], la Pologne[684], la Finlande[685], le Luxembourg[686] ou encore, de la Suède[687]. Entre ces pays, les effectifs gouvernementaux peuvent varier du simple au double, comme entre le Portugal et la Suède par exemple, la composition du Gouvernement dépendant d'abord et avant tout de la culture politique propre à chacun d'entre eux.

Pour ce qui concerne la France finalement, le pouvoir exécutif a fini par remporter le combat : le constituant et le législateur organique ont abdiqué, restant relativement taciturnes quant à la composition du Gouvernement.

B. Une autonomie partagée résultant de l'inconsistance de la Constitution et du silence de la loi

« Le Président de la République et son Premier ministre sont entièrement libres de leurs choix, aucune contrainte juridique ne venant limiter cette prérogative, traduction de la doctrine gaulliste de l'indépendance de l'Exécutif »[688]. Sous la Ve République, aucun texte ne fixe en effet la structure gouvernementale si bien que, sous réserve qu'il soit exercé en

---

sont souvent rétrocédés par la majorité au Gouvernement, ce qui laisse supposer que les limites juridiques peuvent s'effacer devant les nécessités politiques et qu'elles ne sont parfois que des barrières de papier.

[681] Sur cette question, cf. spéc. : P. JAN (Dir.), *Le Gouvernement de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 14-15 & J.-É. GICQUEL, « Gouvernement », *Fascicule du JurisClasseur administratif*, 4 janvier 2012, §8.

[682] Article 183 de la Constitution portugaise du 2 avril 1976 : « Le Gouvernement est composé du Premier ministre, des ministres et des secrétaires et des sous-secrétaires d'État ».

[683] Article 44-1 de la Constitution du 17 février 1983 : « Les ministères sont institués par décret royal. Ils sont placés sous la direction d'un ministre ». L'article 46 dispose par ailleurs que « Des secrétaires d'État peuvent être nommés et révoqués, par décret royal ».

[684] Article 154 de la Constitution du 2 avril 1997 : « Le Président de la République désigne le Président du Conseil des ministres qui propose les membres du Conseil des ministres ».

[685] Article 60 de la Constitution du 1er mars 2000 & Article 68 : « Le gouvernement comprend des ministères en nombre suffisant (…). Le nombre maximum de ministères et les principes généraux relatifs à leur constitution sont fixés dans une loi ».

[686] Article 77 de la Constitution du 17 octobre 1868 : « Le Grand-Duc nomme et révoque les membres du Gouvernement ». Or, on est ici dans un cas un peu intermédiaire. Si l'article 76 dispose que « le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement », il précise en même temps que le Gouvernement « est composé de trois membres au moins ». Il est pire contrainte.

[687] Article 1er de la Constitution du 28 février 1974 : « Le Gouvernement se compose du Premier ministre (*Staatsminister*) et des autres ministres ».

[688] J. CABANNES, *op. cit.*, p. 30.

commun par le Président et le Premier ministre, « ce pouvoir est inconditionnel »[689] (1). Tout au plus l'article 8 C pose-t-il les modalités de nomination du Gouvernement (2).

1. L'absence de dispositions juridiques spécifiques fixant la structure gouvernementale

Sans nul doute l'organisation gouvernementale dépend-elle totalement « du bon vouloir »[690] du chef de l'État et du Premier ministre. En l'absence d'obligations constitutionnelles et législatives règne « une certaine anarchie dans la structure gouvernementale »[691].

L'inconsistance et le silence des textes sont manifestes : les modalités de composition du Gouvernement ne sont nullement mentionnées ni à l'article 34 C ni dans une quelconque loi organique, les seules obligations explicites consistant à nommer un Premier ministre à la tête du Gouvernement (Art. 8, al. 1 C), un ministre en charge de la Justice (Art. 65, al. 8 et 9 C) et un ministre des Finances qui dispose d'un « statut quasi-constitutionnel »[692] (Art. 38 de la LOLF)[693].

D'un point de vue politique cependant, il va sans dire que la formation d'un Gouvernement doit être en adéquation avec la majorité siégeant à l'Assemblée nationale. Quand bien même, sous la Ve République, le Gouvernement existe juridiquement dès sa nomination sans avoir besoin d'une investiture ou d'un vote de confiance[694], le Président et le Premier ministre doivent en effet toujours constituer une équipe qui puisse recueillir le soutien durable de l'Assemblée nationale.

---

[689] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *loc. cit*. En effet, « la structure du Gouvernement dépend, en droit positif, du décret du Président de la République contresigné par le Premier ministre » (O. GOHIN, *Droit constitutionnel*, *loc. cit.*).

[690] J.-L. QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, *op. cit.*, p. 55.

[691] M. LASCOMBE & X. VANDENDRIESSCHE, « La réforme de l'Etat, réforme du Gouvernement ? », *loc. cit*. Sur les incohérences de la structure gouvernementale, cf. également : M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, 12e éd., L'Harmattan, Logiques juridiques, 2012, p. 101.

[692] J. GICQUEL, « Le ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques », *in* M. BOUVIER (Dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la Première université de printemps des finances publiques, LGDJ, 2004, p. 47. En effet, « bien que la Constitution de 1958 ne fasse pas allusion au ministre des Finances dans ses différents articles, l'article 37 de l'ordonnance de 1959 puis l'article 38 de la loi organique de 2001 ont précisé que le ministre des Finances est chargé, sous l'autorité du Premier ministre, de préparer le projet de loi de finances » (A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France, Éclairage historique et perspectives d'évolution*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2010, p. 325).

[693] Il faut toutefois souligner que les parties législatives des codes en vigueur font souvent mention de certains portefeuilles ministériels en posant par exemple que « le ministre chagé de « l'éducation » ou « de la défense » doivent prendre telle ou telle mesure. Sur ce point, cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, §2.

[694] Il s'agit ici d'une manifestation du « parlementarisme négatif » défini par le professeur Le Divellec (*in* A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *Jus Politicum*, n°6, 2011).

En vérité, la seule base juridique relative à la confection du Gouvernement doit être recherchée dans le laconique article 8 de la Constitution, qui traite strictement de la question de la nomination du Gouvernement.

2. Une base juridique fondatrice pour la composition du Gouvernement : l'article 8 al. 2 de la Constitution

La liberté du duo exécutif en matière d'agencement du Gouvernement procède de l'article 8 al. 2 C en vertu duquel le président nomme les membres du Gouvernement sur la proposition du Premier ministre[695].

Ce texte est si elliptique que le chef de l'État et le Premier ministre peuvent composer le Gouvernement de manière absolument discrétionnaire. Mieux, le décret présidentiel de nomination des membres du Gouvernement est considéré comme un acte *de* gouvernement (CE, 16 septembre 2005, *Hoffer*)[696], de même qu'il conduit à l'entrée en fonction immédiate des membres du Gouvernement sans attendre sa publication au journal officiel (Cons. Const., 6 septembre 2000, *Hauchemaille*)[697].

Cela étant, il s'agit ici d'une autonomie partagée. En effet, la latitude organisationnelle du Gouvernement fait l'objet d'une subtile partition entre le chef de l'État et le Premier ministre, ce dernier se voyant reconnaître une certaine marge d'autonomie, variable selon la configuration politico-institutionnelle.

C. La marge d'autonomie variable du Premier ministre résultant de son « pouvoir de proposition » tiré de l'article 8 al. 2 de la Constitution

Juridiquement, l'autonomie dans la composition du Gouvernement est partagée entre le président de la République et le Premier ministre pour deux raisons. D'une part, la nomination d'un Gouvernement s'apparente à une procédure de codécision dans laquelle « le Premier ministre propose et le président dispose »[698]. D'autre part, la nomination des membres du Gouvernement, autres que le Premier ministre, ne fait pas partie des pouvoirs

[695] « Cette catégorie de décrets permet de faire connaître la structure gouvernementale retenue par le président de la République et le Premier ministre » (T. RENOUX & M. de VILLIERS (Dir.), *Code constitutionnel*, *op. cit*., p. 519).
[696] CE, 16 septembre 2005, *Hoffer*, Rec. p. 691.
[697] Cons. Const., n°2000-26 REF du 6 septembre 2000 précitée. Monsieur Hauchemaille soutenait que deux ministres (MM. Vaillant et Paul) n'étaient pas encore nommés officiellement le 31 août 2000 et qu'ils avaient pourtant contresigné un décret. Le Conseil constitutionnel répondit que la nomination de MM. Vaillant et Paul avait produit ses effets dès la signature du décret présidentiel de nomination (le 29 août) et qu'ils exerçaient donc régulièrement leurs fonctions ministérielles le 31 août 2000 (Dans le même sens, cf. également : Cons. Const., n°2002-19 ELEC du 22 mai 2002 précitée ; CE, 29 janvier 1965, *Sieur Mollaret et Syndicat national des médecins, chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics*, Rec. p. 61 ; CE, 10 janvier 1958, *Deville*, Rec. p. 27).
[698] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit*., p. 82.

propres du chef de l'État qui est donc obligé de recueillir le contreseing du chef du Gouvernement au bas du décret de composition du Gouvernement pour que celui-ci ne soit pas entaché d'inconstitutionnalité.

Politiquement, la marge d'autonomie du Premier ministre dans la mise en place d'un nouveau Gouvernement est proportionnelle à la configuration constitutionnelle :

- En période de **concordance des majorités**, le Président participe souvent activement à la composition du Gouvernement et dispose même parfois des moyens politiques d'imposer au Premier ministre une très grande partie de l'équipe ministérielle[699], comme a encore pu le révéler la récente formule de Manuel Valls - « Le président vous a choisi »[700] - à l'endroit de Bernard Cazeneuve. Néanmoins, une forte autonomie du Premier ministre n'est pas exclue à l'image de ce qui s'est produit pour la constitution des Gouvernements Fillon ou Ayrault ces dernières années[701].
- Lors d'**une cohabitation**, l'autonomie du Premier ministre tourne presque à l'indépendance, l'article 8 al. 2 C retrouvant sa pleine portée juridique et le Président n'ayant vraiment son mot à dire qu'en ce qui concerne les nominations régaliennes relevant de son présumé « domaine réservé »[702]. Qu'on en juge : « mon degré d'autonomie dans la constitution du Gouvernement, témoigne Lionel Jospin, a été total, sauf sur deux postes que sont le poste de ministre des affaires étrangères et le poste de ministre de la défense où, conformément au pouvoir du président de la République, son accord était nécessaire. J'ai soumis à Jacques Chirac deux noms :

[699] Ce premier moment de la vie du couple exécutif est généralement un bon indicateur de la volonté d'émancipation ou du comportement de sujétion du résident de Matignon. « De l'importance des choix que lui impose le président de la République va dépendre le rôle réel qu'il pourra jouer en particulier lorsqu'il lui appartiendra d'arbitrer les conflits entre ministres. C'est sans doute dans le rôle joué par le Premier ministre dans la composition du Gouvernement que l'on peut le plus facilement déduire si le Chef du Gouvernement est destiné à jouer un rôle par la suite » (M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, *op. cit.*, p. 102). Pour autant, cette assertion ne s'est pas toujours vérifiée. Si Michel Rocard s'est vu ordonner la nomination de nombreux ministres à des postes clés par le Président Mitterrand, il est parvenu par la suite à imposer sa marque politique dans de nombreux domaines « délaissés » par le chef de l'État (Pour s'en convaincre, cf. spéc. : J.-P. HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon*, Grasset, 1993, chapitres II et III).

[700] Cf. *Le Figaro* du 2 avril 2014.

[701] François Fillon a tenu à préciser que : « contrairement à ce que les gens pensent, il y a plus de membres du gouvernement correspondant à des propositions que j'ai faites ou à des choix que j'ai défendus que ce qui est écrit ici ou là. Nous n'avons pas eu de sujet de désaccord. C'est-à-dire que le président de la République ne m'a imposé personne dont je n'aurais pas voulu » (R. BACQUÉ, *L'enfer de Matignon*, Albin Michel, 2008, p. 55). Un témoignage d'Alain Vidalies, ancien ministre chargé des relations avec le Parlement du Gouvernement Ayrault, illustre l'autonomie dont a pu disposer le Premier ministre d'alors : « Il se trouve que je connaissais depuis longtemps Jean-Marc Ayrault et c'est lui qui m'a téléphoné pour me faire cette proposition » d'entrer au Gouvernement (Cf. B. MATHIEU & A. DELCAMP, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *op. cit.*, p. 345).

[702] Sur ce point, cf. spéc. : G. CARCASSONNE, « Le Premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs*, 1997, n°83, p. 65-74.

Hubert Védrine pour les affaires étrangères. Il m'a immédiatement donné son accord. Il m'a demandé un petit délai pour se renseigner sur Alain Richard, qu'il connaissait moins bien et que je voulais nommer au ministère de la Défense. Mais lors de notre deuxième rencontre, il m'a également donné son accord »[703].

Au vrai, en traitant de la confection du Gouvernement par prétérition, l'article 8 C laisse une grande marge de manœuvre au Premier ministre qui peut proposer au Président l'architecture gouvernementale qui lui semble la plus adéquate. C'est en effet « au Premier ministre et à lui seul[704], mais en accord avec le président de la République dans tous les cas, y compris en période de cohabitation, qu'il appartient de définir la structure – d'ailleurs, évolutive – du Gouvernement »[705].

§2 – Une autonomie se manifestant dans la construction de l'architecture gouvernementale

En l'absence de dispositions textuelles contraignantes, le Premier ministre peut proposer au Président de nommer qui bon lui semble au sein du Gouvernement, de même qu'il peut fixer en toute liberté, en accord avec le chef de l'État, le nombre de postes ministériels ainsi que l'ossature hiérarchique du Gouvernement (A). Qui plus est, son pouvoir organisationnel s'exprime dans les intitulés des fonctions gouvernementales qu'il peut octroyer, la politique étant souvent une affaire de périmètre décisionnel et de symbolique (B).

A. Une autonomie quant au choix, au nombre, au titre et au rang des membres du Gouvernement

Juridiquement, le président de la République et le Premier ministre peuvent désigner les personnalités de leur choix au sein du Gouvernement, cette autonomie de recrutement *intuitu personae* restant néanmoins conditionnée par plusieurs contingences politiques (1). Par ailleurs, le couple exécutif est libre de nommer le nombre de personnes de son choix (2) et d'accorder à chacune d'entre elles le titre ainsi que le rang gouvernemental qui lui paraît le plus indiqué (3).

[703] R. BACQUÉ, *L'enfer de Matignon*, *op. cit.*, p. 58.
[704] La sémantique est d'ailleurs parlante. On parle des Gouvernements Juppé, Jospin, Raffarin, Villepin ou Ayrault et, de manière plus rare et inappropriée, des Gouvernements Chirac, Sarkozy ou Hollande.
[705] O. GOHIN, *Droit constitutionnel*, *loc. cit*.

1. Une autonomie quant au choix des personnalités ministérielles : l'autonomie de désignation

a) Une autonomie juridique quant au choix des personnalités appelées à entrer au Gouvernement

Au niveau juridique, en dehors des exigences que peut poser le chef de l'État[706], l'autonomie du Premier ministre quant au choix des personnalités appelées à entrer au Gouvernement est très importante[707].

Le Premier ministre peut faire entrer au Gouvernement des hommes[708] comme des femmes[709], des parlementaires comme des non-parlementaires, des membres de son parti comme des membres d'autres partis que le sien, des personnalités politiques comme des personnes issues de la *société civile*[710], des fonctionnaires comme des non-fonctionnaires, des individus diplômés comme des individus sans le moindre diplôme, des anciens collaborateurs aussi bien que des personnalités avec lesquelles il n'a jamais travaillé, des amis comme des « adversaires politiques », voire des membres de sa propre famille[711] ou, comble du raffinement, se nommer lui-même[712]. Sa seule véritable obligation juridique : nommer des

[706] En fait, « la sélection des personnes relève toujours d'une codécision, toujours inégalitaire. En période normale, le président de la République est l'autorité décisive, le Premier ministre n'ayant qu'une influence réelle mais résiduelle. En période de cohabitation, le Premier ministre est l'autorité décisive, le président n'ayant qu'une influence réelle mais résiduelle » (G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit*., p. 84).

[707] Pour une approche de droit comparé, cf. spéc. : « la nomination des ministres », *in* Y. MÉNY & Y. SUREL, *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8e éd., Montchrestien, 2009, p. 306-316.

[708] Il pourrait très bien ne nommer que des hommes ou que des femmes.

[709] Cette autonomie de nomination du chef du Gouvernement existe depuis longtemps. Est-il besoin de rappeler que, sous la Troisième République, Léon-Blum avait nommé au Gouvernement trois femmes (Cécile Brunschvicg, Suzanne Lacore et Irène Joliot-Curie) alors que celles-ci n'étaient encore ni électrices, ni éligibles ?

[710] Dans un langage post-moderne, l'on parlerait peut-être davantage aujourd'hui d'« experts ». Sur la pénétration de la « post-modernité » dans l'univers juridique, cf. spéc. : J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 3e éd., LGDJ, Lextenso Éditions, Coll. Droit et société, n°35, 2008.

[711] Il en va de même pour le chef de l'État. Aux dires du *Canard Enchaîné*, Nicolas Sarkozy aurait envisagé de nommer Cécilia Sarkozy au secrétariat d'État à la Famille et à la Protection de l'enfance à la suite des municipales de 2008 (Cf. *Ces premières dames qui nous gouvernent,* in *Les Dossiers du Canard,* n°108, juillet 2008, p. 14).

[712] Raymond Barre fut Premier ministre et en même temps, ministre de l'Économie et des Finances du 25 août 1976 au 31 mars 1978. En 1988, Michel Rocard aurait envisagé de prendre en charge le portefeuille de l'Éducation nationale avant de renoncer pour le confier finalement à Lionel Jospin (Selon J.-L. QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État, op. cit.,* p. 58). Pierre Bérégovoy fut en même temps Premier ministre et ministre de la Défense, du 9 mars 1993 au 29 mars 1993 en remplacement de Pierre Joxe, nommé premier président de la Cour des comptes. Enfin, François Fillon est devenu Ministre de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement, du 22 février 2012 au 16 mai 2012, en remplacement de Nathalie Kosciusko-Morizet (Sur ce point, cf. spéc. : Y. JÉGOUZO, « Le Premier ministre, ministre du développement durable ? », *AJDA*, 2012, p. 673). L'article 2 du décret de nomination, contresigné par François Fillon lui-même, dispose que : « les fonctions de ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement sont exercées par le Premier ministre » (Décret du 22 février 2012 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 23 février 2012).

personnes majeures capables et jouissant de leurs droits civils et politiques[713]. Au plan politique, l'autonomie du chef du Gouvernement est nettement plus relative.

b) Une autonomie juridique contingentée par des considérations politiques

Le Premier ministre doit souvent résoudre une équation très complexe pour proposer au Président le Gouvernement le plus représentatif possible de la majorité parlementaire et de la France.

Tout *casting gouvernemental* est le produit d'une « mixture politique »[714] devant respecter un certain nombre de « figures imposées » par l'opinion publique et par l'histoire : la nécessité de diversifier les sensibilités politiques[715] et les partis présents[716] au sein de l'équipe gouvernementale[717] ou de favoriser une logique d'ouverture[718] (critère partisan) ; la recherche d'un équilibre entre nouveaux venus (critère du renouvellement[719]) et personnalités expérimentées (critère de l'expérience) mais aussi entre parlementaires (critère de la légitimité démocratique) et haut-fonctionnaires (critère de la compétence)[720] ; la volonté affichée d'ouvrir le Gouvernement à la *société civile* en appelant des personnalités apolitiques

[713] Cf. Article L. 131-26 du Code pénal. Notons que le constituant français n'a toutefois pas jugé nécessaire de préciser de condition de nationalité, à l'instar de l'article 97 de la Constitution belge qui dispose que « seuls les Belges peuvent êtres ministres », de l'article 60 de la Constitution finlandaise posant que « les ministres doivent être des citoyens finlandais » ou de l'article 12 de la Constitution norvégienne exigeant que le Roi choisisse les membres du Gouvernement « parmi les citoyens norvégiens ».

[714] O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1ère éd, Seuil, 2009, p. 619.

[715] « Au niveau micro-ministériel, l'appartenance au Gouvernement s'explique par la détention de ressources politiques telles que l'appartenance à un parti, la proximité présidentielle ou le parrainage politique par plus puissant que soi » (*Idem*, p. 614). À quoi il faut ajouter, le fait de représenter un courant dans le parti pivot qui est appelé à gouverner. En 1997, Lionel Jospin a veillé à ce que les différentes sensibilités de son parti (le PS) soient représentées : Jean-Luc Mélenchon (Gauche socialiste) à l'enseignement professionnel ou Claude Bartolone (courant fabiusien) à la ville par exemple.

[716] Le parti dominant doit être bien représenté, « de préférence en chacune de ses tendances et aux postes clés, mais le parti dominant ne doit-il pas paraître dominer » (*Idem*, p. 621). En 1997, Lionel Jospin a dû par exemple nommer des ministres des divers partis de la majorité plurielle : Jean Pierre Chevènement à l'Intérieur pour le MDC, Dominique Voynet à l'environnement pour les Verts, Marie George Buffet aux Sports pour le PC ou Émile Zucarelli à la fonction publique pour le parti radical.

[717] Cf. les tableaux de synthèse sur l'origine partisane des membres des Gouvernements Juppé (du 18 mai 1995), Jospin (du 27 mars 2000) et Raffarin II (du 17 juin 2002), *in* O. DUHAMEL, *op. cit.*, p. 615-617.

[718] Par exemple, en 1988, Michel Rocard, Premier ministre socialiste, a nommé dans son premier Gouvernement des personnalités centristes, issus de l'UDF (Michel Durafour, Jacques Pelletier et Lionel Stoléru) et des personnalités dites « non partisanes » telles que Pierre Arpaillange, Roger Fauroux, Jacques Chérèque et Hubert Curien. Son second Gouvernement a également compté Jean-Pierre Soisson, Jean-Marie Rausch, Léon Schwartzenberg, Olivier Stirn, Bruno Durieux, Théo Braun, Hélène Dorlhac ou Alain Decaux. De la même manière, en 2007, le Président Sarkozy a pratiqué ce qu'il a appelé « l'ouverture » en faisant entrer au Gouvernement des personnalités issues des rangs de la gauche : Bernard Kouchner, Jean-Pierre Jouyet, Éric Besson, Fadela Amara et Martin Hirsch puis Jean-Marie Bockel ainsi que Frédéric Mitterrand (Sur ce point, cf. spéc. : « L'''ouverture'' de Nicolas Sarkozy séduit certains socialistes », in *Le Monde* du 9 mai 2007).

[719] Renouvellement qui est généralement « générationnel ».

[720] Sur le recrutement de non-parlementaires depuis 1958, cf. spéc. : M.-H. BRUÈRE & D. GAXIE, « Le recrutement extra-parlementaire sous la Ve République », in *Mélanges J.-C. Colliard*, Dalloz, 2014, p. 339-350.

appréciées des Français (critère d'impartialité et/ou de notoriété)[721] mais aussi en nommant des femmes (critère de la parité) et des personnes issues de l'immigration (critère de la diversité) ; le besoin de respecter une certaine représentativité territoriale en nommant des personnalités originaires de toutes les régions de la métropole et de l'outre-mer mais aussi du monde urbain comme du monde rural (critère géographique)[722] ; enfin, la prise en compte de la nécessité de présenter une équipe aussi resserrée que possible (critère numérique).

Ce dernier critère a d'ailleurs rarement été honoré tant les autres critères ont tendance à favoriser l'inflation ministérielle.

2. Une autonomie quant au choix du nombre de portefeuilles ministériels : l'autonomie de numération

a) L'absence de numerus clausus gouvernemental dans la Constitution et dans la loi

Juridiquement, il n'existe aucun *numerus clausus* gouvernemental. Le Premier ministre peut proposer de créer autant de portefeuilles ministériels qu'il le juge opportun. À la limite, rien ne l'empêcherait de proposer la nomination d'une ou de plusieurs centaines de ministres, sinon des considérations d'ordre purement politique ou d'efficacité de l'action gouvernementale. Depuis le début de la Ve République, le nombre de membres du Gouvernement a d'ailleurs pu varier du simple au double.

Le recours à une équipe restreinte ou pléthorique a été très variable selon les Gouvernements[723]. Depuis 1959[724], le nombre de portefeuilles ministériels a eu tendance à augmenter en permanence avant d'atteindre un record historique en 1988 (48 membres pour le Gouvernement de Michel Rocard) puis de connaître son minimum historique en 1997 (27 membres pour le premier Gouvernement de Lionel Jospin).

---

[721] En théorie l'on pourrait penser que, dans notre régime parlementaire, les ministres sont choisis parmi les membres du Parlement, ce qui est loin d'être systématique. En poussant l'analyse sur le terrain de la science politique, le professeur Duhamel estime qu'on peut ranger en réalité les ministres en trois catégories : « les parlementaires, les technocrates, choisis pour leur compétence, et les vidéocrates, pour leur existence médiatique » (O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *loc. cit.*). Selon lui, « l'ÉNA n'offre plus la voie royale vers les fonctions ministérielles », le « nouveau groupe » des vidéocrates ayant tendance à l'emporter. Aussi M. Duhamel nous propose-t-il un tableau de synthèse instructif sur la proportion de ministres extra-parlementaires nommée au sein de chaque Gouvernement de la Ve République (*Idem*, p. 621).

[722] Pour les Gouvernement Ayrault I et II, certaines régions n'étaient « plus présentes (Alsace, Auvergne, Champagne-Ardenne, Corse, Limousin » (P. AVRIL et J. GICQUEL, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, 2012, *n°143*, p. 186).

[723] « Le nombre des membres d'un gouvernement est variable selon les périodes, le contexte institutionnel, les rapports de force politique entre la majorité et l'opposition et, au sein de la majorité, entre les différents partenaires. Si l'inflation durable des effectifs est frappante à partir de 1974, la tendance récente privilégie les équipes resserrées » (P. JAN (Dir.), *Le Gouvernement de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 14).

[724] Il convient de prendre la date du 8 janvier 1959 comme point de départ car le Premier Gouvernement de la Ve République, le Gouvernement Debré, a été nommé à cette date.

Or, depuis le début de la Ve République, le nombre de ministres de plein exercice est relativement stable et généralement inférieur à vingt[725]. De ce point de vue, si les Gouvernements Fillon I, II et III étaient parvenus à une stabilisation autour de quinze ministres de plein exercice[726], le Gouvernement Ayrault II était revenu à un seuil plus traditionnel de vingt *ministres pleins* avant que François Hollande et Manuel Valls ne décident de revenir à seize portefeuilles.

Il faut comprendre que cette absence de *numerus clausus* gouvernemental constitue un puissant outil stratégique entre les mains du Premier ministre.

b) Les avantages politiques de l'absence de numerus clausus gouvernemental

Le choix du nombre de ministres et secrétaires d'État influe en profondeur sur la nature du travail gouvernemental.

Si le Premier ministre veut favoriser l'initiative, la réactivité, la délibération, la collégialité et la cohérence gouvernementales, il aura plutôt intérêt à privilégier un Gouvernement étroit.

Si au contraire, il entend contrôler l'intégralité de l'action gouvernementale, il devra privilégier un Gouvernement large. Car « plus on dilue, plus on concentre. Plus le pouvoir gouvernemental est partagé entre un grand nombre de ministres, moins chacun d'eux peut agir sans l'accord d'au moins un autre et plus fréquent est donc l'appel à Matignon (…). Au contraire, en présence d'un nombre réduit de ministres, chacun d'eux a plus de chances soit d'être autosuffisant, soit de négocier de puissance à puissance avec tel ou tel de ses collègues, ne laissant au Premier ministre que l'ascendant personnel qui peut être le sien pour éviter que les grands responsables concluent, entre eux et sans lui, des pactes ou des accords momentanés, comme en faisaient les seigneurs de la guerre sous le regard impuissant d'un empereur nominal »[727].

Au-delà de cette autonomie de numération, le rang de citation protocolaire de tous les membres du Gouvernement au sein du décret de nomination ainsi que les titres plus ou moins honorifiques qui leur sont attribués, sont également laissés à la discrétion des deux autorités exécutives de nomination.

---

[725] « Les variations de la taille des gouvernements s'expliquent principalement par celles du nombre de ministres délégués et de secrétaires d'État. Le nombre de ministres délégués et de secrétaires d'État varie dans des proportions beaucoup plus importantes que le nombre de ministres de plein exercice : ils n'étaient que quatre sous le second gouvernement Pompidou, contre trente sous le second gouvernement Rocard. Les portefeuilles des ministres délégués et secrétaires d'État sont en effet beaucoup moins stables que ceux des ministres de plein exercice » (*Idem*, p. 3).

[726] Comme c'était le cas pour le Gouvernement de Lionel Jospin.

[727] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 37.

3. Une autonomie quant au titre et au rang attribués à chaque portefeuille ministériel dans le décret de composition du Gouvernement : l'autonomie de hiérarchisation

Le président de la République et le chef du Gouvernement sont habilités à fixer les préséances afférentes à la fonction ministérielle, la détention du rang (a) et du titre (b) conférés à chaque portefeuille ministériel se traduisant toujours « par divers attributs, par certaines prérogatives ou certains privilèges qui constituent la dignité ministérielle »[728].

a) Une autonomie quant au choix des titres ministériels

La hiérarchie des titres ministériels est donnée par l'article 1'article 21 C pour le Premier ministre et par la coutume gouvernementale pour les autres membres du Gouvernement. Au sommet de la hiérarchie gouvernementale se trouve naturellement le Premier ministre qui est suivi, dans l'ordre protocolaire, des ministres d'État, des ministres ordinaires, des ministres délégués, des secrétaires d'État et, éventuellement, des hauts commissaires. Le président de la République et le chef du Gouvernement sont libres d'attribuer ces titres aux personnalités de leur choix ou de composer un Gouvernement sans attribuer certaines de ces distinctions. Pour prendre deux exemples récents, le Président Hollande et son Premier ministre, Jean-Marc Ayrault ont décidé de composer un Gouvernement comprenant exclusivement des ministres et des ministres délégués et de ne pas nommer de ministres d'État[729], ni même de secrétaires d'État. À l'inverse, lorsque Manuel Valls a été nommé à Matignon, le titre de secrétaire d'État a fait son retour aux dépens de celui de ministre délégué.

Le Président et le Premier ministre peuvent inventer de nouveaux titres gouvernementaux s'ils le souhaitent. Ils pourraient par exemple ressusciter le titre de « ministre conseiller » des débuts la Ve République[730] ou s'inspirer de titres ministériels étrangers : le titre de « vice-Premier ministre » employé au Royaume-Uni, en Belgique, en

[728] J. CABANNES, *op. cit.*, p. 38. Sur ce point, cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

[729] Pour ce qui concerne Laurent Fabius, l'on pouvait s'attendre à ce qu'il soit nommé ministre d'État puisque tel avait été le cas lors de sa nomination en tant que ministre des Finances au sein du Gouvernement de Lionel Jospin. L'on peut y voir une nouvelle illustration de l'autonomie du couple exécutif.

[730] « Le décret n°59-667 du 27 mai 1959 crée des ''ministres-conseillers'' (23 juillet 1959-19 mai 1961), personnalités nommées par le Président de la République pour éclairer le gouvernement sur les affaires relatives aux États membres de la Communauté française (…). Leurs fonctions, si un terme n'y était pas mis dans les formes de la nomination par le Président de la République, prenaient fin de plein droit à l'expiration d'un délai d'un an, à moins qu'elles n'aient été renouvelées. L'institution, on le sait, eut une existence fort précaire du fait même de la disparition de la Communauté » (J. CABANNES, *Idem*, p. 42).

Suède, en Espagne[731], au Pays-Bas ou au Portugal[732] ; les titres de « vice-ministre » ou de « ministre-adjoint » utilisés respectivement en Italie et au Portugal ; les titres de ministres *senior* ou *junior* empruntés aux britanniques ; le titre de « conseillers » venant de Suisse ou des États-Unis, de même que le célèbre titre de « secrétaire » pratiqué outre-Atlantique ou enfin, le titre de « sous-secrétaire d'État » utilisé au Portugal[733] comme naguère sous les IIIème et IVème Républiques françaises[734].

Enfin, le Président et le Premier ministre pourraient décider d'élever au rang ministériel des titres qui sont traditionnellement conférés à des collaborateurs de l'administration gouvernementale. En Norvège par exemple, le chef de cabinet du Premier ministre a rang de ministre[735]. En Allemagne, le directeur de la chancellerie fédérale a également rang ministériel tout comme aux États-Unis où plusieurs membres de l'administration fédérale ont rang ministériel tels que, par exemple, le *White House Chief of staff* [736], le directeur du budget fédéral, le président du Conseil des conseillers économiques ou l'Ambassadeur des États-Unis auprès des Nations Unies[737].

Autre élément d'importance : le couple exécutif ne hiérarchise pas le Gouvernement qu'au travers des titres qu'il octroie mais aussi par le rang ministériel qu'il attribue.

b) Une autonomie quant au choix du rang gouvernemental

La hiérarchie interne du Gouvernement n'est pas seulement liée au titre ministériel mais également au rang de citation dans le décret de composition du Gouvernement. Il y a ainsi un numéro deux, un numéro trois, un numéro quatre…du Gouvernement. Cela emporte des conséquences essentiellement d'ordre protocolaire et politique : position à la table du Conseil des ministres[738] ; placement lors des cérémonies publiques[739] ; préséance lors des intérims primo-ministériels[740] ou poids politique au sein de l'équipe gouvernementale[741] notamment.

---

[731] Pour être précis : « Vice-président du Conseil » pour l'Espagne (Cf. Article 98 de la Constitution du 27 décembre 1978). En Allemagne, il existe aussi le titre de vice-chancelier (Article 69 de la loi fondamentale du 23 mai 1949). Sur ce point, cf. spéc. : Y. MÉNY & Y. SUREL, *op. cit.*, p. 317-319..
[732] Article 183-2 de la Constitution du 2 avril 1976.
[733] *Idem*, Article 183-1.
[734] Cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.
[735] M. Vidar Hegelsen est actuellement chef de Cabinet du Premier ministre, avec rang de ministre chargé de la coordination des affaires de l'Espace économique européen et des relations avec l'Union européenne (*in* Gouvernement du 15 octobre 2013 issu des élections du 9 septembre 2013 de Mme Erna Solberg).
[736] C'est-à-dire le secrétaire général de l'administration fédérale.
[737] Pour une approche complète de droit comparé relative aux différents titres ministériels, cf. spéc. : Y. MÉNY & Y. SUREL, *op. cit.*, p. 317-323.
[738] Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.
[739] Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, §3, D.
[740] Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §3.

Autre aspect important de l'autonomie dans la composition du Gouvernement : la liberté du chef de l'État et du chef du Gouvernement dans le choix des appellations ministérielles. Au-delà d'une simple étiquette, le choix des intitulés des postes ministériels apparaît aussi comme un premier indicateur fondamental des orientations et une empreinte des priorités de la politique gouvernementale[742].

B. Une autonomie quant au choix des appellations ministérielles : l'autonomie de dénomination

S'il faut reconnaître qu'il y a « peu de tremblements de terre »[743] lors de la composition d'un Gouvernement, le Premier ministre peut imaginer toutes les appellations possibles pour chaque portefeuille gouvernemental, si bien que tous les ministères ont au moins changé une fois de dénomination depuis le début de la Ve République. Cette *autonomie nominale* présente une forte charge symbolique, dont les ressorts politiques ont été largement éprouvés depuis 1959.

La liberté de choix dans les dénominations ministérielles est en effet précieuse à plus d'un titre.

Elle est d'abord la première expression visible des priorités de l'action gouvernementale en tant que les intitulés ministériels établissent l'intérêt du Gouvernement pour telle ou telle question ou pour tel ou tel nouveau sujet d'actualité mais aussi parce que ces intitulés ne sont jamais neutres ou gratuits ; ils correspondent toujours à la philosophie politique à venir du Gouvernement[744].

Affaire de symboles, les dénominations sont également souvent conçues « sur mesure » pour telle ou telle personnalité, « taillées à la mesure de la réputation ou de l'ambition, de celui ou de celle qui est appelé à l'occuper »[745].

Enfin, ces appellations sont un moyen d'offrir « aux milieux concernés un interlocuteur de rang ministériel », de politiser des questions jusque-là purement techniques

---

[741] Cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.
[742] Sur ce point, cf. spéc. : Y. JÉGOUZO, « Structures gouvernementales et changement », *AJDA*, 2012, p. 1025.
[743] J.-L. QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, *op. cit*., p. 57.
[744] Le fait d'adjoindre « l'industrie » à l'intitulé de « ministre de l'Économie et des Finances » comme en 1997, peut être perçu par exemple comme une volonté du Premier ministre d'affirmer la primauté de la logique industrielle sur la logique financière dans la conduite de la politique gouvernementale.
[745] J. FOURNIER, *op. cit*., p. 30. Notons que l'on recherche parfois la cohérence de nouveaux intitulés. Récemment, la nomination de Najat Vallaud-Belkacem au poste hétéroclite de « ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports » (Décret du 31 mars 2014), laisse songeur… En tout cas, il s'agit d'une nouvelle illustration de l'autonomie du couple exécutif qui peut assembler comme bon lui semble des domaines ministériels assez éloignés et les placer sous la direction d'un même membre du Gouvernement.

ou administratives[746] ou encore d'associer[747] comme de dissocier[748] des champs politiques antagoniques.

L'histoire constitutionnelle de la Ve République permet d'ailleurs d'illustrer amplement cette « autonomie de dénomination », des « zones de turbulence » cohabitant avec des « zones de stabilité » pour reprendre les formules de Jacques Fournier[749]. En effet, certaines dénominations ont fini par disparaître (1), d'autres ont survécu (2) tandis que d'autres sont apparues (3).

1. Les dénominations ministérielles qui ont disparu

Certaines appellations n'ont correspondu qu'aux problèmes ou à l'air du temps et n'ont fait l'objet que d'une apparition passagère ou ont été complètement ré-intitulées, voire absorbées dans des qualificatifs plus traditionnels. Tels furent le cas du :

- ministre pour le Sahara[750] ;
- ministre aux Affaires algériennes[751] ;
- ministre de la Population[752] ;
- ministre chargé de la coordination interministérielle[753] ;
- ministre des Travaux publics[754] ;
- ministre de la Construction[755] ;

[746] « ''L'effet d'affichage'' contribue avec la prise en compte de réels problèmes désormais traités directement au niveau politique à ériger des directions, voire de simples services de l'Administration, en ''ministères'' (droits de la femme, défense des consommateurs, temps libre, personnes âgées, mer, tourisme, travailleurs manuels, travailleurs immigrés, rapatriés, etc.). Il arrive que ces ministères soient vraiment fantômes n'ayant aucun service administratif directement rattaché (risques majeurs, urgence humanitaire, droits de l'homme, etc.), autorisés dès lors à utiliser ceux ''mis à disposition'' par d'autres ministères. Ces ministères ''horizontaux'' tendent parfois à se ''verticaliser'' et à disposer donc de services propres (environnement). (…) À l'extérieur, ces créations marquent la remontée au niveau politique de questions jusqu'alors traitées administrativement » (D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain, La Ve République*, *op. cit.*, p. 185).

[747] Comme l'industrie et les Finances en 1997 (Sur cette question, cf. spéc. : « ''Politique industrielle'', un terme pornographique », in T. BRONNEC & L. FARGUES, *Bercy au cœur du pouvoir, Enquête sur le ministère des Finances*, Paris, Denoël Impacts, 2011, p. 123) ou l'Écologie et les transports en 2007. Sur ce processus ségrégatif ou agrégatif, cf. spéc. : J. CABANNES, *op. cit*., p. 213.

[748] Comme l'Économie et les Finances, cf. *infra* B, 2.

[749] Cf. J. FOURNIER, *op. cit*., p. 32 et s.

[750] Robert Lecourt (24 février 1960-24 août 1961) puis Louis Jacquinot (24 août 1961-14 avril 1962).

[751] La titulature en revint à Louis Joxe, ministre *aux* affaires algériennes sous Michel Debré (22 novembre 1960-14 avril 1962) puis ministre *des* affaires algériennes sous Georges Pompidou (14 avril 1962-28 novembre 1962). Ce ministère fut ensuite transformé en un simple secrétariat d'État exercé par Jean de Broglie sous le second Gouvernement Pompidou (28 novembre 1962-8 Janvier 1966) et qui disparut en même temps que ce Gouvernement.

[752] Créé en1959 et dont la dernière titulaire fut Georgina Dufoix (17 juillet 1984-20 mars 1986).

[753] Roger Frey (5 février 1960-6 mai1961).

[754] Robert Buron (8 janvier 1959-16 mai 1962), Roger Dusseaulx (16 mai 1962-28 novembre 1962) puis Marc Jacquet (28 novembre 1962-8 Janvier 1966).

[755] Pierre Sudreau (8 janvier 1959-14 avril 1962) puis Jacques Maziol (14 avril 1962-8 Janvier 1966). Ce ministère est l'ancêtre du ministère du Logement.

- ministre des Postes et Télécommunications[756] ;
- ministre de l'Information[757]
- ministre de l'Énergie atomique[758] ;
- secrétaire d'État de la condition pénitentiaire[759] ;
- ministre des Travailleurs immigrés[760] ;
- secrétaire d'État chargé de la condition des Travailleurs manuels[761] ;
- ministre de l'Emploi féminin[762] ;
- ministre du Cadre de vie[763] ;
- ministre du Temps libre[764]
- ministre de l'Extension du secteur public[765] ;
- ministre chargé de la Privatisation[766] ;
- ministre des Droits de l'homme[767] ;
- secrétaire d'État chargé des Grands Travaux[768] ;
- ministre du Bicentenaire[769] ;
- secrétaire d'État chargé du Pacifique Sud[770] ;
- ministre de l'Intégration[771] ;
- ministre de la lutte contre l'exclusion[772] ;

---

[756] Créé en 1959 et dont le dernier titulaire fut Franck Borotra (7 novembre 1995-2 juin 1997).
[757] Créé en 1959 et dont le dernier titulaire fut Jean-Philippe Lecat (27 février 1974-27 mai 1974). Historiquement, ce ministère restera marqué par l'empreinte d'Alain Peyrefitte qui occupa cette fonction du 11 septembre 1962 au 8 janvier 1966.
[758] Qui ne survécut pas au général de Gaulle puisque, créé en 1959, son dernier titulaire fut Robert Galley (10 juillet 1968-20 juin 1969).
[759] Hélène Dorlhac (27 mai 1974-25 août 1976).
[760] Un premier secrétaire d'État chargé des Travailleurs immigrés fut nommé en 1974 ; il prit le titre de ministre en 1978. La dernière titulaire d'un tel secrétariat d'État fut Georgina Dufoix (17 juillet 1984-20 mars 1986).
[761] Lionel Stoleru (27 mai 1974-29 mars 1977) qui sera aussi ministre des Travailleurs manuels et immigrés (3 avril 1978-13 mai 1981).
[762] Nicole Pasquier fut d'abord secrétaire d'État à l'emploi féminin (10 janvier 1978-31 mars 1978) puis ministre à l'Emploi féminin (3 avril 1978-13 mai 1981).
[763] Précisément ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, en la personne de Michel d'Ornano (3 avril 1978-13 mai 1981). On retrouvera plus tard un ministre de la *Qualité de vie* avec la nomination d'un ministre de l'Environnement et de la Qualité de vie (Huguette Bouchardeau, 22 mars 1983-17 juillet 1984).
[764] André Henry (21 mai 1981-22 mars 1983) puis Edwige Avice (22 mars 1983-17 juillet 1984).
[765] Jean le Garrec (22 juin 1981-29 juin 1982).
[766] Camille Cabana en qualité de ministre délégué (20 mars 1986-19 août 1986).
[767] Les rares expériences tentées en 1986, 1993 et 2007 ne semblent pas s'être révélées concluantes. De même des ministres de l'action humanitaire dont la présence au sein d'un Gouvernement avait notamment été inaugurée avec la nomination de Bernard Kouchner (28 juin 1988-29 mars 1993).
[768] Émile Biasiani (12 mai 1988-29 mars 1993).
[769] Jack Lang (28 juin 1988-2 octobre 1990).
[770] Gaston Flosse (20 mars 1986-10 mai 1988).
[771] Si l'intitulé est apparu en 1991, sa présence est loin d'être systématique, ce qui ne permet pas de le classer parmi les fonctions structurelles.
[772] La formule fut éphémère. Éric Raoult fut le premier occupant de ce poste (19 mai 1995-7 novembre 1995), mais la locution ne fut guère réutilisée ensuite que sous le premier Gouvernement Juppé et sous les Gouvernements de Jean-Pierre Raffarin.

- secrétaire d'État chargé des programmes immobiliers de la Justice[773] ;
- secrétaire d'État chargé de l'aide aux Victimes[774] ;
- secrétaire d'État à l'insertion professionnelle des jeunes[775] ;
- ministre chargé de la promotion de l'égalité des chances[776] ;
- ministre de l'Immigration et de l'Identité nationale[777] ;
- secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques[778] ;
- haut-commissaire aux solidarités actives[779] ;
- secrétaire d'État en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat[780] ;
- ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance[781] ;
- secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale[782].

À rebours, de nombreuses fonctions gouvernementales appartiennent génétiquement à la culture institutionnelle du Gouvernement. D'ailleurs, en raison de leur existence, « l'observateur extérieur est souvent conduit à conclure que derrière l'apparence du changement se dissimule une étonnante continuité »[783].

---

[773] Pierre Bédier (17 juin 2002-22 janvier 2004) remplacé par Nicole Guedj (22 janvier 2004-30 mars 2004).
[774] Nicole Guedj (31 mars 2004-31 mai 2005).
[775] Laurent Hénart (28 novembre 2004-31 mai 2005).
[776] Azouz Begag en qualité de ministre délégué auprès du Premier ministre (31 mai 2005-25 mars 2007).
[777] Brice Hortefeux (18 mai 2007-15 janvier 2009) puis Éric Besson (15 janvier 2009-14 novembre 2010).
[778] Éric Besson (18 mai 2007-15 janvier 2009), remplacé par Nathalie Kosciusko-Morizet devenue Secrétaire d'État chargée de la prospective et du développement numérique (15 janvier 2009-14 novembre 2010).
[779] Martin Hirsch (18 mai 2007-18 juin 2007) qui prit ensuite le titre de Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté (18 juin 2007-12 janvier 2009) puis de Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté et Haut-commissaire à la Jeunesse (12 janvier 2009-22 mars 2010).
[780] Valérie Létard (23 juin 2009-14 novembre 2010).
[781] Patrick Devedjian (5 décembre 2008-14 novembre 2010).
[782] Christian Blanc (18 mars 2008-4 juillet 2010).
[783] Y. JÉGOUZO, « Structures gouvernementales : le changement dans la continuité », *op. cit.*, p. 1041. Un ancien Premier ministre confirme le conservatisme incontournable au niveau de l'ossature globale du Gouvernement : « Sur l'architecture ? Pardon d'être un peu moins imaginatif que d'autres, mais les grandes fonctions dans l'État, on les connaît (…). Il y a dix ou quinze postes qui sont absolument incontournables. Alors, on peut innover, on peut mettre l'accent ici ou là sur telle ou telle fonction nouvelle, mais au total, l'architecture du gouvernement, dans ses fondements mêmes, est à peu près donnée » (Alain Juppé cité *in* : R. BACQUÉ, *op. cit.*, p. 56). Un rapport conjoint du Conseil d'État et de l'IGF le confirmait également il y a quelques années : « Bien que leur périmètre ait varié au cours du temps, les portefeuilles des ministères de plein exercice présentent en effet une certaine stabilité. Justice, Intérieur, Défense, Affaires étrangères, Économie et Finances, Affaires sociales, Éducation nationale, Équipement et Transports en constituent le socle » (CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, *op.cit.*, Annexe 3, p. 3).

2. Les dénominations ministérielles qui ont survécu

Malgré leur autonomie de dénomination, les Premiers ministres font souvent preuve d'un grand conservatisme sémantique[784] concernant les postes gouvernementaux les plus importants. Aussi retrouve-t-on de manière quasi-permanente au sein des Gouvernements, les dénominations de :

- ministre de l'Intérieur[785] ;
- ministre des Affaires étrangères[786] ;
- ministre de la Défense[787] ;
- ministre de la Justice, Garde des Sceaux[788] ;
- ministre de l'Économie et des Finances[789] ;
- ministre de l'Industrie[790] ;

[784] Mais rien ne leur interdit de changer totalement les dénominations.

[785] Le poste a existé au sein de tous les Gouvernements. À partir de 1981, il est fréquemment arrivé que l'adjectif « Intérieur » soit complété par une mention particulière : la décentralisation (1981-1986), la Sécurité publique (1992-1993), l'Aménagement du territoire (1993-1995 & 2005-2007), la Sécurité intérieure et les Libertés locales (2002-2005), l'outre-mer et les Collectivités territoriales (2007-2011), l'immigration (2011-2012).

[786] L'intitulé a peu changé. Le poste a néanmoins été redénommé « ministre des Relations extérieures » de 1981 à 1986 puis s'est vu adjoindre la Coopération et la Francophonie (7 mai 2002-17 juin 2002) ou les affaires européennes (2007-2012).

[787] Dénommé « ministre des Armées » au temps du général de Gaulle, le titre de « ministre de la Défense nationale » n'apparaît que sous le Gouvernement de Jacques Chaban-Delmas (20 juin 1969-5 juillet 1972) et ne disparaît définitivement qu'en 1974. Depuis lors, le titre est toujours celui de « ministre de la Défense », la seule adjonction réalisée ayant été celle de « ministre de la Défense et des Anciens combattants » à deux reprises (7 juin 2002-17 mai 2002, 1er mars 2011-16 mai 2012).

[788] La sobriété est de mise pour cette fonction. Pour tous les Gouvernements, les Premiers ministres ont choisi l'expression « Garde des Sceaux, Ministre de la Justice » à trois exceptions près : simple « ministre de la Justice » sous le Gouvernement de Michel Debré (8 janvier 1959-14 avril 1962) et « Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et des Libertés » sous les Gouvernements Ayrault et Valls (depuis mai 2012). Pour un historique du titre de ministre de la Justice, cf. spéc. : R. DRAGO, « Le problème de l'existence d'un ministère de la justice en France », in *Mélanges Pierre Drai*, Dalloz, 2000, p. 37-45.

[789] Les dénominations ont beaucoup fluctué. Quatre grandes tendances se dégagent toutefois : le regroupement de l'Économie et des Finances au sein d'un même portefeuille : ministre des Finances et des Affaires économiques (1959-1966), ministre de l'Économie et des Finances (1966-1978, 1981-1993, 1995-1997, 2007-2011 et de nouveau depuis 2012) ; la dissociation de l'Économie et des Finances en portefeuilles distincts : ministre de l'Économie (René Monory) et ministre du Budget (Maurice Papon) entre 1978 et 1981, ministre de l'Économie et des Finances (Michel Sapin) mais ministre du Budget (Michel Charasse) entre 1992 et 1993, ministre de l'Économie (Edmond Alphandéry) et ministre du Budget (Nicolas Sarkozy) entre 1993 et 1995, tout comme aujourd'hui entre Arnaud Montebourg (ministre de l'économie) et Michel Sapin (ministre des finances et des comptes publics). On peut également constater la création d'un ministre de l'Économie à « large spectre » (le MINEFI) sur le modèle du MITI japonais (*Ministry of International Trade and Industry*) regroupant l'économie, les finances et l'industrie (1997-2007) ; enfin, sous François Fillon, une solution inédite a été tentée avec la coexistence d'un ministre de l'Économie, des Finances et de l'emploi (MINEFE, devenu ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'Emploi de 2008 à 2010 et ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de 2011 à 2012) et d'un ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. François Fillon s'en est expliqué ainsi : « on a voulu innover en redécoupant le ministère des finances » (…) « Très en amont, avant même d'arriver au pouvoir, nous avons eu l'idée de casser la forteresse de l'économie et des finances. Nous voulions un ministre des comptes qui soit vraiment garant du sérieux de la gestion, de son caractère innovant. Et un vrai ministre de l'économie qui ait en main le levier de l'emploi » (R. BACQUÉ, *op. cit.*, p. 72).

- ministre de l'Éducation nationale[791] ;
- ministre du Travail[792] ;
- ministre de la Santé[793] ;
- ministre de la Famille[794] ;
- ministre de la Fonction publique[795] ;
- ministre de la Réforme administrative ou de la Réforme de l'État[796] ;
- ministre du Logement[797] ;
- ministre des Transports[798] ;
- ministre des Sports et/ou ministre de la Jeunesse[799] ;
- ministre de l'Aménagement du territoire[800] ;
- ministre du Commerce[801] ;
- ministre de la Coopération et/ou du développement[802] ;
- ministre de l'outre-mer[803] ;

---

[790] L'intitulé de « ministre de l'Industrie » n'a pas oscillé sauf à trois reprises avec les expressions de « ministre du développement industriel et scientifique » (1969-1972), de « ministre du Redéploiement industriel » (19841986) et de « ministre du Redressement productif » (mai 2012-août 2014).

[791] Le titre de « ministre de l'Éducation nationale » a toujours été décerné à l'exception de la parenthèse 1974-1977 où le décret de nomination a retenu la formule laconique de « ministre de l'Éducation ». En revanche, ce ministre s'est parfois vu désigné par un titre plus large : « ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports » (1988-1991) ; ministre de l'Éducation nationale et de la Culture (1992-1993) ; ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (1995-1997, 2004-2007 & à nouveau depuis 2014) ; ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche (2002-2004) ; ministre de l'Éducation nationale, porte-parole du Gouvernement (23 juin 2009-16 mai 2012).

[792] La présence d'un ministre du Travail ou d'un ministre de l'Emploi à part entière est quasiment systématique. Or, il est arrivé que ce soit le ministre des Affaires sociales qui assume cette fonction (1966-1968, 1972-1973, 1986-1988, 12 mai 1988-22 juin 1988, 1995-1997, 2002-2004).

[793] Le titre n'a disparu qu'entre 1966 et 1969.

[794] Si le titre n'apparaît qu'en 1978, la fonction de ministre de la Famille avait toujours été assumée au préalable, en particulier par le ministre de la Population.

[795] Créé en 1959, Pierre Guillaumat fut le premier ministre délégué à la fonction publique.

[796] La réforme de l'administration ou de l'État n'est pas un thème nouveau. On aurait pu imaginer qu'un tel ministre n'avait existé qu'à compter des années 1970, au début de l'influence des thèses du *New Public Management* (ou Nouvelle Gestion publique), mais la question a été considérée comme assez importante, dès 1962, pour faire partie du patrimoine génétique de la composition gouvernementale.

[797] Le portefeuille apparaît en 1966 tandis qu'il était appelé auparavant « ministre de la Construction ». Depuis 1966, le titre de ministre ou de secrétaire d'État au Logement n'a jamais cessé d'exister.

[798] Sans discontinuer, il y a toujours eu un ministre ou un secrétaire d'État aux Transports depuis 1959.

[799] Le premier secrétaire d'État à la Jeunesse et aux Sports de la Cinquième République, Maurice Herzog, est nommé le 12 juin 1963. Récemment, entre 2002 et 2004, ainsi qu'entre 2009 et 2012, une dichotomie a été opérée entre les deux fonctions.

[800] Le titre a été attribué de 1967 à 1974, de 1981 à 1984 et de 1986 à 2012. Depuis le 16 mai 2012, on lui a préféré celui de « ministre de l'Égalité des territoires », ce qui a été confirmé avec la nomination de Sylvia Pinel en 2014.

[801] Auquel ont souvent été adjoints « l'Artisanat » et/ou les « PME » à partir de 1972, date à laquelle fut nommé le premier secrétaire d'État des Moyennes et des Petites Entreprises et de l'Artisanat, Gabriel Kaspereit (20 juin 1969-5 juillet 1972).

[802] Depuis 1981, le Développement a souvent été associé à la Coopération. Plus exceptionnellement, la Francophonie l'a été à son tour. Depuis le 16 mai 2012, le ministre de la Coopération a disparu, laissant place à un ministre délégué chargé du Développement entre 2012 et 2014 avant que le « Développement international » ne revienne dans le giron du ministre des Affaires étrangères, Laurent Fabius.

- ministre des Anciens combattants[804] ;
- ministre des Relations avec le Parlement[805].

En consultant la liste des intitulés ministériels de la Ve République, il est enfin possible de se faire une idée des nouvelles politiques publiques qui sont apparues.

3. Les dénominations ministérielles qui sont apparues

Au fil des décennies, de nouveaux portefeuilles ont effectivement émergé et se sont enracinés structurellement car ils correspondaient à des réalités économiques, sociales et sociétales bien ancrées. Ainsi en va-t-il des postes de :

- ministre de la Culture[806] ;
- ministre de la Recherche[807] ;
- ministre du Tourisme[808] ;
- ministre des affaires sociales[809] ;
- ministre porte-parole du Gouvernement[810] ;
- ministre du Commerce Extérieur[811] ;

---

[803] Le titre n'existe que depuis 1992. Auparavant, il s'appelait ministre ou secrétaire d'État des « DOM-TOM ». Actuellement, George Pau-Langevin est ministre *des* Outre-mer, tout comme l'avait été Victorin Lurel.

[804] Il a été dénommé ministre ou secrétaire d'État des Anciens Combattants et des Victimes de Guerre jusqu'en 1974 puis à nouveau, de 1984 à 1986 et de 1988 à 1997. Le 31 mars 2014, le secrétaire d'État chargé des Anciens combattants s'est vu adjoindre le titre de secrétaire d'État « à la Mémoire ».

[805] Dès « 1860, lors du tournant libéral du Second Empire, Napoléon III confie la charge aux ministres sans portefeuille de défendre devant le Corps législatif l'ensemble des réformes entreprises par le gouvernement » (D. RIBES, « Le rôle du ministre chargé des relations avec le Parlement », *in* F. FRAYSSE & F. HOURQUEBIE (Dir.), *Les Commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Université de Toulouse 1 Capitole, Montchrestien, Lextenso Editions, 2011, p. 124-125). Un secrétariat d'État chargé des relations avec le Parlement a été officiellement créé en 1954 par Pierre Mendès France, lequel a confié cette fonction à René Billères (en qualité de Secrétaire d'État à la présidence du Conseil, aux relations avec les Assemblées et à la fonction publique) mais l'instabilité gouvernementale de la Quatrième République aura eu raison de ce jeune maroquin ministériel. Depuis la nomination le 27 août 1961 d'un ministre délégué chargé des rapports entre le Gouvernement et le Parlement (Louis Terrenoire), les Gouvernements de la Ve République ont connu sans discontinuer un poste ministériel consacré aux relations avec le Parlement. Comble de la subtilité politique, en 1993, une partition a été opérée entre un ministre délégué chargé des relations avec le Sénat aux côtés d'un ministre en charge des relations avec l'Assemblée nationale.

[806] D'abord ministre d'État sans portefeuille à compter du 8 janvier 1959, André Malraux devient le 22 juillet 1959, ministre d'État aux affaires culturelles, poste qu'il occupera jusqu'au 20 juin 1969. Depuis, chaque Gouvernement compte un ministère de la Culture. Or, l'expression « ministre des affaires culturelles » ne sera abandonnée qu'à partir du 30 mars 1977 au profit de celle de « ministre de la Culture ».

[807] Dont l'intitulé est apparu en 1961 avec la nomination de Gaston Palewski en qualité de Ministre d'État, Ministre de la Recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales (14 avril 1962-22 février 1965).

[808] Dont le premier secrétariat d'État émergea en mai 1968.

[809] Qui est apparu sous le Gouvernement de Maurice Couve de Murville avec pour titulaire Maurice Schumann (10 juillet 1968-20 juin 1969). Sur le ministre des affaires sociales, cf. spéc. : J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 32.

[810] Avec l'entrée dans l'ère de communication, le premier « porte-parolat » du Gouvernement fut confié à Léo Hamon (18 juillet 1969-5 juillet 1972).

[811] Si le titre apparaît en 1962, ce n'est qu'en 1974, au moment de l'accélération de la mondialisation économique, que son emploi devient systématique.

- ministre de l'Environnement[812] ;
- ministre de l'Enseignement supérieur[813] ;
- ministre de la Consommation[814] ;
- ministre de la Condition féminine ou des Droits de la femme[815] ;
- ministre des Collectivités Territoriales ou de la Décentralisation[816] ;
- ministre de la Formation Professionnelle[817] ;
- ministre de la Communication[818] ;
- ministre de la Famille[819] ;
- ministre des Personnes âgées[820] ;
- ministre des Affaires européennes[821] ;
- ministre de la Mer[822] ;
- ministre de l'Économie sociale[823] ;
- ministre de la Ville[824] ;
- ministre des Personnes Handicapées[825] ;

---

[812] Robert Poujade fut le premier ministre chargé de la protection de la nature et de l'Environnement (7 janvier 1971-5 juillet 1972). Le ministère de l'Environnement fut créé en tant que tel par le décret d'attribution du 2 février 1971 (Décret n°71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, J.O. du 3 février 1971, p. 1182). Sur ce point, cf. spéc. : J. CABANNES, *op. cit*., p. 213. Aujourd'hui, les titres de ministre de l' « Écologie » et/ou de ministre du « développement durable » lui sont souvent préférés (Cf. par ex. : Ségolène Royal a été nommée le 31 mars 2014, « ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie »).

[813] Un secrétaire d'État aux Universités vit le jour le 27 mai 1974 sous le Gouvernement de Jacques Chirac. L'appellation « ministre de l'Enseignement supérieur » apparut quant à elle, le 20 mars 1986 sous le Gouvernement de la première cohabitation.

[814] Dont la première titulaire ne fut autre que Christiane Scrivener, en qualité de secrétaire d'État (25 août 1976-29 mars 1977).

[815] Fait bien connu, la première secrétaire d'État à la Condition féminine fut Françoise Giroud (16 juillet 1974-25 août 1976).

[816] Le premier secrétaire d'État chargé des Collectivités locales fut Marc Becam (30 mars 1977-31 mars 1978). D'abord dénommé ainsi jusqu'en 1981, ce membre du Gouvernement se verra attribuer le titre de ministre de la Décentralisation avec le retour de la gauche au pouvoir. Or, de 1986 à nos jours, les appellations oscilleront entre « Collectivités locales », « Collectivités territoriales », « Libertés locales » et « décentralisation ». Le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a opté en 2012 pour un retour à l'expression « Décentralisation » en nommant à cette responsabilité, Marylise Lebranchu.

[817] Le premier secrétariat d'État à la formation professionnelle date de la nomination de Jacques Legendre le 10 octobre 1980.

[818] Le premier à exercer cette fonction fut Michel d'Ornano (4 mars 1981-13 mai 1981).

[819] La première ministre de la famille fut Simone Veil en 1978. Par le passé, les attributions liées à la famille revenaient aux ministres de la Santé et/ou de la Population.

[820] Joseph Franceschi fut le premier à exercer éphémèrement cette titulature en 1981 (21 mai 1981-17 août 1982).

[821] Le premier ministre chargé des questions européennes fut André Chandernagor, successivement ministre délégué chargé des Relations européennes (21 mai 1981-22 mars 1983) puis ministre chargé des Affaires européennes (22 mars 1983-17 juillet 1984).

[822] Dont Louis le Pensec fut le premier titulaire (21 mai 1981-22 mars 1983).

[823] Dont le premier portefeuille revient à Jean Gatel en qualité de secrétaire d'État à l'économie sociale (17 juillet 1984-20 mars 1986).

[824] Le premier nommé à ce poste fut Michel Delebarre (21 décembre 1990-2 avril 1992).

[825] La première appelée à cette fonction fut Catherine Trautmann en qualité de secrétaire d'État (12 mai 1988-28 juin 1988).

- ministre chargé des Français de l'étranger[826] ;
- ministre de l'économie numérique[827] ;
- ministre de « l'agroalimentaire »[828].

Pour ce qui concerne les Gouvernements Ayrault et Valls I et II, certains départements ministériels ont été créés (Égalité des territoires ; Redressement productif) ; restaurés (Droits de la femme) ; remembrés (Économie finances et Budget) ou requalifiés (les Outre-mer ; développement), pour s'en tenir à l'essentiel[829]. Jean-Marc Ayrault a par ailleurs retenu une organisation en pôles autour du ministre des Affaires étrangères, du ministre de l'Éducation nationale, de la ministre de la Justice, de la ministre des affaires sociales et de la Santé, de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, du ministre du Redressement productif, du ministre de l'Écologie et du développement durable, du ministre du Travail, du ministre de la Défense, du ministre de l'Agriculture et de la ministre de la Réforme de l'État[830]. Cette polarisation a été reconduite par Manuel Valls autour du ministre des affaires étrangères et du Développement international, de la ministre de l'Écologie, du ministre de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, du ministre des Comptes publics, du ministre de l'Économie, du ministre de la Défense, de la ministre de la Décentralisation, de la ministre des Affaires sociales et de la ministre du Droit des femmes.

Naturellement, l'autonomie du Premier ministre dans la création des organes politiques ne se limite pas à la question de la composition du Gouvernement. Avec le chef de l'État, il partage aussi le pouvoir de créer et de structurer la plupart des organes politiques consacrés à la délibération gouvernementale tandis qu'il est pleinement autonome dans l'organisation des réunions ministérielles.

---

[826] Ce nouveau poste a d'abord été assumé par David Douillet en tant que secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger (29 juin 2011-28 septembre 2011) puis par Edouard Courtial (28 septembre 2011-mai 2012), furtivement par Yamina Benguigui (16 mai 2012-17 juin 2012) et enfin, entre le 21 juin 2012 et le 31 mars 2014 par Hélène Conway-Mouret qui a été remplacée par Fleur Pellerin au sein du Gouvernement Valls II.

[827] L'appellation « économie numérique » a fait son apparition dans le Gouvernement Fillon 2, le 18 mars 2008. Éric Besson fut le premier nommé à ce poste. Même s'il est prématuré d'affirmer que cette fonction va se perpétuer dans l'organisation gouvernementale comme l'atteste les nominations récentes de Fleur Pellerin (le 16 mai 2012) puis d'Axelle Lemaire (depuis le 31 mars 2014), le développement à venir du secteur devrait y conduire mécaniquement, quand bien même les dénominations pourraient varier à mesure des changements technologiques.

[828] Stéphane Le Foll depuis le 16 mai 2012, lequel a été épaulé, dans un premier temps, par un ministre délégué chargé spécifiquement des questions agroalimentaires, en l'occurrence Guillaume Garot (21 juin 2012-31 mars 2014).

[829] P. AVRIL et J. GICQUEL, « Chronique constitutionnelle française », *op. cit.*, p. 186.

[830] Sur ce point, cf. spéc. : G. MALHERBE, « Les nouvelles structures gouvernementales. Gouvernement Ayrault : des innovations ministérielles », *Cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juin 2012, n°323, p. 5-7 ; S. SALON, « Les missions du nouveau Gouvernement : entre continuité et changement », *Idem*, p.7-8.

SECTION 2 – L'AUTONOMIE VARIABLE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DES ORGANES POLITIQUES DE DÉLIBÉRATION GOUVERNEMENTALE

La Constitution n'a institué que trois formes officielles d'organes politiques de délibération gouvernementale : le Conseil des ministres (Article 9 C), les conseils supérieurs de Défense nationale et les comités supérieurs du même nom (Article 15 C). Or, il existe pléthore d'autres enceintes organiques politiques où se retrouvent les membres du Gouvernement pour délibérer, c'est-à-dire pour « réfléchir aux décisions à prendre »[831] : les Conseils interministériels, les Conseils restreints, les Comités interministériels[832], les Conseils de cabinet, les réunions ministérielles ainsi que les Conseils des ministres franco-allemands.

La Constitution et la loi demeurent relativement silencieuses au sujet de l'organisation de toutes ces instances si bien qu'il appartient au président de la République et au Premier ministre d'en régir la création comme la structuration interne. Ainsi, en bonne logique, le chef de l'État joue un rôle décisif dans l'ordonnancement des organes de délibération qu'il préside même s'il définit de concert, les modalités de cet ordonnancement, avec son Gouvernement (§1). De manière tout aussi évidente, le Premier ministre dispose d'une marge d'autonomie beaucoup plus importante dans la création et la structuration des organes qu'il dirige lui-même (§2).

[831] Selon la définition proposée par *Le Petit Robert de la langue française*. Sur la notion de « délibération », cf. spéc. : P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005, p. 46-50.

[832] Sur la différence entre Conseils et Comités : l'on dit qu'une « décision politique est préparée et prise en Conseils – si la réunion se tient à l'Élysée – ou en Comités – si elle se tient à Matignon » (M. LONG, *Les services du Premier ministre*, *op. cit*., p. 31). En effet, les réunions qui se tiennent à l'Élysée sous la présidence du Chef de l'État sont appelées « Conseils », et celles qui se tiennent à Matignon sous la présidence du Premier ministre, « Comités » ainsi que l'a reconnu officiellement Georges Pompidou le 24 avril 1964 (Sur ce point, cf. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Ve République*, LGDJ, 1968, p. 287). Cela dit, certaines de ces réunions peuvent être organisées en province sans perdre leur qualificatif, tout spécialement celles ayant trait à des questions territoriales comme les Comités relatifs à l'aménagement du territoire.

§1 – Une autonomie partagée dans l'organisation du Conseil des ministres et des organes de délibération gouvernementaux présidés par le chef de l'État

Sous ses airs d'institution à l'anglaise, le Conseil des ministres apparaît comme l'expression la plus aboutie du droit constitutionnel coutumier français. « Sommet de l'appareil gouvernemental français »[833], il est aussi « l'institution française la plus originale et la plus clairement monarchique »[834]. Lointain héritier du Comité des ministres qui préparait le Conseil du roi, le Conseil des ministres est devenu « progressivement le lieu de la délibération gouvernementale » sans jamais cesser d'être le lieu de prédilection institutionnelle du chef de l'État[835], apparaissant toujours comme « un révélateur et un vecteur de la puissance du président de la République dans nos institutions »[836].

Curieusement, s'il constitue « la principale formation gouvernementale »[837], son organisation est historiquement marquée par la prééminence de l'esprit monarchique. Le président de la République en est, sans conteste, le chef d'orchestre : il en est l'hôte, il en fixe l'ordre du jour et en dirige la délibération (A). Cette primauté organisationnelle du « monarque républicain » se retrouve du reste dans la création et la structuration de tous les autres organes politiques de délibération du Gouvernement qu'il préside (B).

A. Une autonomie inégalement partagée dans la composition, la préparation et le déroulement du Conseil des ministres

L'organisation et le fonctionnement internes du Conseil des ministres ont été en grande partie définis par le général De Gaulle et ses successeurs[838] sans que Matignon ne soit totalement absent ni en amont (1), ni en aval (2) du cérémonial organisationnel du Conseil. Il

---

[833] J. MASSOT, *L'arbitre et le capitaine, Essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion, 1987, p. 286.
[834] Jean Massot cité *in :* J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 603.
[835] Quand bien même sous certains régimes, à l'image de la Troisième et Quatrième Républiques, la présidence du Conseil des ministres par le chef de l'État était purement formelle et largement partagée avec le Président du Conseil.
[836] Pour une histoire synthétique de cette institution, cf. spéc. : J.-M. SAUVÉ, « Le conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 497-512.
[837] M.-C. ROUAULT, *Droit administratif*, 2e éd., Gualino Editeur, 2007, p. 199.
[838] Sur ce point, cf. spéc. : C. ÉMERI, « Du Conseil des ministres », in *Mélanges M. Laborde-Lacoste*, Bordeaux, Ed. Bière, 1963, p. 191-212. En effet, « De Gaulle n'a pas seulement inventé la Ve République, il a aussi posé les jalons du Conseil des ministres. La mise en scène, l'ordre du jour, le décorum et même le jour : le mercredi » (B. BONTE, *Dans le secret du Conseil des ministres*, Editions de Minuit, 2011, p. 47. Cf. également : *Idem*, p. 37 et 104). « Les premiers conseils des ministres ont été des instances réglées par une discipline d'État…Il (le président de la République) a voulu d'emblée que les gens s'expriment en se vouvoyant, en s'appelant par leur titre, et selon un mode légèrement cérémonieux, tout cela pour éviter une dérive vers les Conseils des ministres de la IVe République, où les ministres paraît-il, lisaient leur journal, s'interpellaient, bavardaient dans leur coin, et où le Président de la République n'arrivait plus à imposer son autorité » (J. P. CHEVÉNEMENT, *Le pari français sur l'intelligence*, Entretiens avec H. HAMON et P. ROTMAN, Flammarion, 1985, p. 75).

en va tout à fait autrement de l'institution singulière qu'est le Conseil des ministres franco-allemand dont l'existence a été consacrée par voie conventionnelle et pour lequel l'autonomie organisationnelle du Gouvernement est quasiment nulle (3).

1. Une autonomie partagée dans la composition et la préparation du Conseil des ministres

Hormis le laconique article 9 C qui dispose que « le président de la République préside le Conseil des ministres », la Constitution et la loi demeurent silencieuses s'agissant de la composition (a) et de la préparation du Conseil des ministres (b) si bien que les chefs d'État et les chefs du Gouvernement successifs ont dû en déterminer les modes opératoires.

a) Une autonomie partagée quant au choix des membres du Gouvernement et des personnalités extérieures ayant le droit de participer au Conseil des ministres

En l'absence de dispositions constitutionnelles et/ou législatives, la composition du Conseil des ministres est laissée à la libre appréciation du président de la République et du Premier ministre (CE, Sect., 17 mai 1957, *Simonet*)[839]. Ainsi le décret de composition du Gouvernement, signé par le chef de l'État et contresigné par le Premier ministre, précise-t-il explicitement[840] ou par prétérition[841], lesquels des membres du Gouvernement peuvent prendre part au Conseil.

La tautologie constitutionnelle de l'article 9 C veut cependant, bien entendu, que toute personne ayant la qualité de ministre participe au Conseil du même nom. La qualité de **ministre de plein exercice** confère, en effet, systématiquement le droit de siéger au sein dudit Conseil.

---

[839] Précisément, aucune disposition constitutionnelle, législative ou même réglementaire n'exige que tous les membres du Gouvernement soient présents au Conseil des ministres (CE, Sect., 17 mai 1957, *Simonet*, Rec. p. 314). En la matière, dans certaines constitutions étrangères, l'on trouve diverses prescriptions. Par exemple, l'article 99 de la Constitution belge du 17 février 1994 dispose « le Conseil des ministres compte quinze membres au plus ». De même, l'article 184-3 de la Constitution portugaise du 2 avril 1976 prévoit que « les secrétaires et les sous-secrétaires d'État peuvent être invités à prendre part aux réunions du Conseil des ministres ». En effet, « certains de nos voisins ont pris le parti de se passer de la grand-messe hebdomadaire ou de resserrer le casting. Aux États-Unis – régime présidentiel, il est vrai –, l'organe que réunit le plus fréquemment le Président – le Conseil de sécurité nationale – se limite à quatre personnes : vice-président, Secrétaire d'État (l'équivalent de ministre des Affaires étrangères), Secrétaire de la Défense et Conseil à la Sécurité nationale. En Grande-Bretagne, le Premier ministre réunit très souvent le *Inner Cabinet*, réservé aux principaux ministres. Le Conseil plus complet – réduit néanmoins à vingt-quatre membres sur une centaine – n'est convoqué que pour entériner les décisions à formaliser. A l'inverse, au nord de l'Europe, le Conseil des ministres demeure une véritable instance délibérative, le plus souvent avec des majorités de coalition, où le débat s'impose plus naturellement. Comme en Allemagne, au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas. Mais aussi en Israël où l'on s'invective, dit-on, copieusement » (B. BONTE, *op. cit.*, p. 258).

[840] Cf. par ex. : Décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 19 mai 2007.

[841] Cf. par ex. : Décret du 17 juin 2002 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 18 juin 2002. Sur ce point, cf. spéc. : H. DESCLODURES & G. TOULEMONDE, *op. cit.*, p. 48.

Une pratique gouvernementale établie depuis 1986 conduit désormais également à ce que tous les **ministres délégués** soient automatiquement conviés au Conseil alors que cette présence n'était pas toujours souhaitée par le passé[842]. Il est apparu logique que la qualité de ministre confère de droit la qualité de siéger au sein du Conseil du même nom.

Au rebours, pour ce qui concerne les **secrétaires d'État**, la pratique gouvernementale continue d'osciller : pour des raisons d'efficacité de la délibération[843], le couple exécutif choisit le plus souvent[844] de les inviter à assister au Conseil des ministres uniquement pour les affaires relevant de leurs attributions[845]. Il arrive cependant que les secrétaires d'État soient appelés à siéger de manière permanente au sein du Conseil[846] : depuis 2002, à l'exclusion du Gouvernement Fillon I et des Gouvernements Valls[847], ils ont été systématiquement conviés au cérémonial gouvernemental hebdomadaire[848]. Mieux, nouvelle preuve de l'autonomie du duo exécutif, le décret du Gouvernement Fillon II a distingué parmi les secrétaires d'État ceux qui ne participent au Conseil des ministres que pour les affaires relevant de leurs attributions et trois autres secrétaires d'État ayant le privilège de siéger systématiquement au Conseil, en raison de la nature interministérielle de leur mission, à savoir, les secrétaires d'État chargés des relations avec le Parlement, des affaires européennes et du porte-parolat du Gouvernement[849].

---

[842] Cf. par ex. : Décret du 24 mars 1983 - Sont nommés membres du gouvernement et participent à ce titre au Conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions, J.O. du 25 mars 1983, p. 907 ; Décret du 23 juillet 1984 - Sont nommés membres du gouvernement et participent à ce titre au Conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions, J.O. du 24 juillet 1984, p. 2412.

[843] « La limitation du nombre de participants au Conseil des ministres est certainement une bonne chose du point de vue du bon fonctionnement de celui-ci. L'expérience montre qu'au-delà d'une vingtaine de personnes, l'instance devient trop lourde pour pouvoir être le lieu d'une discussion féconde. De plus, les risques de « ''fuites'' se multiplient sans doute plus que proportionnellement au nombre de participants » (J. FOURNIER, *op. cit*., p. 44).

[844] La tradition la plus souvent observée, y compris avant 1958, veut que « les secrétaires d'État ne participent aux délibérations du Conseil que pour les affaires de leur ressort » (V. AURIOL, *Journal du septennat*, Tallendier, 1952, p. 328).

[845] Cf. par ex. : Article 3 du Décret relatif à la composition du Gouvernement du 4 juin 1997, J.O. du 5 juin 1997. « Mais comme il peut arriver que les secrétaires d'État passent plusieurs mois sans participer au Conseil des ministres et qu'ils en conçoivent quelque aigreur, l'usage a pu s'établir, sous certains gouvernements, que le Président de la République ''invite'' à tour de rôle les secrétaires d'État à assister au Conseil bien qu'aucune affaire inscrite à l'ordre du jour ne les concerne. Il en est allé ainsi sous la Présidence du Président Mitterrand » (R. DENOIX de SAINT MARC, « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement », in P. AVRIL & M. VERPEAUX (Dir.), *Règles et principes non écrits du droit public*, Colloque du Sénat des 28 et 29 mai 1998, Editions Panthéon Assas (EPA), 2000). De même l'usage observé veut normalement que tous les membres du Gouvernement participent à titre symbolique au premier Conseil des ministres (Cf. par ex. le premier Conseil des ministres de la troisième cohabitation, in *Le Monde* du 7 juin 1997).

[846] Cf. par ex. : Décret du 17 juin 2002 précitée.

[847] Le décret du 9 avril 2014 précise de nouveau que les secrétaires d'État nommés « participent au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions » (Décret du 9 avril 2014 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 10 avril 2014).

[848] Comme en atteste la disparition de l'article 9 C dans les visas du décret de composition du Gouvernement. Dès 2002, le Président Chirac avait en effet donné « l'assurance » aux membres du Gouvernement, y compris les secrétaires d'État, qu'ils participeraient à l'ensemble des conseils (Cf. *Le Figaro* du 20 juin 2002).

[849] Décret du 19 juin 2007 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 20 juin 2007.

L'autonomie du Président et du chef du Gouvernement est par ailleurs manifeste concernant la participation au Conseil des **Hauts commissaires**. Dans le Gouvernement Fillon II, Martin Hirsch était invité à participer au Conseil des ministres « pour les affaires relevant de ses attributions »[850] tandis qu'un décret du 12 janvier 2009 a prévu ensuite qu'« il devait « participer à tous les Conseils des ministres »[851].

Qui plus est, un usage désormais bien établi veut que, seuls **le Secrétaire général de l'Élysée** et le **Secrétaire général du Gouvernement** puissent assister au Conseil alors qu'ils ne font pas partie *Ès-qualités* du Gouvernement. Le Président a, en outre, toute liberté pour inviter un de ses **conseillers élyséens** à assister au Conseil, à l'image de Jacques Attali[852]. Naturellement, « ces personnes siègent à une petite table à part et non à la table principale du Conseil qui est dressée au centre de la pièce »[853]. Enfin, il est parfois arrivé que le chef de l'État convie des **personnalités étrangères** à assister au Conseil des ministres à titre symbolique[854].

Somme toute, s'il est manifeste que le Président jouit d'un très fort ascendant dans la composition du Conseil, l'autonomie est beaucoup plus clairement partagée dans la préparation de celui-ci.

b) Une autonomie partagée dans la confection de l'ordre du jour du Conseil des ministres

Le règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947 prévoyait que l'ordre du jour était « arrêté par le Président du Conseil » puis « soumis au Président de la République ». Or, « dès le début de la Cinquième République, l'habitude a été prise de faire arrêter l'ordre du jour du Conseil par le président de la République »[855].

Sous la Ve République, l'ordre du jour du Conseil des ministres se présente effectivement sous la forme d'un « champ à deux voix »[856] : il est composé par le Premier

---

[850] Article 4 du Décret du 19 juin 2007 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 20 juin 2007.
[851] Article 1er du Décret du 12 janvier 2009 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 13 janvier 2009.
[852] S'agissant des ministres, leurs « directeurs de cabinet peuvent être joints personnellement pendant le Conseil des ministres. Ils peuvent faire parvenir des messages à leur ministre pendant le Conseil, par l'intermédiaire de la permanence du Secrétariat général du Gouvernement » (C. BIGAUT, *Les cabinets ministériels*, *op. cit.*, p. 62). Aujourd'hui, les téléphones portables facilitent vraisemblablement une telle communication par voie de *sms* ou de courriels. Or, un récent article de presse rapportait que les ministres ont été priés par les services de Matignon de ne plus utiliser leurs téléphones portables lors du Conseil (Cf. « Discipline de Conseil », in *Le Monde* du 15 février 2013). Le Président de la République a rappelait récemment lui-même cette interdiction (Cf. « François Hollande, illico texto », in *Libération* du 20 juillet 2014).
[853] M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, *op. cit.*, p. 60.
[854] Par exemple, M. Robert Bourassa, Premier ministre du Québec, avait été invité à participer au Conseil des ministres du 4 décembre 1974. Dans un lointain passé, le maréchal Foch avait été convié au Conseil des ministres en avril 1919.
[855] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 56.
[856] J.-P. CAMBY, « L'ordre du jour du Conseil des ministres : un champ à deux voix », *RDP*, 2001, p. 339.

ministre et arrêté par le président de la République. S'il fait généralement l'objet d'un commun accord entre les services de Matignon et ceux de la présidence, il existe toutefois une indiscutable prééminence du chef de l'État en la matière ainsi qu'on peut le déduire de l'article 21 *in fine* C[857].

- La partition traditionnelle de l'ordre du jour du Conseil des ministres : un héritage de la Quatrième République

Depuis les débuts de la IVe République, l'ordre du jour du Conseil des ministres « suit un schéma invariablement trinitaire »[858]. En effet, il « comprend rituellement (depuis semble-t-il, Alger en 1943, puis le règlement de 1947), trois parties A, B et C dont le contenu a varié »[859]. La partie A est consacrée aux projets de textes qui doivent être délibérés en Conseil des ministres ; la partie B porte sur les mesures ou décisions individuelles, c'est-à-dire sur les nominations ; enfin, la partie C contient les communications des membres du Gouvernement. De manière éphémère, le Président a tenté d'instaurer une partie D censée faire du Conseil des ministres un véritable lieu de débat, sans grand résultat, ce qui n'a pas empêché François Hollande de la remettre à l'ordre du jour[860].

- La *programmation glissante* du vendredi matin à l'Hôtel Matignon

L'ordre du jour des parties A, B et C est préparé conjointement par le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du Gouvernement à l'occasion de trois réunions qui se tiennent à l'Hôtel Matignon chaque vendredi matin. Cette préparation est dite « glissante »[861] car les collaborateurs du Premier ministre préparent non seulement le Conseil des ministres du mercredi à venir mais également celui des « deux ou trois semaines suivantes »[862] et ce, en s'appuyant sur le programme de travail gouvernemental fixé semestriellement.

Le vendredi, en début de matinée, une première réunion interne a lieu au Secrétariat général du Gouvernement pour faire le point sur les dossiers qui sont en état d'être inscrits à l'ordre du jour des trois prochains conseils.

---

[857] Si l'on raisonne *a contrario* en lisant l'article 21 al. 4 C, le Premier ministre peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse mais pour un ordre du jour déterminé.
[858] A. BONDUELLE, *op. cit*., p. 235.
[859] J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit*., p. 192
[860] Sur les fonctions des parties A, B, C et D du Conseil des ministres, cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 1, §2.
[861] Sur ce point, cf. spéc. : J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 109.
[862] R. DENOIX de SAINT MARC, « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement », *loc. cit.*

Le vendredi, en milieu de matinée, le secrétaire général du Gouvernement participe à deux autres réunions. Une première réunion, rassemblant le directeur de cabinet du Premier ministre et les principaux collaborateurs du cabinet du Premier ministre (ou chefs de pôle) est destinée à préparer les parties A et C du Conseil. Une seconde réunion, en formation plus restreinte, comprenant le directeur de cabinet du Premier ministre, le Secrétaire général du Gouvernement et ses proches collaborateurs, vise à discuter de la partie B consacrée aux nominations qui auront lieu en Conseil des ministres.

En fin de matinée, le projet d'ordre du jour du Conseil est alors arrêté pour une huitaine ou une quinzaine selon l'intensité de l'actualité. Or, la réunion conduit également à l'élection d'un ordre du jour prévisionnel sur cinq semaines (à l'exception de la partie B). Ce dernier est transmis aux membres du cabinet du Premier ministre et aux chargés de mission du secrétariat général du Gouvernement le vendredi après-midi afin qu'il puisse en informer les ministères concernés bien en amont.

- La transmission à l'Élysée le vendredi (en fin d'après-midi ou en début de soirée) de l'avant-projet d'ordre du jour du Conseil des ministres de la semaine suivante

Après avoir été soumis au Premier ministre pour validation, l'avant-projet d'ordre du jour du Conseil des ministres du mercredi à venir est adressé par le secrétaire général du Gouvernement au Secrétaire général de l'Élysée, le vendredi en fin d'après-midi ou, plus exceptionnellement, en début de soirée.

- La validation par le président de la République le lundi en fin d'après-midi ou en début de soirée de l'ordre du jour du Conseil des ministres du mercredi à venir

Jusqu'en 2007, après une dernière mise au point entre le secrétaire général de la présidence de la République et le Secrétaire général du Gouvernement, le chef de l'État accordait à ce dernier un entretien le lundi après-midi ou en début de soirée afin d'arrêter l'ordre du jour définitif du Conseil des ministres à venir[863]. Or, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, ce rituel de l'ordre du jour *a fait long feu* : Serge Lavignes a été très vite averti qu'il

[863] Le rituel voulait que le Secrétaire général du Gouvernement passe d'abord par le bureau du secrétaire général de l'Élysée avant d'être reçu par le chef de l'État en personne. Un ancien secrétaire général du Gouvernement résumait il y a quelques années ce processus rituel : « C'est l'occasion pour le Président d'obtenir des précisions sur l'économie des projets de loi qui vont être examinés et sur les propositions de nomination qui sont prévues. Presque toujours, les propositions qui figurent à l'ordre du jour ont fait l'objet d'entretiens préalables entre l'hôtel de Matignon et le Secrétariat général de la Présidence et le Président a été informé de l'objet et de la signification des mesures qui sont proposées. Telle a été toujours la règle, même au cours des périodes de cohabitation » (R. DENOIX de SAINT MARC, *loc. cit*).

n'était plus nécessaire de visiter le Président le lundi[864]. Ce nouveau mode opératoire, choisi par le Président Sarkozy, a été reconduit par François Hollande.

En tout état de cause, l'ordre du jour est considéré comme arrêté officiellement et définitivement par le président de la République. En la matière, son pouvoir est discrétionnaire : il peut supprimer tout projet ou toute question d'un trait de plume. Or, « s'il est clair que le Président n'est pas tenu de donner suite à toutes les propositions qui lui sont faites[865], il est également clair qu'il ne peut rien inscrire qui ne lui ait été préalablement proposé »[866], *a fortiori* en période de cohabitation. « La réalité pratique est que l'ordre du jour du Conseil est largement tributaire de l'état d'avancement des travaux des ministères, ainsi que du Conseil d'État quand il s'agit de projets de lois ou de décrets en Conseil d'État (…). Rien n'interdit toutefois au Président de demander le report de l'inscription d'un texte, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'un véritable *veto*, mais de la volonté d'être mieux informé »[867]. Dans tous les cas, la tradition veut que les membres du cabinet du chef du Gouvernement soient informés des modifications éventuelles de l'ordre du jour.

- La distribution de l'ordre du jour le mardi soir aux membres du Gouvernement

La veille du Conseil des ministres[868], en théorie le mardi soir[869] vers 18h ou 19h[870], l'ordre du jour du Conseil est distribué aux membres du Gouvernement par les services de la présidence de la République sans la partie B. Cette dernière est distribuée sur place le mercredi matin car « les projets de nomination concernant les ministères ne doivent faire

[864] « Désormais, il informe le secrétaire général de l'Élysée, Xavier Musca – ou au début du quinquennat, Claude Guéant – qui transmet. Sa seule consigne : que l'ordre du jour soit roboratif » (B. BONTE, *op. cit.*, p. 125).
[865] « Mais les exemples de refus, même en période de cohabitation, sont restés très peu nombreux, et rarement durables » (Cf. J. MASSOT, *Alternance et cohabitation*, *op. cit.*, p. 114 pour les deux premières et pour la troisième cohabitation). Sur ces aspects, cf. également : O. SCHRAMECK, *Matignon Rive gauche (1997-2001)*, Seuil, 2001, p. 107 (pour des nominations de hauts fonctionnaires) et p. 162 (pour un texte relatif à la Corse dont l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres ne fut différée que d'une semaine) ; *Le Monde* du 8 juillet 1993 (sur la loi Falloux) ; *Le Monde* du 18 janvier 2001 (sur la magistrature) et *Le Monde* du 15 février 2001 (sur la Corse).
[866] J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 191.
[867] J. MASSOT, *Alternance et cohabitation*, *loc. cit.* Le meilleur exemple demeure probablement la décision de Jacques Chirac en février 2001 de reporter l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi sur la Corse (Sur ce point, cf. : « Entre Chirac et Jospin, la cohabitation se corse », in *Libération* du 14 février 2001).
[868] Le règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947 prévoit que l'ordre du jour du Conseil est « adressé personnellement à tous les membres du Gouvernement, en principe et au plus tard la veille de la séance ».
[869] Les Conseils des ministres ont parfois lieu un autre jour de la semaine (Cf. par ex. : Conseils des ministres du lundi 23 décembre 2013 ou du vendredi 3 janvier 2014). Dans ce cas, l'ordre du jour sera tout simplement transmis la veille du Conseil.
[870] Sur ce point, cf. B. BONTE, *op. cit.*, p. 127.

l'objet d'aucune fuite et d'aucun commentaire avant qu'ils aient été effectivement adoptés par le Conseil des ministres »[871].

- La rencontre entre le président de la République et le Premier ministre le mercredi à 9h30 avant le Conseil des ministres qui se tient à 10h00

La tradition veut que chaque mercredi à 9h30[872], le président de la République s'entretienne en tête-à-tête avec le chef du Gouvernement dans le salon doré, c'est-à-dire dans le bureau du chef de l'État[873].

Il le reçoit d'abord en compagnie du secrétaire général du Gouvernement et du secrétaire général de l'Élysée[874] en vue d'examiner une dernière fois l'ordre du jour[875] auquel il peut être ajouté[876] ou retranché un ou plusieurs points de dernière minute. Ensuite, il s'entretient en aparté avec le Premier ministre. « Pendant ce temps, le secrétaire général du gouvernement descend dans la salle du Conseil, donne à taper la dernière version du communiqué, fournit aux ministres intéressés les dernières informations qui peuvent les concerner et soumet à leur signature les textes inscrits en partie A, de façon à accélérer leur publication »[877]. En effet, « le secrétaire général du gouvernement se ballade avec son stylo et fait contresigner autant de textes que possible – Jacques Fournier, dans les années 1980, installe même un petit guichet à l'entrée pour qu'aucun n'y échappe. Sans doute est-ce parce que l'attente s'éternise avec les sempiternels retards de François Mitterrand que Michel Charasse, l'Auvergnat de confiance du Président, décide finalement de faire dresser un buffet. Le café-croissant sous la verrière devient une véritable institution »[878] et donne l'occasion aux membres du Gouvernement de discuter en attendant l'arrivée du couple exécutif.

Une fois que le Conseil commence, l'autonomie gouvernementale est réduite à sa plus simple expression, le président étant le véritable maître de cérémonie.

---

[871] C. BIGAUT, *op. cit.*, p. 61

[872] C'est toujours le cas sous François Hollande, cf. site Internet de la présidence : www.elysee.fr, *rubrique Agenda.*

[873] Seul Valéry Giscard d'Estaing préféra s'installer dans le Bureau d'angle. Sur l'histoire du salon doré, cf. spéc. : P. DUHAMEL & J. SANTAMARIA, *L'Élysée, coulisses et secrets d'un palais*, Plon, 2012, p. 134-136.

[874] Lors de la première cohabitation, le secrétaire général de l'Élysée, Jean-Louis Bianco restait très souvent pendant tout l'entretien. M. Bianco en témoigne : « Ça lui permettait de montrer devant témoin à Chirac qui était le patron *(sic)*. C'était aussi l'occasion de me donner des consignes sachant que Chirac ne pouvait pas le contredire devant moi. De fait, il ne l'a pratiquement jamais fait » (B. BONTE, *op. cit.*, p. 186).

[875] Il se peut parfois que le Président accepte de modifier à la marge l'ordre du jour. Par exemple, il a accepté de modifier l'ordonnancement de l'ordre du jour du Conseil, à l'issue de l'entretien avec le Premier ministre, le 16 juillet 1997, afin de permettre à celui-ci de réfuter l'interprétation présidentielle du « dernier mot » en période de cohabitation (Cf. *Le Monde* du 18 juillet 1997). Le texte de cette intervention est reproduit *in* B. BONTE, *op. cit.*, p.179-182.

[876] Cf. par ex. : Conseil des ministres du 3 janvier 2014 où une Communication du ministre de l'Intérieur et du ministre des outre-mer ont été ajoutées pour évoquer les graves intempéries à La Réunion et en Bretagne.

[877] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 232.

[878] B. BONTE, *op. cit.*, p. 175.

2. Une autonomie partagée dans le déroulement du Conseil des ministres ?

Le cérémonial du Conseil des ministres n'est pas immuable mais les chefs de l'État successifs n'ont jamais eu la tentation de le modifier en profondeur[879]. En tant que président de cette institution (a), le chef de l'État est pourtant bien celui qui en fixe tous les rites et protocoles (b), les membres du Gouvernement se contentant de s'y exprimer (c) tandis que Matignon en verbalise les décisions (d).

a) La tenue du Conseil des ministres à l'Élysée sous la présidence du chef de l'État

Signe de la prééminence organisationnelle du président de la République, le Conseil des ministres se tient à l'Élysée chaque semaine[880], le mercredi matin[881] à 10 heures[882], ou, à défaut, dans un lieu choisi par le chef de l'État[883]. Il est par ailleurs loisible au chef de l'État de déterminer dans quel salon de son Palais, doit se tenir le Conseil : tandis qu'il se déroulait dans le salon d'angle sous la présidence du général de Gaulle, il s'est tenu dans le salon

[879] Seuls les présidents Giscard d'Estaing et Sarkozy manifesteront la tentation de le moderniser (Sur ce point, Cf. B. BONTE, *op. cit*., p. 103-133).

[880] Par extraordinaire, il peut se tenir deux Conseils dans la même semaine. Tel fut le cas en avril 1961 à la suite du putsch d'Alger, en novembre 1968 lorsque le franc fut dévalué, en janvier 1991 à propos de la guerre du Golfe et en décembre 2008 pour délibérer dans l'urgence de la question du plan de relance de l'économie.

[881] Les Conseils se tiennent le mercredi à moins que l'emploi du temps du chef de l'État, du fait de ses voyages officiels, n'oblige à le reporter. De même, le Président est en droit d'ajourner ou de supprimer un Conseil pour des raisons qui lui appartiennent. Si par ailleurs, le Conseil des ministres se tient d'ordinaire chaque semaine, le mercredi matin, « il est d'usage d'interrompre le cours régulier des séances au mois d'août pendant quinze jours, à la fin du mois de décembre entre le 25 et le 31 décembre, et parfois, le mercredi qui suit la fête de Pâques » (R. DENOIX de SAINT MARC, *loc. cit*). Durant la tenue du Conseil, l'usage veut qu'il n'y ait aucune délibération au Parlement. Il existe cependant des exceptions : par exemple, le 8 décembre 2004, le ministre de l'Éducation Nationale s'est absenté du Conseil pour se rendre au Parlement où la présence d'un membre du Gouvernement était nécessaire lors d'une délibération parlementaire. Dans ce cas, l'absence doit être signalée au cabinet du SGG. « Seules la participation aux travaux du Parlement et la représentation de la France dans des réunions internationales constituent des motifs légitimes d'absence du conseil des ministres. Les autres absences font l'objet d'une autorisation spéciale de la Présidence de la République, sollicitée par l'intermédiaire du cabinet du secrétaire général du Gouvernement » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014).

[882] À 9h30 sous la présidence de François Mitterrand mais Jacques Fournier rapporte qu'à l'époque, « il est rare que le Conseil commence à l'heure. Il est programmé pour 9h30. Mais il ne commence en général, pas avant 10 heures » (J. FOURNIER, *loc. cit*). Au surcroît, si la durée du Conseil tourne autour d'une trentaine de minutes en période de cohabitation, les Conseils ont pu durer entre moins d'une heure et cinq heures en période de concordance. Dans l'ensemble, les Conseils des ministres de la Ve République sont en tout cas beaucoup plus brefs que par le passé si l'on songe que « le Conseil des ministres du 27 août 1948 avait duré 14 heures et avait été précédé d'un Conseil de cabinet de 6 heures » (S. NAK-IN, *Les ministres de la Cinquième République française*, *op. cit*., p. 58).

[883] Valéry Giscard d'Estaing a inauguré la pratique des Conseils des ministres décentralisés (Cf. par ex. : Conseils des ministres du 11 septembre 1974 à Lyon, du 26 février 1975 à Évry, du 1er décembre 1976 à Lille et du 23 février 1981 à Rambouillet). « C'était très sympathique, mais honnêtement cela n'avait pas tellement d'intérêt, se souvient le secrétaire général Marceau Long. En plus, la logistique était énorme, notamment pour emmener tous les dossiers » (Cité *in* B. BONTE, *op. cit*., p. 107). Cela n'empêchera pas Nicolas Sarkozy de renouveler l'expérience ; ce dernier réunira un Conseil à Strasbourg le 7 septembre 2007 (Cf. *Le Monde* du 9 septembre 2007) puis le 30 novembre à Ajaccio (Cf. *Le Monde* du 2 novembre 2007).

Murat[884] du début de la présidence de Georges Pompidou[885] à avril 2014. Depuis le 9 avril 2014, sur décision du Président Hollande, le Conseil se tient dorénavant dans le Salon des Ambassadeurs[886].

Autre signe de la suprématie présidentielle, à la différence des régimes parlementaires étrangers[887], le Conseil des ministres n'est pas présidé par le chef du Gouvernement mais par le président de la République en personne[888]. Concrètement, le fait de présider le Conseil lui donne le droit d'en fixer le déroulement protocolaire, de distribuer la parole aux membres du Gouvernement et d'arrêter les décisions prises en son sein. De surcroît, au sens de l'article 13 C, il lui revient de signer les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres et de nommer aux emplois civils et militaires de l'État. Cette disposition « a permis au général de Gaulle, dès les débuts de la Ve République, de dire que le Président ''arrête les décisions prises dans les Conseils'' et qu'il ''décrète ou non les mesures qui lui sont proposées'', formules bien connues, employées lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964 »[889].

De manière extraordinaire, le chef du Gouvernement peut néanmoins être conduit à présider le Conseil des ministres en lieu et place du président de la République. L'article 21 al. 4 C prévoit, en effet, qu'à titre exceptionnel, le Premier ministre peut suppléer le chef de l'État « pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé ». Or, les différents Premiers ministres de la Ve République ont rarement eu l'occasion de goûter ce privilège[890] et, comme l'indique l'article 21 *in fine* C, cela n'a été possible que par délégation, ce qui n'a jamais donné à quelque chef de

---

[884] Sur ce point, cf. spéc. : B. BONTE, *op. cit.*, p. 15.

[885] Sous la Troisième et la Quatrième Républiques, les Conseils des ministres se tenaient dans le salon des Portraits.

[886] Pour une histoire de ce salon, cf. spéc. : P. DUHAMEL & J. SANTAMARIA, *op. cit.*, p. 23-24.

[887] L'on notera cependant à titre d'anecdote que la reine Elisabeth II a été invitée, à titre symbolique, à participer au Conseil des ministres britannique récemment (Sur ce point, cf. : « Elisabeth II assiste à son premier conseil des ministres » in *Le Figaro* du 18 décembre 2012).

[888] Pour aller plus loin sur cette question de la présidence du Conseil des ministres, cf. spéc. : D. TURPIN, « La présidence du Conseil des ministres », *RDP*, 1987, p. 873.

[889] J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 193. « En ce sens également, l'instruction donnée par lui aux ministres et au Secrétaire général du Gouvernement le 18 novembre 1963 : '' il ne faut pas dire : ceci a été décidé en Conseil des ministres, mais ceci a été délibéré en Conseil des ministres'' » (*Idem*, p. 194). Une anecdote plus récente, rapportée par M. Philippe Bas, ancien secrétaire général de l'Élysée, illustre bien en quel sens il appartient au Président de déclarer une disposition adoptée : « Un mercredi, le Président prend la parole pour dire son opposition au projet qui vient d'être présenté mais il ''oublie'' de dire ''le texte est adopté'' et passe à la suite. Lionel Jospin a été obligé de reprendre la parole : ''Mais alors, monsieur le Président, est-ce que le texte est adopté ?''. Le Président a fini par lâcher : ''Le texte est adopté'' » (B. BONTE, *op. cit.*, p. 192).

[890] En l'occurrence : Conseil des ministres du 22 avril 1964 (pour cause d'intervention chirurgicale du Président) ; Conseil des ministres du 30 septembre 1964 (pour cause de voyage présidentiel en Amérique du Sud) ; Conseil des ministres du 14 septembre 1973 (pour cause de maladie du Président) ; Conseil des ministres du 16 septembre 1992 (pour cause d'intervention chirurgicale du Président) ; Conseil des ministres du 20 juillet 1994 (pour cause d'intervention chirurgicale du Président) ; Conseil des ministres du 27 septembre 2005 (pour cause d'accident vasculaire cérébral du Président). À l'exception du Conseil des ministres du 14 septembre 1973, tous ces Conseils se sont tenus à l'Hôtel Matignon et non à l'Élysée.

Gouvernement que ce soit, le droit de fixer lui-même l'ordre du jour[891], preuve que l'autonomie gouvernementale demeure ici peu partagée, tout comme en matière protocolaire.

b) La définition du protocole du Conseil des ministres par le président de la République

Le déroulement protocolaire du Conseil des ministres obéit à un rituel qui a été établi par les différents Présidents de la Ve République.

Les membres du Gouvernement attendent debout l'arrivée du chef de l'État et du Premier ministre. L'huissier de l'Élysée annonce alors solennellement cette arrivée par un : « Monsieur le président de la République »[892]. Une fois que chacun a pris place[893], l'usage veut que le Président ouvre le Conseil en annonçant l'ordre du jour de celui-ci mais depuis son arrivée au pouvoir, le Président Hollande a souhaité innover en ouvrant le Conseil par un point sur la situation des travaux du Gouvernement[894]. Au terme de cette intervention inaugurale, le Président demande à son Premier ministre s'il souhaite réagir.

Durant le Conseil, les membres du Gouvernement sont disposés autour du chef de l'État en fonction de leur rang protocolaire. Le Président et le Premier ministre se font face au centre de la table alors que les membres du Gouvernement sont installés selon l'ordre défini dans le décret de composition du Gouvernement. Ainsi « tout se joue en vertu d'un savant système de croix. Le numéro deux s'installe à la droite du Président, le numéro trois à la droite du Premier ministre. Le numéro quatre prend la place de l'autre côté, à la gauche du chef de l'État, le numéro cinq face à lui en diagonal, à la gauche du chef du gouvernement. Et ainsi de suite »[895].

Les membres du Gouvernement ne peuvent s'exprimer que lorsque le Président leur donne la parole et ne peuvent théoriquement jamais reprendre la parole après le chef de l'État sans son autorisation[896]. C'est dire que le président de la République dispose normalement du *dernier mot* au sein du Conseil.

---

[891] Par exemple, lors de l'hospitalisation du Président Mitterrand en 1992, l'ordre du jour avait été arrêté le matin même par celui-ci à la suite d'un entretien à l'hôpital Cochin avec son Premier ministre, Pierre Bérégovoy (Cf. *Le Monde*, 17 septembre 1992). De même, Dominique de Villepin s'était entretenu avec le Président Chirac au Val-de-Grâce avant l'ouverture du Conseil (Cf. *Le Monde* du 7 septembre 2005).
[892] B. BONTE, *op. cit*, p. 15.
[893] *Idem*, p. 19.
[894] « Ma communication, s'est-il expliqué, n'est pas un éclairage sur l'actualité (…). Il s'agit de donner le sens de l'action du gouvernement, d'expliquer ce que j'en attends. Et cela me permet de passer un certain nombre de commandes » (Cf. « Discipline de Conseil », in *Le Monde* du 15 février 2013).
[895] B. BONTE, *op.cit.*, p. 26.
[896] Il est par ailleurs d'usage que seul le Président puisse reprendre la parole après le Premier ministre. À l'image du droit parlementaire, le droit gouvernemental se caractérise par sa nature disciplinaire.

Au surplus, les membres du Gouvernement n'ont habituellement pas le droit de prendre des notes « sur les propos tenus au Conseil »[897] afin de garantir le secret des délibérations gouvernementales. À cet égard, le règlement intérieur de 1947 soulignait déjà que « le secret des délibérations constitue une obligation d'État qui engage l'honneur de tous ceux qui assistent au Conseil des ministres ». En pratique, « les ministres ne peuvent prendre que des notes ponctuelles sur un point particulier, par exemple sur une observation qui leur est faite par le Président ou le Premier ministre »[898] ou « sur l'affaire qu'ils ont présentée et les suites qu'elle a comportées »[899]. Il n'empêche : le Conseil est rythmé par la « valse des petits papiers »[900], qui apparaissent comme autant de moyens pour « les ministres de s'adresser des messages qui peuvent concerner aussi bien les affaires qu'ils ont en charge que les commentaires qu'ils font sur le déroulement du Conseil »[901].

À l'issue du Conseil, les membres du Gouvernement sont donc évidemment tenus au secret des délibérations lesquelles ne sont pas publiques[902] comme l'a notamment rappelé le règlement intérieur de 1947 ou, plus récemment, une circulaire du Premier ministre de 1993[903]. Le secret des délibérations constitue « une obligation d'État qui engage l'honneur de tous ceux qui y assistent »[904], la communicabilité des délibérations aux citoyens qui en font la demande étant fixée à 25 ans[905]. Cependant, signe de la modernité, « l'usage des S.M.S y est toléré »[906] et l'on a même vu certains ministres y prendre des photos[907], si bien que depuis une décennie, et en particulier depuis la présidence de Nicolas Sarkozy, « les fuites sont quasi permanentes »[908].

Soulignons pour finir que le chef de l'État est également maître du terme du Conseil des ministres puisqu'il lui revient de clore la séance, sachant que « la sonnette secrète du secrétaire général de l'Élysée, avec le long fil qui pendouille sur la petite table à l'écart, permet de demander l'ouverture des portes à la fin »[909].

---

[897] M. LASCOMBE, *loc. cit.*
[898] R. DENOIX de SAINT MARC, *loc. cit.*
[899] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 58.
[900] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 140.
[901] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 234.
[902] « Le silence est ''le compagnon des conseils'' indique un vieil adage » (D. CHAGNOLLAUD, *op. cit.*, p. 188).
[903] « Aucune information concernant les travaux préparatoires du Conseil des ministres ne doit filtrer » (Circulaire n°3861/SG du 27 avril 1993).
[904] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 617.
[905] Loi n°2008-696 du 15 juillet 2008 précitée.
[906] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 617. Jean-Louis Bianco suggère d'ailleurs d'y interdire les téléphones portables (B. BONTE, *op. cit.*, p. 259).
[907] Cf. l'anecdote à propos du photographe d'un jour, M. Alain Lambert *in* B. BONTE, *op. cit.*, p. 173).
[908] P. DUHAMEL & J. SANTAMARIA, *op. cit.*, p. 105. Par exemple, la communication présentée par Mme Amara, relative au plan banlieues, au Conseil des ministres délocalisé à Strasbourg (« Tolérance zéro contre la glandouille ») a été reproduite sur son blog (Cf. *Le Figaro*, des 8 et 9 septembre 2009).
[909] B. BONTE, *op. cit*, p. 15.

Cette primauté présidentielle en matière protocolaire interdit-elle pour autant aux membres du Gouvernement de s'exprimer dans l'antre de la délibération gouvernementale ?

c) Le droit d'expression des membres du Gouvernement lors du Conseil des ministres

Si les membres du Gouvernement ne peuvent prendre la parole qu'une fois que le Président le leur a donnée, ils ont un réel droit d'expression au sein du Conseil des ministres, en tant que celui-ci représente la « forme organisée par la Constitution de la réunion des membres du gouvernement »[910].

La partie C ou « Communications » du Conseil offre aux membres du Gouvernement une tribune privilégiée pour s'exprimer. Si l'avant-projet de communication doit être envoyé à l'Élysée et à Matignon quelques jours avant le Conseil, la communication permet à un ministre d'exposer le bilan de son action, d'avancer des propositions, de faire état d'une réforme en cours, voire de défendre une opinion[911]. D'ailleurs, c'est à l'issue de la partie C que les différents membres du Gouvernement s'expriment et qu'un débat peut se manifester.

Il arrive en effet qu'une véritable discussion collective s'engage au sein du Conseil. « Les grands jours – ils sont rares – sont ceux des tours de table ; dans les circonstances graves – avant un référendum par exemple – le Général demande à chaque ministre son avis personnel sur le projet en discussion »[912]. Comme l'explique le professeur Carcassonne, pour qu'il y ait débat au sein du Conseil, « il faut juste qu'un Président le veuille vraiment (…). De Gaulle, lui, craignait d'autant moins la confrontation qu'il avait une vraie autorité sur ses ministres »[913]. En 2007, rappelons que le Président Sarkozy a souhaité introduire une partie D qui a été abandonnée en 2011 puis restaurée en 2014 par le Président Hollande[914].

Le Conseil des ministres, même s'il n'est pas un grand lieu de débat, peut par ailleurs permettre à un membre du Gouvernement d'exprimer son désaccord avec le chef de l'État. Il est arrivé qu'un membre du Gouvernement méconnaisse la règle du *dernier mot* présidentiel, en particulier en période de cohabitation[915]. Par exemple, le 26 juillet 2000, Hubert Védrine a repris la parole à propos de la situation en Côte-d'Ivoire, Charles Josselin, ministre délégué à

[910] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 226.
[911] Sur les fonctions des parties A, B, C et D, cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 1, §2.
[912] P. MESSMER, *Mémoires*, Albin Michel, 1992, p. 259.
[913] B. BONTE, *op. cit.*, p. 260
[914] Cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 1, §2, D.
[915] De la même manière, lors de la suppléance du président de la République par le Premier ministre Dominique de Villepin, M. Sarkozy qui lui faisait face, selon le rituel protocolaire, a demandé au chef du Gouvernement, de reprendre la parole à propos de l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne (Cf. *Le Figaro* du 8 septembre 2005).

la coopération, ayant été mis en cause par le Président. Il en est également allé ainsi le 1er août suivant lorsque M. Jospin est intervenu après la déclaration de M. Chirac sur la Corse[916].

Un membre du Gouvernement peut très bien manifester également son désaccord avec le chef du Gouvernement. Jean-Pierre Chevènement est par exemple intervenu le 18 juin 1997 pour contester le pacte de stabilité et de croissance décidé à Amsterdam[917].

D'un point de vue juridique, le droit d'expression le plus abouti des membres du Gouvernement se matérialise par le contreseing qu'ils doivent apposer au bas des décrets délibérés en Conseil des ministres dans les matières qui les concernent[918].

Au surcroît, il n'y a pas qu'au niveau du droit d'expression que l'autonomie organisationnelle est partagée. Matignon joue aussi un rôle clé dans la mise en forme des délibérations du Conseil des ministres.

d) Le rôle clé de Matignon dans la verbalisation du Conseil des ministres

Le Secrétaire général du Gouvernement n'a pas le droit de prendre la parole au Conseil des ministres mais il est le seul acteur habilité à prendre « des notes exhaustives des propos tenus » lors de celui-ci[919] afin de rédiger son compte-rendu, son relevé de décisions ainsi que son communiqué de presse.

- La rédaction du compte-rendu du Conseil des ministres

Prévu par le règlement intérieur du 3 février 1947, le compte-rendu analytique, procès-verbal ou *verbatim* du Conseil des ministres est exclusivement « établi à l'usage interne de l'appareil de l'État »[920]. Rédigé par le seul Secrétaire général du Gouvernement, il est destiné aux archives et se doit d'être aussi détaillé que possible, sachant qu'il n'existe aucun enregistrement vidéo[921], ni même sonore de cette grand-messe hebdomadaire.

---

[916] Cf. *Le Monde* des 30 et 31 juillet 2000 ainsi que *Le Monde* du 3 août 2000. Des précédents avaient du reste eu lieu : avec l'accord du chef de l'État, M. Jospin avait repris la parole, lors du Conseil des ministres du 26 mai 1999 après que M. Chirac eut mis en cause les « graves dysfonctionnements de l'État » en Corse (Cf. *Le Monde* du 28 mai 1999). De la même manière, M. Chevènement intervînt le 16 juin suivant pour s'inquiéter des « exactions contre les civils serbes » au Kosovo, sans que le Président ne reprenne la parole (Cf. *Le Monde* du 18 juin 1999).

[917] « S'il y a bien un lieu dans lequel on doit pouvoir s'exprimer au nom de l'intérêt de la France, c'est le Conseil des ministres », devait affirmer l'intéressé à RTL, le 27 juin 1997 (*Libération* des 28 et 29 juin 1997).

[918] Sur ce point, cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, §2.

[919] R. DENOIX de SAINT MARC, *loc. cit.*

[920] J. FOURNIER, *op. cit*, p. 58. Cette absence de transparence n'est pas tolérée dans certains pays, à l'image des démocraties scandinaves. Qu'on en juge : l'article 6 du chapitre VII de la Constitution suédoise du 28 février 1974 dispose par exemple qu'« il est dressé procès-verbal des délibérations de tout Conseil de cabinet » et que « les opinions divergentes sont mentionnées ».

[921] D'aucuns ont pu préconiser de filmer le Conseil, à l'instar de Dominique de Villepin (B. BONTE, *op. cit.*, p. 259) ou de Nicolas Sarkozy : « Je réfléchis à une idée, ouvrir le conseil des ministres pour que les Français puissent voir comment ça se passe » (Entretien télévisé du 20 septembre 2009).

Le compte-rendu analytique n'est pas soumis pour approbation aux acteurs du Conseil des ministres, qu'il s'agisse du Président ou des ministres. « Il n'est donc établi que pour l'Histoire. Il ne peut exister aucun autre compte rendu de ce genre, car le Secrétaire général du gouvernement est le seul, avec le secrétaire général de la présidence, autorisé à prendre des notes en Conseil des ministres. Les ministres, en effet, n'ont pas le droit de prendre des notes »[922].

Au terme du Conseil, le Secrétaire général du Gouvernement rédige, à partir du compte-rendu analytique, un relevé de décisions.

- La rédaction du relevé de décisions du Conseil des ministres

Le relevé de décisions est soumis pour approbation, généralement en fin de semaine, au chef de l'État et constitue le document de référence officiel du Conseil. « Alors qu'au temps du général de Gaulle, il commençait par la formule ''le président de la République a décidé'', ses successeurs se sont contentés de le signer, voire de l'approuver verbalement ou de le faire approuver par leurs collaborateurs »[923].

Ce relevé est conservé en deux exemplaires : le premier est déposé au secrétariat général du Gouvernement tandis que le second est archivé au secrétariat général de la présidence, sachant que le Conseil constitutionnel peut éventuellement en réclamer la production d'un extrait[924].

Ce relevé reprend non seulement des décisions rendues publiques dans le communiqué de presse, mais également les orientations ou les directives « qui ont pu être données au cours du Conseil par le Premier ministre ou par le Président de la République, et qui ne figurent pas dans le communiqué »[925]. En ce sens, il est plus précis que le communiqué de presse.

[922] J. FOURNIER, *loc. cit.*
[923] J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 196.
[924] Cons. Const., n°95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, §7, Rec. p. 269 : « Considérant qu'il ressort de la production d'un extrait de relevé de décisions du conseil des ministres, que celui-ci a délibéré ».
[925] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 236. Pour en savoir davantage sur cette question, cf. également : M. LONG, *Les services du Premier ministre*, *op. cit.*, p. 69-70.

- La rédaction du communiqué de presse du Conseil des ministres

Le communiqué de presse permet de rendre compte des travaux du Conseil qui ont un caractère public.

Il est rédigé à l'avance par le Secrétaire général du Gouvernement à partir de ses notes et des projets de communiqués préparés par chaque ministère puis, présenté à l'issue du Conseil par le porte-parole du Gouvernement à la presse. Avec l'avènement d'Internet, chaque citoyen peut désormais demander à recevoir par voie électronique le Communiqué du Conseil des ministres qui est envoyé chaque mercredi après-midi en théorie.

En période de cohabitation, il est fréquent que la présidence de la République rende public un communiqué traduisant les positions du Chef de l'État et ses éventuelles « réserves ».

Fait moins connu des Français, depuis 2003, deux Conseils des ministres franco-allemands se tiennent chaque année.

3. Le cas atypique du Conseil des ministres franco-allemand ou la limitation de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement par voie conventionnelle : la déclaration du 22 janvier 2003

Afin de fêter les quarante ans du Traité de l'Élysée du 22 janvier 1963, la France et l'Allemagne ont adopté le 22 janvier 2003, à l'initiative de Jacques Chirac et de Gerhard Schröder, une déclaration commune signée au Palais de l'Élysée, venant notamment instituer[926] un Conseil des ministres franco-allemand semestriel[927] (ou *Deutsch-Französischer Ministerrat*) en remplacement des sommets franco-allemands qui avaient été instaurés par le traité de 1963[928].

La déclaration du 22 janvier 2003 prévoit que ces Sommets franco-allemands prennent la forme d'un Conseil des ministres auquel participent les ministres des deux pays ainsi que les deux secrétaires généraux pour la coopération franco-allemande de chacun des deux

[926] Quinze ans après la création du Conseil franco-allemand de sécurité et de défense et du Conseil économique et financier franco-allemand créé par le protocole de 1988.

[927] Conseil des ministres franco-allemands du 22 janvier 2003 (Paris), du 18 septembre 2003 (Berlin), du 13 mai 2004 (Paris), du 26 octobre 2004 (Berlin), du 26 avril 2005 (Paris), du 14 mars 2006 (Berlin), du 12 octobre 2006 (Paris), du 12 novembre 2007 (Berlin), du 9 juin 2008 (Straubing), du 24 novembre 2008 (Paris), du 12 mars 2009 (Berlin), du 4 février 2010 (Paris), du 10 décembre 2010 (Fribourg-en-Brisgau), du 6 février 2012 (Paris), du 22 janvier 2013 (Berlin) et du 19 févier 2014 (Paris). Pour cause d'élections législatives en Allemagne, le Conseil des ministres franco-allemand ne s'est pas réuni à l'automne 2005, 2009 et 2013.

[928] Cf. les sites Internet dédiés au Conseil des ministres franco-allemand : www.france-allemagne.fr & www.deutschland-frankreich.diplo.de.

pays[929]. La déclaration précise en outre que des Conseils des ministres restreints peuvent se tenir pour traiter de sujets spécifiques[930] et qu'il appartient aux ministres des affaires étrangères des deux pays d'en préparer l'ordre du jour.

La déclaration du 22 janvier prévoit ensuite la possibilité pour un ministre allemand d'assister au Conseil des ministres français et vice-versa. « Si un sujet de l'ordre du jour s'y prête, le ministre concerné du pays partenaire assistera au Conseil des ministres de l'autre partie et sera invité à présenter des projets de législation commune franco-allemande ». Ainsi Christine Lagarde participa par exemple au Conseil des ministres allemand du 31 mars 2010 tandis que Wolfgang Schäuble fut invité au Conseil des ministres français du 21 juillet 2010.

Le texte invite par ailleurs les ministres des deux pays, lorsqu'ils préparent des projets de loi nationaux, à consulter systématiquement leurs homologues et à mieux prendre en compte l'état et l'évolution de la législation du pays partenaire afin de rechercher toutes les convergences possibles.

Un tel dispositif juridique ne connaît « pas d'homologue dans la société internationale »[931] et constitue une limite de droit international à l'autonomie organisationnelle du Gouvernement au même titre que l'obligation pour les ministres français de participer au Conseil des ministres de l'Union européenne[932]. Autrement dit, la tenue d'un tel Conseil apparaît comme obligatoire sauf à renégocier ce dispositif juridique, chaque nouveau Gouvernement étant contraint de respecter l'organisation définie dans la déclaration du 22 janvier 2003 sauf à remettre en cause celle-ci.

Autre limitation de l'autonomie gouvernementale, mais cette fois, en droit interne : la création et la structuration des autres organes politiques de délibération gouvernementaux présidés par le chef de l'État.

---

[929] Point 41 de la déclaration du 22 janvier 2003 : « Un Secrétaire général pour la coopération franco-allemande sera institué dans chaque pays. Personnalité de haut niveau, il sera rattaché personnellement au Chancelier et au Premier ministre et disposera d'une structure appropriée au ministère des Affaires étrangères. Il coordonnera la préparation, la mise en œuvre, le suivi des décisions des instances politiques de concertation et le rapprochement de nos deux pays dans les instances européennes. Chaque secrétaire sera assisté d'un adjoint du pays partenaire. Le Secrétaire général pour la coopération franco-allemande participera au Conseil des ministres franco-allemand. Il présidera la Commission interministérielle pour la coopération entre les deux pays ».

[930] Cf. par ex. le Conseil franco-allemand de la défense et de la sécurité qui s'est déroulé le 6 février 2012 à Paris.

[931] L. SAVADOGO, « Quelques observations sur le Conseil des ministres franco-allemand », *RFDC*, 2006, n°67, p. 572. Cf. également : J. GERMAIN, « Le Conseil des ministres franco-allemand, une institution en voie d'affirmation », *RA*, 2008, n°364, p. 417–422.

[932] Cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 3, §3.

B. Une autonomie variable dans la création et la structuration des organes de délibération gouvernementaux présidés par le chef de l'État

Il est des organes de délibération au sein desquels les acteurs gouvernementaux jouent un rôle décisif mais pour lesquels l'autonomie de création et de structuration internes du Premier ministre est plus ou moins réduite. Il s'agit des instances dont l'organisation relève de la compétence exclusive du président de la République, en l'occurrence : les Conseils et comités supérieurs de Défense nationale (1) mais surtout des Conseils interministériels et les Conseils restreints à vocation non militaire (2).

1. Une autonomie partagée dans la création et la structuration des Conseils et comités supérieurs de Défense nationale

Au titre de l'article 15 C, en tant que chef des armées, le chef de l'État préside les conseils et comités supérieurs de Défense nationale[933]. Il s'agit pour l'essentiel du Conseil de défense et de sécurité nationale[934], des Conseils de défense restreints ainsi que des Conseils de défense spécialisés[935].

- La réunion du Conseil de défense et de sécurité nationale en formation plénière

Le décret du 24 décembre 2009 prévoit que, dans sa formation plénière, le Conseil de défense et de sécurité nationale comprend : le président de la République, le Premier ministre, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget, le ministre des Affaires étrangères, et, s'il y a lieu, sur convocation du Président, d'autres ministres pour les questions relevant de leur responsabilité. En outre, le Président peut convoquer toute personnalité en raison de sa compétence. Enfin, le secrétariat du Conseil de sécurité et de défense nationale est assuré par le SGDSN.

[933] Toutefois, l'article 21 alinéa 3 C précise que le Premier ministre peut assurer la suppléance du chef de l'État dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. L'article L. 1121-1 du Code de la défense dispose par ailleurs que « le conseil de défense et de sécurité nationale, de même que ses formations restreintes ou spécialisées, notamment le Conseil national du renseignement, sont présidés par le Président de la République, qui peut se faire suppléer par le Premier ministre ».

[934] Dont la création a été inspirée par le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale (J.-C. MALLET (Prés.), *Défense et sécurité nationale – Le Livre blanc*, La Documentation française, juin 2008, p. 252-253).

[935] Cf. Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O. du 29 décembre 2009. Sa première réunion s'est tenue le 24 mai 2010 (Cf. *Le Monde* des 26 et 27 mai 2012).

- La réunion du Conseil de défense et de sécurité nationale en formation restreinte

Le décret du 24 décembre 2009 rappelle que le Conseil de défense et de sécurité nationale peut être réuni en conseil restreint. Les Conseils de défense restreints voient leur composition fixée par le Président en fonction des points figurant à leur ordre du jour. Ils réunissent traditionnellement le chef de l'État, le Premier ministre, le ministre de la Défense, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur, le chef d'état-major des armées, le secrétaire général de l'Élysée ainsi que des hauts fonctionnaires militaires et civils en tant que de besoin.

- La réunion du Conseil de défense et de sécurité nationale en formation spécialisée

Le Conseil de défense et de sécurité nationale peut enfin être réuni en formation spécialisée.

Sa première formation spécialisée est constituée par le conseil national du renseignement qui comprend, outre le chef de l'État et le Premier ministre, les ministres et les directeurs des services spécialisés de renseignement dont la présence est requise par l'ordre du jour ainsi que le coordonnateur national du renseignement.

La seconde formation spécialisée est le conseil des armements nucléaires comprenant, en plus du président de la République et du Premier ministre, le ministre de la défense, le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et le directeur des applications militaires du commissariat à l'énergie atomique. De même, le Conseil peut entendre, sur décision du Président, des personnalités qualifiées et des industriels du secteur nucléaire et également se réunir en formation restreinte.

- Des Conseils dont la création et la structuration obéissent à la *doctrine Tricot*

Bien que présidés par le chef de l'État, ces Conseils ont une forte dimension gouvernementale puisqu'ils sont tous composés de membres du Gouvernement et parce que leur secrétariat est assuré par le SGDSN[936]. Or, c'est bien le chef de l'État qui en définit la composition, soit par décret contresigné par le Premier ministre pour les deux premiers Conseils susvisés, soit par la pratique, pour ce qui concerne les Conseils restreints.

[936] L'article R*. 1122-5 du code de la défense dispose que « Le secrétariat du conseil de défense et de sécurité nationale, dans ses formations plénières, spécialisées et restreintes, est assuré par le secrétaire général de la défense et de la sécurité Nationale ».

Or, juridiquement, le Premier ministre est considéré comme le véritable auteur de ces décrets. En effet, « en vertu de ce qu'il est convenu d'appeler la "doctrine Tricot"[937], le Président de la République signe des décrets qui n'ont pas été délibérés en Conseil des ministres mais qui touchent aux domaines dans lesquels il a, en vertu de la Constitution, des responsabilités particulières notamment en matière de défense, diplomatie et justice. Sur cette pratique, la jurisprudence du Conseil d'État est ancienne et constante : en vertu des arrêts du 27 avril 1962 (*Sicard*) et du 23 juin 1965 (*Syndicat des conseillers aux affaires administratives*), cette signature présidentielle est sans portée : si elle n'entache pas les décrets signés par le chef de l'État d'incompétence, dans la mesure où l'autorité compétente, le Premier ministre, les a également signés, elle ne fait pas obstacle à ce que des décrets, pris sous la seule signature du Premier ministre, modifient des textes revêtus de la signature présidentielle »[938].

Il faut savoir, par exemple, que l'ancêtre du Conseil de défense et de sécurité nationale, dénommé « Conseil de sécurité intérieure » avait été créé par le Premier ministre, sur le fondement de l'article 37 C, par un décret du 18 novembre 1997[939] et placé sous l'autorité de celui-ci[940] mais qu'au lendemain de la cohabitation, un décret en Conseil des ministres du 15 mai 2002 était venu placer de nouveau ce Conseil sous l'autorité du chef de l'État[941].

Il est pourtant des cas dans lesquels le Premier ministre se contente d'avaliser les choix organisationnels du président de la République. Ainsi en va-t-il des Conseils interministériels et des Conseils restreints non consacrés à la Défense nationale.

2. Une absence d'autonomie dans la création et la structuration des Conseils interministériels et des Conseils restreints

- La création et la structuration des Conseils interministériels

À tout moment, le président de la République peut décider discrétionnairement de convoquer un Conseil interministériel à l'Élysée ou d'en créer un par voie réglementaire[942] afin de réunir les membres du Gouvernement de son choix.

---

[937] Du nom du conseiller technique à l'Élysée au temps du général de Gaulle qui serait le père de cette tradition.
[938] J. MASSOT, *Alternance et cohabitation sous la Ve République*, *op. cit.,* p. 130-131.
[939] Décret n°97-1052 du 18 novembre 1997 J.O. du 19 novembre 1997.
[940] « On en a connu de pareils exemples aussi bien avant la cohabitation, ce qui supposait l'accord politique du Président, que pendant les cohabitations, ce qui peut alors se faire sans cet accord » (J. MASSOT, *Ibidem*).
[941] Décret n°2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure, J.O. du 16 mai 2002.
[942] Par exemple, le décret simple du président de la République du 21 avril 2008 a institué un Conseil de politique nucléaire chargé des questions relatives au nucléaire civil (Cf. Décret n°2008-378 du 21 avril 2008 instituant un conseil de politique nucléaire, J.O. du 23 avril 2008). Ce Conseil, présidé par le chef de l'État,

Ce procédé permet notamment au chef de l'État de faire primer son arbitrage sur celui du Premier ministre lorsqu'il l'estime nécessaire. La réunion d'un Conseil interministériel vise en effet à court-circuiter les arbitrages qui pourraient être effectués en Comité interministériel en particulier ou à Matignon de manière générale.

- La création et la structuration des Conseils restreints

Bien qu'il n'existe aucune disposition constitutionnelle en la matière, le Président peut décider de convoquer à l'Élysée, discrétionnairement et à tout moment, des Conseils restreints sur les sujets de son choix[943], en présence ou non de son Premier ministre, à l'image du « *G7* » de Nicolas Sarkozy[944].

Ces Conseils restreints n'ont pas de caractère permanent. Ils se réunissent au 55 Rue du Faubourg-Saint-Honoré, sur convocation du secrétaire général de l'Élysée et sous la

---

rassemble le Premier ministre, le ministre chargé de l'énergie, le ministre des Affaires étrangères, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé de l'industrie, le ministre chargé du commerce extérieur, le ministre chargé de la recherche, le ministre de la défense, le ministre chargé du budget, le chef d'état-major des armées, le SGDSN, l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique ainsi que tous les autres membres du Gouvernement (voire de hauts fonctionnaires civils ou militaires, le président de l'Autorité de sûreté nucléaire et le haut-commissaire à l'énergie atomique, s'ils y sont invités par le chef de l'État parce qu'y sont abordées des questions relevant de leurs attributions). Indices de l'hégémonie présidentielle : le chef de l'État préside le Conseil, définit ses grandes orientations, peut inviter certaines personnalités à participer au Conseil et le secrétaire général de la présidence assure le secrétariat de ce Conseil. Cf. d'autres exemples de Conseils interministériels créés par voie décrétale : Décret n°2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique, J.O. du 23 janvier 2014 ; Décret n°2009-182 du 18 février 2009 portant création du conseil interministériel de l'outre-mer, J.O. du 19 février 2009 ou Décret n°85-1410 relatif au Conseil du Pacifique Sud, J.O. du 31 décembre 1985, p. 15516. Le premier Conseil interministériel institué portait paradoxalement à l'époque le nom de Comité ; il s'agissait du Comité pour les affaires algériennes (Décret n°60-120 du 13 février 1960 instituant un Comité des affaires algériennes, J.O. du 14 février 1960, p. 1450).

[943] Sur la genèse des Conseils restreints, cf. spéc. : C. DULONG, *La vie quotidienne à l'Élysée au temps de Charles de Gaulle*, Hachette, 1974, Éd. 1990, p. 137. François Fillon a pu en témoigner : « Aujourd'hui, la méthode de travail de Nicolas Sarkozy est très différente et modifie les choses, y compris pour Matignon. Le président veut comprendre tous les dossiers. Et donc la plupart des sujets sont traités à partir de réunions qui ont lieu avec l'ensemble des ministres concernés à l'Élysée, même si on prépare ces réunions ici, à Matignon. Et quand on est à l'Élysée, tout le monde peut donner son point de vue et naturellement le Premier ministre peut, au moment où il le souhaite, peser sur les décisions » (François Fillon cité *in* R. BACQUÉ, *L'enfer de Matignon*, *op. cit*., p. 111).

[944] Jean Massot explique qu'au début de son mandat, le Président Sarkozy avait pris l'habitude de réunir son Premier ministre ainsi que quelques-uns de ses ministres, quatre à six fois par mois en moyenne, le plus souvent le week-end à la Lanterne, hors la présence du secrétaire général du Gouvernement. Or, à compter du mois de mai 2008, le chef de l'État a décidé d'organiser ces réunions sans le Premier ministre, en conviant quelques ministres de son cercle rapproché (J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit*., p. 191). « Indice de la présidentialisation du régime (…). Ce « Conseil des ministres bis », composé de Xavier Bertrand, Xavier Darcos, Éric Woerth, Brice Hortefeux, Laurent Wauquiez, Luc Chatel et Nadine Morano se réunissait, autour du chef de l'État afin de discuter de l'actualité et de définir la ligne gouvernementale. « Un regroupement jugé problématique par le Premier ministre François Fillon, lui-même exclu de ce groupe, qui estima nécessaire de rappeler que ''les sept n'échappent pas à l'autorité du Premier ministre, notamment dans les arbitrages budgétaires'', tout en précisant que le fait de ''donner une trop grande publicité'' à cette structure parallèle ''n'est pas sain pour le fonctionnement du gouvernement''(*in Le JDD* du 1er septembre 2008) » (F. ROUVILLOIS, *Droit constitutionnel*, *La Ve République*, 3e éd., Flammarion, 2009, p. 209).

présidence du chef de l'État. Y sont présents les membres du Gouvernement invités par celui-ci et des conseillers du Président.

Privilégiés à l'aube de la Ve République, les Conseils restreints ont été délaissés par François Mitterrand à partir de 1991[945], réhabilités par le Président Sarkozy et de nouveau abandonnés par le Président Hollande, à l'exception des Conseils restreints de Défense mentionnés ci-avant. « La réduction du nombre de conseils restreints réjouira ceux qui craignent une présidentialisation excessive – mais l'indicateur n'est qu'approximatif, puisqu'ils ne sont plus enregistrés et que la prééminence présidentielle peut emprunter d'autres voies »[946].

Enfin, le chef de l'État peut s'entretenir quand il l'entend avec des membres du Gouvernement à intervalles réguliers[947] ou irréguliers, voire en les convoquant en urgence, ces derniers pouvant alors utiliser les moyens appropriés pour être dans les meilleurs délais à l'Élysée[948].

En dépit de la prééminence présidentielle dans l'ordonnancement des organes qu'il dirige, le Premier ministre n'est pas totalement marginalisé. Il peut créer et structurer lui-même un grand nombre d'instances de délibération gouvernementales pourvu que le chef de l'État ne s'y oppose pas.

§2 – Une autonomie variable dans la création et la structuration des autres organes de délibération politiques du Gouvernement

À l'image des *Standing committees* britanniques, des Conseils fédéraux allemands ou des Comités intermittents italiens[949], le chef du Gouvernement français peut réunir diverses structures de délibération interministérielles destinées à débattre et à trancher un certain nombre de questions de nature politique ou à préparer les délibérations du Conseil des ministres. Avant tout, ces instances interministérielles permettent aux membres du Gouvernement de faire connaître à Matignon leurs propositions et leur point de vue avant

---

[945] Sur ce point, cf. spéc. : J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 223-224 ; S. NAK-IN, *op. cit.*, p. 66 ; B. TRICOT, « Rapport introductif sur les conseils restreints à l'Élysée du temps du général de Gaulle », Cité *in* É. CHIARADIA, *L'entourage du général de Gaulle (juin 1958-avril 1959)*, EPU, 2007, p. 146-177.

[946] O. DUHAMEL, *op. cit.*, p. 626.

[947] Traditionnellement, des entretiens bilatéraux hebdomadaires ont lieu entre le président de la République et certains de ses ministres. Par exemple, à la lecture de l'agenda de François Hollande, l'on peut constater que l'actuel chef de l'État reçoit chaque semaine, sauf voyage en province ou à l'étranger ou cas exceptionnel, son ministre des Affaires étrangères, chaque mardi matin à 8h30. À l'observation, François Hollande s'entretient également très régulièrement avec ses ministres, de préférence, le mercredi après-midi.

[948] Circulaire n°3792/SG du 12 août 1992 relative à l'utilisation des avertisseurs spéciaux, sirènes et gyrophares, (Dispositions relatives aux escortes ministérielles), Bulletin officiel des services du Premier ministre (B.O.S.P.M.) n°92/3 & Circulaire n°5225/SG du 18 mai 2007 relative aux escortes motocyclistes.

[949] Sur ce point, cf. par ex. : L. FAVOREU, P. GAÏA et *alii.*, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 662 & Y. MÉNY & Y. SUREL, *op. cit.*, p. 338-341.

qu'une décision ne soit prise. Au niveau politique, ces lieux privilégiés du débat intragouvernemental sont d'abord les Comités interministériels (A) mais également les réunions ministérielles dont le Premier ministre peut définir plus ou moins discrétionnairement les modalités organisationnelles (B).

A. Une autonomie variable dans la création et la structuration des Comités interministériels

Le Comité interministériel, encore appelé « Comité inter » dans le jargon gouvernemental[950], peut se définir comme la réunion de plusieurs membres du Gouvernement à l'Hôtel Matignon. Il s'agit d'un organe dirigé par le Premier ministre ayant pour objet un sujet à caractère interministériel, c'est-à-dire à dimension horizontale, et concernant donc, par définition, plusieurs départements ministériels.

Si de tels comités existaient sous la IIIe [951] et la IVe Républiques, à l'instar du Comité interministériel des prix[952], du Comité interministériel de la Jeunesse[953], du Comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation[954], du Comité interministériel de la reconstruction[955] ou du Comité pour le Conseil de l'Europe[956], le recours à cette formule de délibération gouvernementale – formalisée en 1947 dans le règlement intérieur du Gouvernement[957] – a finalement été systématisé sous la Ve République[958] en raison de la transversalité croissante des questions gouvernementales, dans un monde toujours plus complexe techniquement. Les Comités interministériels sont alors devenus les « moyens les plus habituels que le Premier ministre utilise dans sa mission d'impulsion et de coordination » des grandes décisions gouvernementales[959].

---

[950] Pour reprendre l'expression employée par M. Denoix de Saint Marc *in* « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement », *op. cit.*, p. 231 et s.

[951] Leur existence remonterait précisément à l'époque de la Première guerre mondiale (Sur ce point, cf. spéc. : J. M. GUISLIN, « Président du Conseil (IIIe et IVe Républiques) », *in* J.-F. SIRINELLI (Dir.), *Dictionnaire de la vie politique française au XXe siècle*, PUF, 1995, p. 843

[952] Décret du 30 septembre 1939 du Comité interministériel des prix, J.O. du 3 octobre 1939, p. 11914.

[953] Décret n°45-34 du 8 janvier 1945 portant institution d'un comité interministériel de la jeunesse, J.O. du 9 janvier 1945, p. 120.

[954] Décret n°46-340 du 15 février 1946 portant création du Comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation (CIAA), J.O. du 5 mars 1946, p. 1880.

[955] Décret n°47-205 du 16 janvier 1947 portant création du Comité interministériel du Plan de reconstruction, J.O. du 19 janvier 1947, p. 820.

[956] Décret du 2 août 1950 Comité interministériel pour le Conseil de l'Europe, J.O. du 3 août 1950, p. 8157.

[957] Ce règlement dispose que lorsqu'un « accord n'a pas pu se faire entre les différents ministres compétents sur un projet de loi ou de décret ou sur toute autre question concernant plusieurs départements ministériels, le Président du Conseil a la faculté de réunir, sous sa présidence, une conférence groupant les ministres intéressés assistés, le cas échéant, de leurs chefs de service. Le Secrétaire général du gouvernement assure le secrétariat de ces conférences » (Règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947).

[958] Sur ce point, cf. spéc. : A.-G. DELION, « Les conseils et comités interministériels », *AJDA*, 1975, p. 268.

[959] CONSEIL D'ÉTAT, *Structures gouvernementales et organisation administrative*, *op. cit.*, p. 20.

En principe, les Comités interministériels sont créés par voie de décret du Premier ministre ou en Conseil des ministres[960] (1). Dans la pratique, étant entendu qu'il appartient aux services du Premier ministre de rédiger ces décrets, c'est le chef du Gouvernement qui détermine lui-même les modalités d'organisation interne des Comités (2).

1. Une autonomie partagée du Premier ministre pour créer des Comités interministériels permanents et des Comités interministériels *ad hoc*

a) Les Comités interministériels créés par voie de décret du Premier ministre

Sur le fondement de l'article 21 alinéa 1 C et/ou de l'article 37 alinéa 1 C, le Premier ministre peut créer à sa guise tous les Comités interministériels qu'il juge nécessaires pour assurer la coordination du travail gouvernemental. Il peut même déléguer, sur le fondement de l'article 21 alinéa 2 C, son pouvoir de création d'un Comité interministériel à un ministre[961].

La plupart des Comités interministériels à caractère permanent sont toutefois créés par voie de décret simple du Premier ministre. Aujourd'hui, il s'agit pour l'essentiel, des Comités suivants qui ont été, pour la plupart d'entre eux, institués dans les années 2000 :

- le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (ou CIMAP)[962] ;
- le Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes[963] ;
- le Comité interministériel aux Archives de France[964] ;
- le Comité interministériel de coordination de la santé[965] ;
- le Comité interministériel de la mer (CIMer)[966] ;

[960] Il peut cependant arriver qu'un tel comité soit créée par la loi. Cf. par ex. : Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale créé par la loi n°66-892 du 3 décembre 1966 précitée mais organisé néanmoins par voie décrétale.

[961] Ce cas est resté tout à fait singulier et en pareille hypothèse, le Comité interministériel est présidé par le ministre créateur du Comité. Cf. par ex. : Arrêté du 6 juillet 1982 portant création d'un comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), J.O. du 8 juillet 1982 ; Arrêté du 30 avril 2007 modifiant l'arrêté du 28 février 1962 relatif au fonctionnement du comité interministériel des parcs nationaux, J.O. du 2 mai 2007. Plus remarquable est la possibilité offerte à un ministre de créer un Comité interministériel à caractère consultatif (Cf. par ex. : Arrêté du 24 août 2011 modifiant l'arrêté du 29 juin 2006 fixant la composition et le fonctionnement du comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État, J.O. du 1er septembre 2011).

[962] Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, J.O. du 31 octobre 2012.

[963] Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012 relatif au comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 30 septembre 2012.

[964] Décret n°2012-479 du 12 avril 2012 relatif au délégué interministériel aux Archives de France et au comité interministériel aux Archives de France, J.O. du 14 avril 2012.

[965] Décret n°2011-1471 du 8 novembre 2011 relatif au comité interministériel de coordination de la santé, J.O. du 10 novembre 2011.

- le Comité interministériel de la dépendance[967] ;
- le Comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL)[968] ;
- le Comité interministériel pour l'adoption[969] ;
- le Comité interministériel de prévention de la délinquance[970] ;
- le Comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes[971] ;
- le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires[972] ;
- le Comité interministériel de contrôle de l'immigration[973] ;
- le Comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs[974] ;
- le Comité interministériel de lutte contre les exclusions[975] ;
- le Comité interministériel de la famille[976] ;
- le Comité interministériel pour les villes[977] ;
- le Comité interministériel de développement et d'aménagement rural[978] ;
- le Comité interministériel de la Jeunesse (CIJ)[979] ;
- le Comité interministériel pour la Culture[980] ;
- le Comité interministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation (CIAA)[981].

---

[966] Décret n°2011-576 du 25 mai 2011 modifiant le décret n°95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer, J.O. du 27 mai 2011.
[967] Décret n°2010-1764 du 30 décembre 2010 portant création du comité interministériel de la dépendance, J.O. du 31 décembre 2011.
[968] Décret n°2009-1220 du 13 octobre 2009 modifiant le décret n°2005-1243 du 29 septembre 2005 instituant un comité interministériel et un délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements, J.O. du 14 octobre 2009.
[969] Décret n°2009-117 du 30 janvier 2009 portant création d'un comité interministériel pour l'adoption, J.O. du 1er février 2009.
[970] Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance, J.O. du 18 janvier 2006.
[971] Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes, J.O. du 18 octobre 2005.
[972] Décret n°2005-1270 du 12 octobre 2005 relatif à la création du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, J.O. du 13 octobre 2005.
[973] Décret n°2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration, J.O. du 27 mai 2005.
[974] Décret n°2001-116 du 5 février 2001 portant création du comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs, J.O. du 8 février 2001.
[975] Décret n°99-104 du 12 février 1999 portant création d'un comité interministériel de lutte contre les exclusions, J.O. du 19 février 1999.
[976] Décret n°98-646 du 28 juillet 1998 portant création de la délégation interministérielle à la famille et du comité interministériel de la famille, J.O. du 29 juillet 1998.
[977] Décret n°84-531 du 16 juin 1984 portant création d'un comité interministériel pour les villes, J.O. du 30 juin 1984.
[978] Décret n°83-693 du 25 juillet 1983 portant création du Comité interministériel de développement et d'aménagement rural, J.O. du 29 juillet 1983.
[979] Décret n°45-34 du 8 janvier 1945 précité puis Décret n°82-367 du 30 avril 1982 portant création d'un comité interministériel pour l'examen des problèmes intéressant la jeunesse dénommé comité interministériel de la jeunesse, J.O. du 2 mai 1982.
[980] Décret n°78-183 du 20 février 1978 relatif au fonds d'intervention culturelle et au comité interministériel pour l'action culturelle auprès du premier ministre, J.O. du 23 février 1978.

Le Premier ministre peut par ailleurs réunir, lorsqu'il l'estime urgent, et sans prendre la peine de rédiger un décret, tout Comité interministériel *ad hoc* ou restreint. Cette formule est plutôt utilisée en cas de crise, comme l'ont illustré le récent Comité interministériel sur le problème de la criminalité à Marseille convoqué à la fin de l'année 2012[982] ou les récurrents Comités interministériels sur la question corse des années 1990. Compte tenu de leur nature, ces comités *ad hoc* ou restreints, n'existent que « le temps de leur convocation »[983].

En matière de création des Comités interministériels, le Premier ministre n'a pourtant pas toujours les coudées franches : un certain nombre d'entre eux sont créés par voie de décret en Conseil des ministres.

b) Les Comités interministériels créés par voie de décret en Conseil des ministres

Dans l'hypothèse où un Comité interministériel est créé en Conseil des ministres, l'autonomie du Premier ministre est formellement partagée avec le chef de l'État puisque le décret est signé par le président de la République et seulement contresigné par le Premier ministre.

Or, si des Comités interministériels sont créés par un décret en Conseil des ministres, l'autonomie du Premier ministre reste conséquente. En fait, très souvent, le chef du Gouvernement est à l'initiative de la naissance du Comité, ses services rédigeant son décret de création. De surcroît, il lui revient toujours *in fine* de présider le Comité ainsi créé.

En réalité, les Comités interministériels peuvent être créés par un décret en Conseil des ministres plutôt que par un décret du Premier ministre pour deux raisons principales. Soit leur création est inscrite à l'ordre du jour du Conseil pour montrer à l'opinion publique que le Gouvernement a pris la mesure d'une question particulière ; soit le passage en Conseil des ministres s'impose dès lors que le Comité interministériel traite de questions relevant du domaine réservé du chef de l'État[984] ou de problématiques intéressant particulièrement celui-ci.

Actuellement, le nombre des Comités créés par décret en Conseil des ministres n'est pas négligeable. Pour l'essentiel, ils ont été créés au cours des années 1990-2000, à savoir :

---

[981] Décret n°46-340 du 15 février 1946 précité.
[982] Cf. par ex. : *Le Figaro* du 30 août 2012.
[983] J.-L. BODIGUEL, « Conseils restreints, comités interministériels, réunions interministérielles », in F. de BAECQUE & J.-L. QUERMONNE (Dir.), *Administration et politique sous la Ve République*, Presses de la FNSP, 1981, p. 140.
[984] Sur ce point, cf. spéc. : G. CARCASSONNE, « Le Premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs*, 1997, n°83, p. 65-74.

- le Comité interministériel du handicap (CIH)[985] ;
- le Comité interministériel des réseaux internationaux de l'État[986] ;
- le Comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques[987] ;
- le Comité interministériel à l'intégration[988] ;
- le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement[989] ;
- le Comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme[990] ;
- le Comité interministériel pour le développement durable[991] ;
- le Comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie et de prévention des dépendances[992] ;
- le Comité interministériel de l'aide au développement[993] ;
- le Comité interministériel pour le développement de l'emploi[994] ;
- le Comité interministériel pour la réforme de l'État[995] ;
- le Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger[996] ;
- le Comité interministériel du renseignement[997] ;
- le Comité interministériel de la sécurité routière[998].

---

[985] Décret n°2009-1367 du 6 novembre 2009 portant création du comité interministériel du handicap (CIH), J.O. du 10 novembre 2009.
[986] Décret n°2009-177 du 16 février 2009 portant création du comité interministériel des réseaux internationaux de l'Etat, J.O. du 17 février 2009.
[987] Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O. du 29 décembre 2009.
[988] Décret n°2008-222 du 6 mars 2008 relatif au comité interministériel à l'intégration modifiant le décret n°89-881 du 6 décembre 1989, J.O. du 7 mars 2008.
[989] Décret n°2007-1642 du 22 novembre 2007 modifiant le décret n°98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), J.O. du 23 novembre 2007.
[990] Décret n°2003-1164 du 8 décembre 2003 portant création du comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, J.O. du 9 décembre 2003.
[991] Décret n°2003-145 du 21 février 2003 portant création du comité interministériel pour le développement durable, J.O. du 22 février 2003.
[992] Décret n°99-808 du 15 septembre 1999 relatif au comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie et de prévention des dépendances et à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, J.O. du 17 septembre 1999.
[993] Décret n°96-234 du 21 mars 1996 portant création du comité interministériel de l'aide au développement, J.O. du 23 mars 1996.
[994] Décret n°95-764 du 8 juin 1995 portant création du comité interministériel pour le développement de l'emploi, J.O. du 9 juin 1995.
[995] Décret n°95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'État et au Commissariat à la réforme de l'État, modifié par le Décret n°98-573 du 8 juillet 1998, J.O. du 11 juillet 1998.
[996] Décret n°94-108 du 5 février 1994 portant création d'un comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, J.O. du 8 février 1994.
[997] Décret n°89-258 du 20 avril 1989 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement, J.O. du 23 avril 1989.
[998] Décret n°75-360 du 15 mai 1975 relatif au comité interministériel de la sécurité routière, modifié par le Décret n°2003-294 du 31 mars 2003, J.O. du 1er avril 2003.

À l'instar des Comités interministériels créés par décret simple (qui peuvent être supprimés par un décret du Premier ministre), les Comités interministériels créés en Conseil des ministres ne peuvent être abrogés que par un décret pris en Conseil des ministres[999].

Notons que si le chef du Gouvernement dispose d'une autonomie partagée dans la création et la suppression des *Comités inter*, il jouit d'une pleine autonomie dans la structuration interne de ceux-ci.

2. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la structuration des Comités interministériels

Dans la pratique, les décrets définissant l'organisation interne des Comités sont rédigés par les services du Premier ministre. À la lecture de ces décrets, il s'avère que les règles en matière de structuration sont souvent analogues d'un Comité à l'autre mais que le Premier ministre peut décider discrétionnairement d'imposer certaines modalités organisationnelles *sui generis*.

Les décrets relatifs aux Comités interministériels définissent d'abord leur composition. La règle traditionnelle veut que ces Comités réunissent les membres du Gouvernement concernés par le domaine d'activité du Comité et non l'ensemble des membres du Gouvernement[1000], chaque Comité étant spécialisé dans une fonction particulière[1001]. Ainsi, le décret définit-il souvent une liste exhaustive de ministres devant participer au Comité[1002] tout en prenant le soin de préciser que le Premier ministre peut inviter d'autres membres du Gouvernement à siéger au sein de celui-ci en fonction des questions inscrites à l'ordre du jour[1003]. Le décret impose parfois la présence d'un représentant du président de la République[1004], de membres de l'administration gouvernementale[1005] ou de membres

[999] Cf. par ex. : Décret n°2008-414 du 28 avril 2008 portant suppression du comité interministériel pour les restructurations de défense et du délégué interministériel aux restructurations de défense, J.O. du 30 avril 2008.

[1000] Par exemple, le dernier Comité créé en 2012, le CIMAP ne comprend que les ministres du Gouvernement Ayrault et non les ministres délégués (Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 précité).

[1001] Cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 2.

[1002] Cf. par ex. : Décret n°2010-1764 du 30 décembre 2010 précité : « Le comité interministériel de la dépendance est composé des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées, de la famille, de la solidarité, de la santé, de l'emploi, de l'économie, de la sécurité sociale, du budget et des collectivités territoriales ».

[1003] Cf. par ex. : Décret n°2009-117 du 30 janvier 2009 ou Décret n°2001-116 du 5 février 2001 précités.

[1004] Tel est singulièrement le cas lorsqu'il s'agit d'un décret pris en Conseil des ministres. Cf. par ex. : Décret n°2003-1164 du 8 décembre 2003, Décret n°2003-145 du 21 février 2003, Décret n°96-234 du 21 mars 1996 ou Décret n°94-108 du 5 février 1994 précités.

[1005] Les décrets mentionnent parfois en effet que les membres du Gouvernement « peuvent se faire assister par des hauts fonctionnaires de leur département » (Décret n°78-183 du 20 février 1978 précité). Il peut s'agir par exemple du secrétaire général du Gouvernement (Décret n°2005-1270 du 12 octobre 2005 précité), de secrétaires généraux de ministères (Cf. par ex. : Décret n°2009-177 du 16 février 2009 précité), de délégués interministériels ou de Commissaires généraux (Décret n°2005-1270 du 12 octobre 2005 précité). Bref, le Premier ministre peut requérir la présence de tout fonctionnaire de son choix.

extérieurs aux organes gouvernementaux[1006]. Ordinairement, les membres du Gouvernement se rendent toujours aux Comités interministériels avec un membre de leur cabinet ou de leur administration centrale[1007]. Enfin, cas exceptionnel, le Premier ministre peut décider de composer un Comité interministériel exclusivement de fonctionnaires et déléguer la présidence de celui-ci à un haut fonctionnaire[1008].

En dehors de ce dernier cas spécifique, les décrets disposent toujours que le Comité est présidé par le Premier ministre. De la même façon, un article du décret prévoit à chaque fois que le chef du Gouvernement peut déléguer son pouvoir de présider le Comité à l'un de ses ministres[1009]. Mieux, un « vice-président » du Comité est parfois nommé[1010]. Dans les faits, il se peut que le Premier ministre délègue à l'un de ses collaborateurs le soin de présider la réunion, en dépit des dispositions textuelles prévoyant sa suppléance par un ministre.

Pour des raisons d'efficacité, le travail des Comités est toujours préparé en amont. D'une part, les décrets dotent généralement les *Comités inter* d'un secrétariat permanent ou, à défaut, indiquent quel organe existant a la charge d'assurer leur secrétariat[1011] (SGG[1012], S.G.D.S.N[1013], S.G.A.E[1014], SGMAP[1015], ministre[1016], secrétaire général de ministère[1017], secrétaire général *ad hoc*[1018], directeur d'administration centrale[1019] ou délégué interministériel[1020]). Qui plus est, les décrets créent quelquefois des structures destinées à préparer en amont les Comités interministériels. Ces organes de préparation sont composés de

[1006] Tel est le cas par exemple des dirigeants d'organismes publics (Cf. par ex. : Décret n°2009-177 du 16 février 2009 précité) ou des présidents de Conseils nationaux (Cf. Décret n°2003-145 du 21 février 2003 précité)

[1007] Les ministres « y viennent soit seuls, soit accompagnés de certains de leurs collaborateurs. Ils y sont parfois suppléés par leur directeur de cabinet » (J. FOURNIER, *op. cit*., p. 217). Sur la suppléance par un membre de leur cabinet, cf. spéc. : O. SCHRAMECK, *op.cit.*, p. 140).

[1008] Cf. par ex. les cas topiques du Comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins (Circulaire interministérielle du 5 juin 2013 relative à la mise en place du comité interministériel de la performance et de la modernisation de l'offre de soins hospitaliers (Copermo)) dirigé par le secrétaire général des ministères des affaires sociales, du Comité interministériel aux Archives de France dirigé par le directeur général du patrimoine (qui est en même temps délégué interministériel aux archives) et composé essentiellement de directeurs d'administration centrale (Cf. Décret n°2012-479 du 12 avril 2012 précité) ou celui du Comité interministériel de coordination de la santé où ne siègent également que des directeurs (Cf. Décret n°2011-1471 du 8 novembre 2011 précité).

[1009] Cf. par ex. : « Le comité interministériel est présidé par le Premier ministre ou, par délégation de celui-ci, par le ministre chargé des droits des femmes » (Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012 précité).

[1010] Cf. par ex. : Décret n°83-693 du 25 juillet 1983 précité.

[1011] Sur ce point, cf. spéc. : A. LYONNET, *Problèmes de coordination interministérielle sous l'égide du Premier ministre : les comités interministériels*, Thèse (Dact.), Paris, 1968, p. 93.

[1012] Cf. par ex. : Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012, Décret n°2011-576 du 25 mai 2011 ou Décret n°2005-1270 du 12 octobre 2005 précités. Pour les Comités interministériels *ad hoc*, c'est *a priori* toujours le SGG qui en assure le secrétariat.

[1013] Cf. par ex. : Décret n°89-258 du 20 avril 1989 précité.

[1014] Cf. par ex. : Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 précité.

[1015] Cf. par ex. : Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 précité.

[1016] Cf. par ex. : Décret n°2003-145 du 21 février 2003 ou Décret n°95-764 du 8 juin 1995 précités.

[1017] Cf. par ex. : Décret n°2008-222 du 6 mars 2008 précité.

[1018] Cf. par ex. : Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006 ou Décret n°2005-544 du 26 mai 2005 précités.

[1019] Cf. par ex. : Décret n°2009-117 du 30 janvier 2009 précité.

[1020] Cf. par ex. : Décret n°2009-1220 du 13 octobre 2009 précité.

collaborateurs des ministres et peuvent être : un « comité permanent »[1021], un « comité de gestion »[1022], un « conseil d'orientation »[1023], un « comité de coordination »[1024], une « mission interministérielle »[1025], un « délégué interministériel »[1026] ou un « observatoire national »[1027]. D'autre part, si le secrétariat du Comité se charge de convoquer les ministres pour la tenue de celui-ci à Matignon, il appartient au cabinet du Premier ministre de fixer l'ordre du jour de chaque Comité interministériel et d'officialiser, si besoin, via le SGG, le relevé de décision du Comité sous forme d'un *bleu.*

En effet, les Comités interministériels sont non seulement un lieu de débat privilégié au sein du Gouvernement mais également l'un des lieux où sont rendus les principaux arbitrages[1028] du Premier ministre « tout particulièrement en matière budgétaire, sous la forme successive de lettre de cadrage puis de lettre-plafond (…). Cependant, appel peut être interjeté éventuellement de la décision par le ministre désavoué devant le chef de l'État »[1029]. Ajoutons que, si par le passé, le Gouvernement ne communiquait guère sur les décisions prises en Comité interministériel, il en va différemment aujourd'hui où les comptes rendus de chaque Comité sont théoriquement mis en ligne sous forme d'un dossier de presse[1030].

Compte tenu de l'importance du sujet traité, les décrets prévoient parfois un nombre minimal de Comités interministériels devant se tenir dans l'année. Trois formules principales se retrouvent dans les textes réglementaires : le Comité se réunit « au moins une fois par an »[1031], « au moins deux fois par an »[1032] ou « chaque fois que nécessaire »[1033]. En fait, la fréquence de réunion d'un Comité obéit à deux facteurs. D'une part, elle dépend des priorités du travail gouvernemental. D'autre part, elle est proportionnelle à l'appétence du Premier ministre pour ce type d'organe. Ainsi, un ancien Premier ministre confiait-il ne pas aimer les comités interministériels qu'il jugeait « bien lourds et assez peu efficaces »[1034].

Enfin, il faut souligner que les décrets prévoient rarement une durée de vie déterminée pour les Comités interministériels qui sont, par définition, créés pour une durée indéterminée

---

[1021] Cf. par ex. : Décret n°2009-177 du 16 février 2009 précité, Décret n°95-1007 du 13 septembre 1995 ou Décret n°94-108 du 5 février 1994 précités.
[1022] Cf. par ex. : Décret n°83-693 du 25 juillet 1983 précité.
[1023] Cf. par ex. : Décret n°2001-116 du 5 février 2001 précité.
[1024] Cf. par ex. : Décret n°2008-222 du 6 mars 2008 précité.
[1025] Cf. par ex. : Décret n°99-808 du 15 septembre 1999 précité.
[1026] Cf. par ex. : Décret n°2012-1097 du 28 septembre 201 ou Décret n°89-258 du 20 avril 1989 précités.
[1027] Cf. par ex. : Décret n°75-360 du 15 mai 1975 précité.
[1028] Sur la question des arbitrages au sein des Comités interministériels, cf. spéc. : A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 228-229.
[1029] GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit*., p. 608.
[1030] Cf. par ex. : Compte rendu du Comité interministériel de la mer du 2 décembre 2003.
[1031] Cf. par ex. : Décret n°2003-145 du 21 février 2003 ou Décret n°2001-116 du 5 février 2001 précités.
[1032] Cf. par ex. : Décret n°89-258 du 20 avril 1989 ou Décret n°82-367 du 30 avril 1982 précités.
[1033] Cf. par ex. : Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012 précité.
[1034] L. FABIUS, *Lettre à M. Alexandre Bonduelle du 17 juillet 1990*, Cité in A. BONDUELLE, *op. cit*., p. 228.

sauf cas particulier[1035]. Ainsi, certains Comités, jamais abrogés officiellement, ne sont plus guère réunis comme le Comité interministériel à l'économie institué en 1940[1036], « la flamme étant plus ou moins entretenue »[1037] selon la nature des organes.

Au total, les Comités interministériels relèvent pleinement d'un droit gouvernemental écrit. Il en va bien autrement des diverses réunions de ministres lesquelles relèvent davantage de l'empirisme.

B. Une autonomie variable dans la tenue de réunions ministérielles

Le « Conseil de Gouvernement », encore appelé « Conseil de cabinet » ou « réunion des ministres »[1038], peut se définir comme la réunion de l'ensemble des membres du Gouvernement à l'Hôtel Matignon, sous la direction du Premier ministre et hors la présence du chef de l'État[1039] aux fins de traiter une ou plusieurs questions gouvernementales de première importance.

Si d'aucuns ont relevé que les premiers Conseils de cabinet ont été initiés sous le règne de Louis Philippe Ier, ils ont connu une systématisation sous la IIIe et la IVe Républiques. Le règlement intérieur du 3 février 1947 disposait, en effet, que le Président du Conseil pouvait réunir sous sa présidence les membres du Gouvernement en Conseil de cabinet, dont la vocation première était de préparer les décisions des Conseils des ministres.

Sous la Ve République, les Conseils de cabinet ont été assez peu usités, à l'exception des périodes de cohabitation et de leur résurrection en 2014 à l'initiative de Manuel Valls, en période de concordance des majorités (1). Au vrai, les Premiers ministres leur préfèrent souvent la souplesse et la modernité de réunions informelles pour organiser le débat et l'information au sein de leur Gouvernement[1040], renforcer les échanges, la solidarité et la mobilisation des ministres ou pour définir de concert les grandes orientations de la politique gouvernementale : tel est notamment le rôle des séminaires gouvernementaux, lesquels

[1035] « Il est créé, pour une durée de trois ans, un comité interministériel de l'État » (Cf. par ex. : Décret n°95-1007 du 13 septembre 1995 précité). Finalement, l'existence de ce Comité a été prolongée par un décret de 1998 (Décret n°98-573 du 8 juillet 1998, J.O. du 11 juillet 1998).
[1036] Décret du 30 mars 1940 portant création d'un Comité interministériel économique, J.O. du 31 mars 1940, p. 2342.
[1037] R.-DENOIX DE SAINT MARC, *op. cit.*, p. 231.
[1038] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 609.
[1039] En dépit de la qualification de « Conseil ».
[1040] Pour une bonne part, l'activité gouvernementale « revêt un caractère informel : ce sont les échanges quotidiens entre les conseillers du Premier ministre et leurs homologues des ministères, les diverses réunions, les déjeuners ou petits déjeuners auxquels le chef du Gouvernement convie certains de ses ministres ou les responsables de sa majorité » qui permettent de définir la politique gouvernementale (S. LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p. 11).

relèvent d'une autonomie partagée puisqu'ils peuvent être aussi bien convoqués à l'initiative de Matignon qu'à celle de l'Élysée (2).

1. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la réunion d'un Conseil de cabinet en période de cohabitation puis en période de concordance des majorités depuis avril 2014

La pratique veut que le Conseil de cabinet soit composé du Premier ministre, des membres du Gouvernement, du directeur de cabinet du Premier ministre ainsi que de certains collaborateurs de cabinets ministériels. Les membres de ce Conseil sont convoqués par le secrétariat général du Gouvernement qui leur envoie l'ordre du jour du Conseil, lequel est arrêté par le cabinet du Premier ministre. Ces Conseils sont destinés à débattre collégialement des grandes questions liées au programme de travail gouvernemental.

a) Une pleine autonomie dans la réunion d'un Conseil de cabinet en période de cohabitation

À l'orée de la Ve République, la formule du Conseil de Gouvernement semble promise à un bel avenir. Entre janvier 1959 et avril 1962, Michel Debré réunit pas moins de trente-quatre Conseils de cabinet[1041].

Présidentialisation oblige, ces organes politiques de délibération ont pourtant vite disparu. Georges Pompidou, n'en convoque qu'un seul, le 16 avril 1962, lors de sa prise de fonction car le Général de Gaulle en exige la suspension[1042].

Ce n'est qu'à la faveur des cohabitations que les Conseils de cabinet vont recouvrir leur raison d'être. Les premières réunions du Gouvernement Chirac de 1986, sous la forme de Conseils de Gouvernement, sont d'abord « pudiquement baptisées réunions de ministres » pour ne pas froisser le Président Mitterrand avant de revenir finalement « à la qualification

---

[1041] M. DEBRÉ, *Mémoires*, Albin Michel, 1984, t.3, p. 29. Il précise : « Les ministres sont pour la plupart friands de ces réunions qui leur permettent de s'exprimer longuement. Le Général, au contraire, n'est pas favorable à ces réunions gouvernementales tenues hors de sa présence. Je lui fais valoir les raisons qui m'animent. Il les accepte de mauvaise grâce. Parmi les orientations qu'il imposera à Pompidou, figurera en premier lieu la disparition des conseils de cabinet » (Roger Belin in *Lorsqu'une République chasse l'autre (1958-1962). Souvenirs d'un témoin*, Michalon, 1999, p. 79) dénombre quant à lui, dix à douze conseils de cabinet de 1959 à 1962 : « Au cours de ces conseils…, les ministres s'exprimeront avec une liberté beaucoup plus grande que celle dont même les plus hardis font usage dans les Conseils des ministres. Michel Debré aime ces réunions ; elles lui donnent le sentiment qu'il tient en main son Gouvernement. Le Général les apprécie moins, mais il n'y fait pas obstacle. Il a confiance dans son Premier ministre et lui laisse les coudées franches pour lui permettre d'entreprendre et de mener à bien de grandes réformes ».

[1042] « Le général de Gaulle ne le laissera pas poursuivre la pratique des conseils de cabinet, traditionnelle sous la IIIe et la IVe Républiques que Michel Debré avait su maintenir avec une certaine discrétion » (R. BELIN, *Idem*, p. 211-212). Cf. également : J.-M. SAUVÉ, « Le Conseil des ministres », *op. cit.*, p. 510. Pour un inventaire détaillé des conseils de cabinet s'étant tenus jusqu'en 1999, cf. spéc. : C. DULONG, *La vie quotidienne à l'Élysée au temps de Charles de Gaulle*, Hachette, 1974, Éd. 1990, p. 117 et s. ; A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 242-246.

traditionnelle de Conseil de cabinet »[1043]. Pendant cette première cohabitation, le Gouvernement se réunit en moyenne tous les deux mois sous la forme d'un Conseil de cabinet[1044].

À l'occasion de la deuxième cohabitation, le Premier ministre, Édouard Balladur, décide de ne pas recourir à la formule des Conseils de cabinet. Lors du premier Conseil des ministres, le nouveau chef du Gouvernement s'en explique ainsi : « il n'est pas question pour moi, sauf exception, de réunir de Conseil de cabinet préalablement au Conseil des ministres qui serait alors transformé en simple organe d'enregistrement. Ce serait une incongruité »[1045]. En réalité, bien qu'il s'en défende, M. Balladur a parfois réuni l'ensemble de ses ministres à Matignon, préférant parler de « séminaire » plutôt que de Conseil de cabinet[1046].

Lors de la troisième cohabitation, Lionel Jospin a pour sa part décidé d'user de la formule des Conseils de Gouvernement afin « de débattre collégialement des orientations de la politique gouvernementale »[1047] sans que les secrétaires d'État y participent automatiquement. Le premier Conseil de Gouvernement s'est tenu dès le 12 juin 1997 en vue de préparer la déclaration de politique générale au Parlement[1048]. Par la suite, il a été réuni régulièrement au rythme de deux fois par mois. Si une telle fréquence est inhabituelle, l'ancien directeur de cabinet du Premier ministre reconnaît que « ces conseils de gouvernement se sont englués avec le temps dans un certain formalisme. Ainsi les réunions présidées par Lionel Jospin une semaine sur deux chaque jeudi, alternativement avec les seuls ministres de plein exercice et en formation plénière du gouvernement, d'abord vivantes et animées, portées par l'entrain et la réussite d'une équipe à ses débuts, se sont progressivement engoncées dans un certain formalisme marqué par des prises de parole plus prévisibles et lissées »[1049]. Dernier élément corroborant la pleine autonomie du chef du Gouvernement en période de discordance des majorités : il est arrivé qu'un Conseil de cabinet, aux allures de « contre-Conseil des ministres », soit réuni par Lionel Jospin à l'issue d'un Conseil des ministres et non en amont de celui-ci[1050].

Fait nouveau, le dernier Premier ministre nommé, Manuel Valls, ancien collaborateur de Lionel Jospin, a décidé en 2014, de ressusciter les Conseils de cabinet en dehors des périodes de cohabitation.

[1043] G. CONAC, *Le Droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, 1989, p. 90.
[1044] Or, il est difficile d'obtenir des statistiques fiables. Sur ce point, cf. A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 245.
[1045] B. BONTE, *op. cit.*, p. 187.
[1046] Sur ce point, cf. : R.-DENOIX DE SAINT MARC, *op. cit.*, p. 230.
[1047] Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental, J.O. du 7 juin 1997.
[1048] Cf. *Le Monde* du 14 juin 1997.
[1049] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 141.
[1050] Cf. par ex. *: Le Monde* du 13 janvier 2000.

b) Une innovation institutionnelle récente : la décision de Manuel Valls, annoncée lors du Conseil des ministres du 4 avril 2014, de convoquer un Conseil de cabinet en période de concordance des majorités

Lors du premier Conseil des ministres du Gouvernement Valls, le nouveau chef du Gouvernement a exprimé « la volonté de donner toute sa place, dans le fonctionnement du Gouvernement, à la délibération politique ». À cette fin, il a annoncé qu'il réunirait tous les quinze jours, le jeudi matin, l'ensemble des ministres et des secrétaires d'État pour « discuter librement »[1051] de la politique gouvernementale, cette décision ayant été prise en accord avec le chef de l'État[1052]. Il a précisé par ailleurs qu'un conseiller du président de la République serait présent lors de cette réunion bimensuelle.

Cette décision d'instaurer des Conseils de cabinet en période de concordance des majorités ne laisse pas d'étonner. L'on peut d'abord y voir la volonté de politiser les délibérations gouvernementales. Dans son viatique sur la méthode gouvernementale du 4 avril, le chef du Gouvernement a en effet tenu à rappeler aux ministres qu'ils étaient « les chefs » de leur administration et que « les rôles respectifs des cabinets ministériels, des administrations centrales et des services déconcentrés » devaient être clarifiés afin que les ministres puissent imposer politiquement leurs vues. L'on peut également y discerner la volonté de rechercher l'efficacité de la délibération gouvernementale en favorisant un débat interne, fondé sur l'ouverture et la confiance[1053], pour mieux garantir la collégialité et la solidarité qui ont fait défaut au sein de l'équipe précédente, la presse ne cessant de mettre en avant les désormais fameux « couacs gouvernementaux »[1054]. L'on y verra enfin, la manifestation à peine implicite de Manuel Valls de montrer qu'il est le véritable chef de son Gouvernement.

Ainsi donc, depuis le 17 avril 2014[1055], tous les quinze jours, chaque jeudi matin à 11 heures[1056], se tiennent des conseils de cabinet à l'Hôtel de Matignon, suivis d'un déjeuner du Premier ministre avec les membres de son Gouvernement programmé à 13 heures.

[1051] Cité in *Le JDD* du 13 avril 2014.

[1052] Manuel Valls, quant à lui, est incité à réunir ses ministres à Matignon plus fréquemment que ne le faisait Jean-Marc Ayrault. La rareté des échanges collectifs a été jugée comme l'une des causes principales des dysfonctionnements du précédent Gouvernement que regrette le chef de l'État (Cf. *Le Monde* du 4 avril 2014).

[1053] Dans sa circulaire relative à la méthode de travail du Gouvernement, Manuel Valls écrit : « Je vous réunirai, avec l'accord du Président de la République, tous les 15 jours, le jeudi matin, afin que nous délibérions de façon ouverte et confiante » (Circulaire n°5709/SG du 17 avril 2014 précitée).

[1054] Cf. par ex. : le différend qui a opposé Manuel Valls et Cécile Duflot sur la question des Roms et qui a donné lieu à une intervention du président de la République (*Le Figaro* du 2 octobre 2013).

[1055] Manuels Valls avait par ailleurs convié exclusivement ses secrétaires d'État pour une réunion de travail à Matignon, au lendemain de leur nomination, le 10 avril 2014.

[1056] La réunion peut être décalée, au besoin, le vendredi matin comme le 30 mai 2014.

Pour l'heure, la formule ne semble pas avoir empêché les dissensions et les manquements à la solidarité gouvernementale. L'on imagine bien que le débat qui a opposé M. Valls à M. Montebourg sur la question de l'austérité et du changement d'orientation de la politique économique s'est tenu en Conseil de cabinet avant d'etre révélé publiquement. Le fait de débattre collégialement permet probablement d'améliorer la qualité des relations entre les membres du Gouvernement ainsi que celle du travail gouvernemental mais ne constitue aucunement une garantie de discipline et de stabilité.

Cela étant, traditionnellement, bien d'autres types de réunions ministérielles se tiennent sous l'autorité du Premier ministre pour garantir la discipline du Gouvernement ainsi que l'unité du travail gouvernemental.

2. Une autonomie variable du Premier ministre dans la tenue des autres réunions ministérielles

a) Une autonomie partagée dans la tenue de séminaires gouvernementaux

La presse et les documents internes du Gouvernement emploient régulièrement l'expression de « séminaire gouvernemental » ou de « séminaire de travail du Gouvernement », voire de « réunion de travail du Gouvernement » ou de « séminaires de gouvernance »[1057]. Ce vocable moderniste serait apparu sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing qui faisait organiser à Rambouillet des séminaires destinés au travail gouvernemental[1058].

S'il s'agit d'une structure gouvernementale imaginée à l'origine par le Président Giscard d'Estaing, l'institutionnalisation des séminaires gouvernementaux date de 1981. Lors de son arrivée à Matignon, Pierre Mauroy commence à réunir des séminaires gouvernementaux en dehors de la présence du président de la République ; cette formule va faire école auprès de ses successeurs[1059]. Est-il besoin de rappeler par exemple que chaque

---

[1057] À l'époque où Jean-Pierre Raffarin était Premier ministre, pour reprendre une terminologie chère à l'ancien chef du Gouvernement (Cf. le titre de son ouvrage : J.-P. RAFFARIN, *Pour une nouvelle gouvernance, L'humanisme en actions*, Édition l'Archipel, 2002).

[1058] Sur cette innovation, cf. spéc. : M. STAUB, « Les secrétaires d'État autonomes », *RDP*, 1981, n°2, p. 392.

[1059] Si la formule est restée exceptionnelle dans les années 1980 (En dehors des séminaires sur la politique budgétaire, Michel Rocard n'en a par exemple convoqué que quatre lors de son passage à Matignon : en octobre 1988, septembre 1989, juin 1990 et avril 1991) et même dans les années 1990 (Alain Juppé n'en convoquera par exemple qu'une douzaine lors de son passage à Matignon tandis que Lionel Jospin n'eut pas besoin d'en convoquer de nombreux car il disposait de la formule du « Conseil de cabinet » pour réunir ses troupes), elle semble avoir fait florès dans les années 2000. Manifestement, Jean-Pierre Raffarin rassemblait en séminaire son Gouvernement chaque « lendemain de la réunion du Conseil des ministres afin d'en tirer les conclusions » (J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 108). Si l'on observe les deux derniers quinquennats, quatre à six séminaires gouvernementaux se tiennent en moyenne à Matignon chaque année. On a par exemple compté six séminaires gouvernementaux réunis par François Fillon à Matignon en 2008, « le plus souvent consacrés aux

année, dans le courant du mois de janvier, le Premier ministre reçoit l'ensemble de son Gouvernement à Matignon pour la tenue d'un séminaire consacré aux grandes lignes de la politique budgétaire de l'année à venir[1060] ? L'autonomie reste cependant partagée car, en période de concordance des majorités, le chef du Gouvernement ne peut réunir ses ministres qu'avec l'aval tacite du chef de l'État.

Il va sans dire qu'aucun décret ne vient réglementer ni la création ni la structuration de ces séminaires qui sont de purs produits de la pratique gouvernementale.

Par définition, le séminaire gouvernemental rassemble tous les membres du Gouvernement[1061] même si sa composition est laissée totalement à la discrétion de l'hôte qui reçoit, en l'occurrence, le président de la République pour les séminaires se tenant à l'Élysée et le Premier ministre, pour les sessions gouvernementales à l'Hôtel Matignon. De la même manière, l'hôte d'accueil est naturellement amené à présider le séminaire.

Quant à la convocation, elle sera effectuée par les soins du Secrétariat général de la présidence de la République ou du Secrétariat général du Gouvernement.

Bien entendu, le chef de l'État comme le Premier ministre peuvent décider de réunir tout séminaire gouvernemental quand ils le souhaitent et sur le sujet de leur choix[1062].

Avec l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et tout particulièrement de l'Internet, l'habitude a été prise de publier des dossiers de presse sur le portail électronique de la présidence et du Gouvernement pour rendre compte à l'opinion publique des réflexions ou décisions prises à l'issue du séminaire[1063].

Il faut savoir que la formule des séminaires gouvernementaux ne résume pas la catégorie des réunions ministérielles non formalisée par le droit écrit.

---

sujets économiques et financiers » (J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit*., p. 191). À compter de mai 2012 ont eu lieu par exemple : un séminaire sur le budget en juin ; un séminaire sur la modernisation de l'action publique en octobre ; un séminaire sur la compétitivité en novembre et un séminaire sur la transition écologique en décembre. Pour ce qui concerne l'année 2013, se sont tenus : un séminaire sur le projet de loi de finances pour 2014 ainsi qu'un séminaire sur la mise au point de l'action du Gouvernement en janvier ; un séminaire sur le numérique en février ; un séminaire sur la stratégie d'investissement et la compétitivité en avril).

[1060] Dénommé aujourd'hui : « Séminaire sur le budget pluriannuel et le projet de loi de finances pour l'année à venir ».

[1061] Tel fut le cas par exemple d'un récent séminaire élyséen intitulé « La France dans dix ans » qui a réuni à la fois les ministres de plein exercice et les ministres délégués du Gouvernement Ayrault (Cf. « Le gouvernement fait sa rentrée sur le thème « la France en 2025 », in *Le Monde* du 19 août 2013).

[1062] Cf. par ex. : *Le Monde* du 25 octobre 1988.

[1063] L'exercice de communication va jusqu'à publier des photos ou des vidéos de l'évènement pour démontrer que le Gouvernement a engagé un chantier sur tel ou tel sujet capital pour les Français (Cf. www.elysee.fr & www.gouvernement.fr).

b) Une pleine autonomie dans la tenue de réunions ministérielles informelles

- La réunion informelle de ministres à Matignon

Le Premier ministre peut décider de réunir de manière informelle plusieurs ministres à Matignon – et non tous les ministres comme lors d'un séminaire gouvernemental – afin de traiter une question particulière[1064] et ce, de manière régulière[1065] ou non. « À la différence d'un comité interministériel, il ne s'agit pas d'une formation permanente. La réunion terminée, cette formation disparaît, quitte à renaître quelques jours ou quelques semaines après, pour poursuivre l'examen de la même question ou d'une autre, voisine ou connexe »[1066].

Bien qu'informelles, ces réunions font généralement l'objet d'une convocation par le SGG. En amont, une partie des questions a même parfois pu faire l'objet d'arbitrages en réunion interministérielle. Y sont présents les ministres conviés, lesquels se déplacent souvent en compagnie de certains collaborateurs de cabinet. Si le secrétaire général du Gouvernement est présent, il établira le relevé des décisions prises.

- L'entretien bilatéral du Premier ministre avec un membre de son Gouvernement

De même, il n'est quasiment pas un jour sans que le chef du Gouvernement ne reçoive en entretien individuel un ou plusieurs des membres de son Gouvernement[1067]. Un aparté hebdomadaire régulier peut même être programmé avec un membre éminent de son équipe[1068].

- Le petit-déjeuner de la majorité du mardi matin

Le Premier ministre veille également à recevoir chaque semaine – généralement le mardi matin, avant la réunion des groupes parlementaires et en vue des questions d'actualité à

[1064] Cf. par ex. : les réunions de ministres qui se sont tenu les 16 et 29 octobre 2013 (respectivement sur la crise agroalimentaire en Bretagne puis sur le rejet de l'écotaxe).
[1065] Par exemple, Jean-Marc Ayrault avait pris l'habitude, entre avril 2013 et mars 2014, de réunir à Matignon, des représentants de la majorité proches du président de la République (*Le Monde* du 31 mai 2013).
[1066] R.-DENOIX DE SAINT MARC, *op. cit.*, p. 232.
[1067] François Fillon a justifié l'un des principaux intérêts des entretiens bilatéraux : « J'essaie à Matignon d'être disponible, de pouvoir voir les ministres parce que je sais ce qu'est un ministre en difficulté, qui sent tout d'un coup qu'il n'y a plus personne autour de lui. J'essaie de trancher, de ne pas laisser les ministres dans l'ambigüité car je m'aperçois qu'à chaque fois qu'on laisse une question dans l'ambiguïté, cela se termine toujours très mal » (Cité *in* R. BACQUÉ, *op. cit.*, p. 108).
[1068] Dès son arrivée à Matignon, Jean-Marc Ayrault recevait par exemple chaque lundi matin à 8h30, le ministre de l'Intérieur, M. Valls, sauf problème d'incompatibilité d'emploi du temps. Manuel Valls reçoit également Bernard Cazeneuve, le lundi matin à 9h ainsi que Michel Sapin, ministre des Finances et des Comptes publics et Christian Eckert, secrétaire d'Etat au Budget, le vendredi à la même heure.

l'Assemblée nationale –, les responsables les plus importants de sa majorité parlementaire[1069] ainsi que les ministres de son choix, en vue de discuter de la politique gouvernementale[1070]. Compte tenu de la présence de membres du Gouvernement à ce rendez-vous, cette réunion mérite d'être rangée parmi les réunions à caractère ministériel.

Notons que cette réunion des principales personnalités de la majorité a été maintenue depuis l'arrivée de Manuel Valls à Matignon[1071] avec une nouveauté : la présence du conseiller spécial du président de la République[1072].

- Les réunions de ministres en dehors de Matignon

Évidemment, les membres du Gouvernement peuvent se rencontrer hors la présence du Premier ministre. C'est un truisme que de le dire : les ministres se téléphonent par le biais du réseau téléphonique de l'interministériel ou sur leurs téléphones personnels, se rendent visite, déjeunent ensemble, discutent avant le Conseil des ministres[1073] ou se réunissent en petits comités si nécessaire[1074].

De telles réunions peuvent être plus ou moins formelles. Si une réunion se traduit par une trace décisionnelle, on parlera plutôt de « ''réunion de ministres'' ou encore d''''entretien de ministres'' dès lors qu'une certaine procédure est mise en œuvre pour conserver la trace des décisions auxquelles la réunion peut aboutir »[1075].

Ces réunions, pour autant qu'elles ne nuisent pas à la solidarité gouvernementale, sont souvent encouragées par Matignon. En témoigne cette invitation d'un Premier ministre : « Lorsque, pour la préparation de telle ou telle mesure relevant de vos compétences, les attributions d'autres membres du Gouvernement sont en cause, il vous appartiendra d'engager sans attendre avec eux les discussions nécessaires. J'insiste sur la nécessité d'une discussion interministérielle préalable à la saisine éventuelle de mon cabinet (…). Je ne souhaite pas trancher des divergences portant sur des aspects secondaires de l'activité gouvernementale et vous invite à les régler entre vous »[1076].

[1069] Tout spécialement les présidents des groupes de la majorité parlementaire.
[1070] Ce rendez-vous prend actuellement la forme d'« un petit-déjeuner de la majorité » se tenant à 8h30 le mardi matin. Par le passé, on parlait des « petits déjeuners des éléphants » de la majorité sous les Gouvernements socialistes puis on a parlé de petits déjeuners de « coordination de la majorité » sous Édouard Balladur (G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op.cit.*, p. 35).
[1071] Cf. *Le Monde* du 4 avril 2014.
[1072] Sur ce point, cf. : « Hollande-Valls, comment ça va marcher », in *Le JDD* du 13 avril 2014.
[1073] Le Conseil des ministres leur donne l'occasion de se retrouver au moins une fois par semaine. Convoqués à 9h30 pour le Conseil qui se tient à 10h, ils en profitent pour échanger des informations pendant que le chef de l'État et le Premier ministre s'entretiennent.
[1074] Cf. par ex. : « Hamon, Montebourg et Taubira : la rentrée des rebelles », in *Le Point* du 13 septembre 2013.
[1075] G. DELION, « Les conseils et comités interministériels », *op. cit*., p. 268.
[1076] Circulaire Jospin du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental, J.O. du 7 juin 1997.

- Le petit-déjeuner célébrant la nouvelle année à l'Hôtel de Beauvau : une tradition gouvernementale

Une tradition inaugurée par Gaston Deferre en 1982 veut enfin que, avant le premier Conseil des ministres de toute nouvelle année, le ministre de l'Intérieur reçoive à 8h30 à l'Hôtel de Beauvau l'ensemble de ses collègues pour un petit-déjeuner marquant la rentrée annuelle du Gouvernement.

Le cérémonial médiatique est bien rodé : le ministre de l'Intérieur reçoit sur le perron de son Hôtel ses homologues pour une accolade fraternelle tandis qu'à l'issue de ce rendez-vous convivial, les membres du Gouvernement rejoignent tous à pieds, sous les caméras, le Palais de l'Élysée[1077] afin d'assister au premier Conseil des ministres de la nouvelle année. Au terme de celui-ci, le président de la République adresse enfin traditionnellement ses vœux au Gouvernement à 11h30.

*

Une première conclusion peut être tirée de ce qui a été dit précédemment s'agissant de la création et de la structuration des organes politiques du Gouvernement : le Premier ministre dispose bien d'une autonomie dans ces domaines mais celle-ci est variable.

En premier lieu, il s'agit d'une autonomie partagée. En l'absence de règles constitutionnelles et législatives précises, le chef de l'État et le Premier ministre codécident pleinement de la composition du Gouvernement, laquelle a même été considérée comme un acte *de* gouvernement (CE, *Hoffer* précité). Les dyarques dessinent par ailleurs ensemble l'architecture gouvernementale (autonomies de désignation, de numération, de hiérarchisation et de dénomination) quand bien même une certaine continuité historique peut être observée dans les pratiques architecturales des protagonistes successifs. Enfin, il faut reconnaître que la codécision dans l'enfantement du Gouvernement est juridiquement inégalitaire en période de concordance des majorités (dans la mesure où le chef du Gouvernement propose là où le chef de l'État dispose) mais qu'elle se rééquilibre en période de cohabitation au profit du Premier ministre. Du reste, politiquement, le partage des rôles dans le choix d'un Gouvernement est subtil quelle que soit la configuration politico-institutionnelle ; il dépend de différentes variables qu'il appartient sans doute davantage au politiste qu'au juriste de décrypter.

En second lieu, il a pu être mis en lumière que l'autonomie est également partagée en ce qui concerne la création et la structuration interne des organes de délibération politiques du Gouvernement mais de manière très variable. Le Président de la République est en effet le chef d'orchestre du Conseil des ministres mais Matignon joue un rôle logistique dans la petite

[1077] Cf. par ex. : *Le Figaro* du 3 janvier 2013 ou *Le Monde* du 4 janvier 2014.

musique de ce concert hebdomadaire. De même, l'Élysée a la main sur les autres organes de délibération qui se tiennent dans ses murs, tels que les Conseils consacrés à la Défense nationale, les Conseils interministériels et les Conseils restreints. À l'opposé, le Premier ministre dispose d'un ascendant dans la création et l'ordonnancement des organes de délibération qui se tiennent Rue de Varenne, tels que les Comités interministériels, les Conseils de cabinet, les séminaires gouvernementaux et les réunions ministérielles informelles. En revanche, l'autonomie du chef du Gouvernement est proche du degré zéro dans la tenue des Conseils des ministres franco-allemand dont l'organisation est régie par la déclaration internationale du 22 janvier 2003.

En somme, le Gouvernement, par l'intermédiaire du Premier ministre, dispose bien d'un pouvoir d'auto-création et d'auto-structuration de ses organes politiques. Cette autonomie organique ne s'arrête pas là : nonobstant les règles contraignantes posées par le constituant et législateur, le Gouvernement définit en grande partie lui-même le droit statutaire de ses membres.

Chapitre 2nd L'autonomie variable dans la définition du statut des membres du Gouvernement

Évoquer la question du statut des membres du Gouvernement plonge encore un peu davantage au cœur de la démonstration de l'autonomie organisationnelle de celui-ci.

Contrairement à de nombreux autres États démocratiques, la France n'a jamais été dotée par le constituant ou le législateur « d'un corpus cohérent de règles déontologiques applicables aux ministres et secrétaires d'État »[1078], si bien d'ailleurs que le professeur Carcassonne a pu écrire que « les membres du Gouvernement n'ont pas à proprement parler de statut »[1079].

Or, le fait qu'il n'existe pas de statut codifié ou unifié pour les membres du collège gouvernemental ne signifie nullement que ceux-ci échappent à toute règle statutaire, bien au contraire.

D'une part, les articles 23, 25 et 68-1 de la Constitution, ainsi que certaines lois, (spécialement les lois du 11 mars 1988[1080] et du 11 octobre 2013[1081]) encadrent étroitement l'autonomie organisationnelle du Gouvernement dans ce domaine.

D'autre part, les Premiers ministres successifs ont établi progressivement un corpus statutaire de plus en plus dense et cohérent régissant le comportement des membres de leurs Gouvernements. À ce propos, le rapport Sauvé constatait récemment que le SGG a graduellement élaboré « un ensemble de circulaires qui règlent, de manière plus ou moins précise, la conduite à tenir dans des domaines divers, comme les incompatibilités[1082], la gestion du patrimoine mobilier personnel[1083] (…), la gestion des cadeaux[1084] ou les déplacements[1085] »[1086], la prise en charge de certaines dépenses ministérielles[1087] et la

[1078] J.-M. SAUVÉ (Prés.), *Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêt dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011*, La Documentation française, p. 41.
[1079] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit*., p. 135.
[1080] Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 12 mars 1988, p. 3290.
[1081] Cf. Loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique & Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 12 octobre 2013.
[1082] Circulaire n°5226/SG du 18 mai 2007 relative aux incompatibilités entre les fonctions de membre du Gouvernement et certaines activités de caractère professionnel.
[1083] Circulaire n°5227/SG du 18 mai 2007 relative au respect des règles de transparence en matière financière.
[1084] Circulaire n°5228 du 18 mai 2007 relative à la gestion des cadeaux offerts aux membres du Gouvernement ou à leur conjoint.
[1085] Circulaire n°5514/SG du 23 février 2011 relative aux invitations et séjours à l'étranger des membres du Gouvernement ; Circulaire n°5456 du 31 mars 2010 sur les déplacements en France et à l'étranger, notamment par voie aérienne ; Circulaire n°5224/SG du 18 mai 2007 relative aux dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État ; Circulaires n°5229 relative aux déplacements ministériels dans les départements ou les régions ; Circulaire n°5230 du 18 mai 2007 relative aux déplacements à l'étranger des membres du Gouvernement et à l'accueil en France des hautes personnalités étrangères ; Circulaire du 18 mai 2007 relative aux escortes motocyclistes.

rationalisation de ces dépenses[1088] ou encore les conditions de logement des membres du Gouvernement[1089]. Du reste, l'importance de ces dispositifs statutaires a été réaffirmée par la charte de déontologie gouvernementale du 17 mai 2012 que chaque ministre a dû signer à la demande de François Hollande et de Jean-Marc Ayrault.

En définitive, il y a donc bien un statut des membres du Gouvernement dont les grandes lignes ont été tracées à la fois par le constituant, le législateur et, en interne, par certains chefs de Gouvernement soucieux de déontologie ou contraints par les aléas de l'actualité.

C'est dire que le statut des membres du Gouvernement a été substantiellement défini par les Premiers ministres successifs, dans une logique d'autolimitation et qu'il repose sur une régulation profondément politique, démontrant que le droit organisationnel du Gouvernement est en partie un droit politique, spécialement conçu par ceux-là même qui sont chargés de se l'appliquer, ce qui peut parfois poser un certain nombre de problèmes.

Si l'autonomie du Premier ministre dans la définition des conditions d'exercice du mandat gouvernemental est partiellement contrainte par des prescriptions posées par le constituant et le législateur (Section 1), le chef du Gouvernement dispose d'une pleine autonomie pour fixer le traitement de ses ministres et secrétaires d'État ainsi que leurs frais de représentation, de logement et de transport mais également pour définir leurs conditions de déplacement en France et à l'étranger (Section 2).

[1086] J.-M. SAUVÉ (Prés.), *loc. cit.*

[1087] Circulaire du 18 mai 2007 relative aux dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État.

[1088] Circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire et à la rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs.

[1089] Circulaire n°5077/SG du 30 juin 2005 sur les conditions de logement des membres du Gouvernement ; Circulaire du 9 juillet 2007 relative aux conditions de logement des membres du Gouvernement.

SECTION 1 – L'AUTONOMIE VARIABLE DANS LA DÉFINITION DES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT GOUVERNEMENTAL

Le statut des membres du Gouvernement est l'un des rares domaines où le constituant et le législateur ont posé des bornes à l'autonomie organisationnelle du Gouvernement[1090] (§1). Sauf révision de la Constitution, toutes ces règles sont intangibles pour le Premier ministre et son Gouvernement. Toutefois, rien n'interdit au Premier ministre de fixer davantage de contraintes statutaires à ses ministres et secrétaires d'État. Au gré du temps et des besoins politiques, le Premier ministre a dû effectivement définir lui-même les conditions d'exercice du mandat gouvernemental qui n'étaient pas fixées par le texte constitutionnel. En d'autres termes, dans les interstices des textes, il a défini petit à petit de nouvelles règles déontologiques que les membres du Gouvernement se sont dus d'observer en leur qualité de serviteurs de l'État (§2). Avec le chef de l'État, dans le respect des usages de la Ve République, le Premier ministre a dû définir un autre aspect du statut des membres du Gouvernement : la question des intérims et des révocations ministériels (§3).

§1 – Le statut des membres du Gouvernement : l'un des rares domaines où le constituant et le législateur viennent limiter très fortement l'autonomie organisationnelle du Gouvernement

Nombre de limites à l'autonomie organisationnelle dans la définition du statut des membres du Gouvernement ont été posées par le texte constitutionnel et par plusieurs lois, le juge constitutionnel veillant toutefois à ce que le législateur ne crée pas de règles statutaires contraires à l'esprit de la Constitution[1091].

[1090] L'on retrouve de telles incompatibilités dans d'autres systèmes juridiques. L'article 66 de la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 dispose par exemple que « le Chancelier fédéral et les ministres fédéraux ne peuvent exercer aucune autre fonction publique rémunérée, aucune profession industrielle et commerciale, ni aucun métier et qu'ils ne peuvent faire partie ni de la direction ni, sauf approbation du Bundestag, du conseil d'administration d'une entreprise poursuivant des buts lucratifs ». Autre exemple, les articles 98-3 et 98-4 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 prévoient que « les membres du gouvernement ne peuvent exercer d'autres fonctions représentatives que celles du mandat parlementaire, ni aucune autre fonction publique qui ne découle pas de leur charge, ni aucune activité professionnelle ou commerciale » et que « la loi fixe le statut et les incompatibilités des membres du gouvernement ». De même, les commissaires européens ne peuvent exercer aucune activité professionnelle conformément à l'article 245 du TFUE (Cf. J.-M. SAUVÉ (Prés.), *op. cit.*, p. 23.

[1091] Seule la Constitution fixe le régime des incompatibilités applicable aux membres du Gouvernement. Toute loi posant une incompatibilité qui n'entre dans aucune des catégories de fonctions énoncées par l'article 23 de la Constitution est contraire à la Constitution (Cons. Const., n°84-177 DC & n°84-178 DC précitées). Or, si la Constitution seule peut prévoir une incompatibilité à l'égard des membres du Gouvernement, l'application faite par la loi d'une disposition constitutionnelle fixant une incompatibilité semblable ne saurait être regardée comme contraire à la Constitution (Cons. Const., n°86-217 DC du 18 septembre 1986 précitée).

Abondamment commentées par la doctrine depuis 1958[1092] et constitutives d'une subordination du Gouvernement à la Constitution et à la loi, ces dispositions viennent rappeler que l'autonomie organisationnelle du Gouvernement n'existe que pour autant que le constituant et le législateur l'acceptent (A). Confrontés à une série d'affaires ayant défrayé la chronique depuis le début des années 2010, les Premiers ministres successifs ont décidé de renforcer eux-mêmes les contraintes statutaires auxquelles sont soumis les membres de leur équipe gouvernementale, une nouvelle page de la transparence des pouvoirs publics ayant commencé à s'écrire petit à petit en matière financière (B). Point d'orgue de ce mouvement en faveur du renforcement des obligations statutaires des membres du Gouvernement : les lois du 11 octobre 2013, lesquelles constituent une autolimitation du Gouvernement d'une ampleur inédite en matière organique dans la mesure où elles ont été initiées par un projet de loi (C).

A. Les dispositions constitutionnelles et législatives régissant le statut des membres du Gouvernement

Les dispositions supraréglementaires régissant le statut des membres du Gouvernement sont légion. Elles concernent aussi bien les incompatibilités, la responsabilité que les obligations de transparence financière des membres du Gouvernement.

- Les dispositions relatives aux fonctions et activités incompatibles avec la fonction de membre du Gouvernement

- L'article 23 de la Constitution et l'ordonnance organique n°58-1099 du 17 novembre 1958[1093] définissent les principales activités incompatibles avec la fonction gouvernementale[1094]. Au titre de l'article 23 C, « les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire[1095],

[1092] Sur ce point, cf. spéc. : P. Avril, « Réflexions sur l'incompatibilité édictée par l'article 23 C », in *Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 2000, p. 145. Pour une genèse complète de l'article 23, cf. spéc. : J. CABANNES, *op. cit.*, p. 139-151 ; J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 96 ; X. PIROU, « L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : vers une séparation atténuée des pouvoirs », *RDP*, 2009, p. 853 ; « L'incompatibilité entre fonctions gouvernementales et mandat parlementaire », *in* O. GOHIN, *op. cit.*, p. 948-955.

[1093] Ordonnance n°58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, J.O. du 18 novembre 1958, p. 10334, récemment modifiée par la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013, J.O. du 12 octobre 2013.

[1094] Le fait que ces dispositions ainsi que celles de l'ordonnance organique du 17 novembre 1958 s'appliquent également au Premier ministre est en revanche plus rarement souligné.

[1095] Sur ce point, cf. spéc. : Articles LO. 135, LO. 153, LO. 177 & LO. 296 du Code électoral venant codifier les principales dispositions de l'ordonnance n°58-1099 précitée. Or, rien n'interdit à un ministre d'être candidat à une élection parlementaire : « Considérant que si l'article 23 de la Constitution établit l'incompatibilité des fonctions de membre du Gouvernement avec l'exercice de tout mandat parlementaire, aucune disposition constitutionnelle ou législative n'édicte une inéligibilité à un mandat parlementaire à l'encontre des membres du Gouvernement » (Cons. Const., n°67-439 AN du 21 juin 1967 précitée, §3). Par ailleurs, les membres du

de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national[1096] et de tout emploi public[1097] ou de toute activité professionnelle[1098] ». Quant à l'ordonnance organique du 17 novembre 1958, elle vient préciser la portée et les modalités pratiques de toutes ces incompatibilités. Par exemple, elle prévoit qu'un fonctionnaire titulaire entrant au Gouvernement est « remplacé dans ses fonctions et placé en dehors des cadres de l'administration ou du corps auquel il appartient dans les conditions prévues à cet effet par le statut le régissant »[1099].

Gouvernement ne sont aucunement obligés de démissionner au cours d'une campagne électorale (Cons. Const., n°75-821/822 AN du 28 janvier 1976 précitée, §3). Enfin, cf. spéc. : X. PIROU, *op. cit.*, p. 853.

[1096] « L'interdiction d'exercer un mandat représentatif professionnel à caractère national se justifie, car un membre du gouvernement ne peut défendre des intérêts catégoriels, ni ne doit pouvoir accomplir ses fonctions gouvernementales dans un intérêt autre que celui de l'État. Sont à ce titre frappées d'incompatibilité, la qualité de membre du Conseil économique et social, les fonctions de secrétaire général d'un syndicat professionnel, de membre des organismes professionnels à compétence nationale (par exemple assemblée permanente des présidents de chambre d'agriculture) » (C. DEBBASCH, J. BOURDON, et *alii.*, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 764). Ainsi, en juin 1981, André Henry, secrétaire général de la FEN (Fédération de l'Éducation nationale) a mis fin à son mandat syndical lorsqu'il a été nommé ministre *du temps libre* le 21 mai 1981, de même que François Guillaume, président de la FNSEA (Fédération nationale des exploitants agricoles) lorsqu'il fut nommé ministre de l'Agriculture le 20 mars 1986.

[1097] L'article 4 de l'ordonnance n°58-1099 précitée disposait jusqu'en 2013 que : « le membre du Gouvernement titulaire d'un emploi public est remplacé dans ses fonctions et placé en dehors des cadres de l'administration ou du corps auquel il appartient dans les conditions prévues à cet effet par le statut le régissant ». Si la position en détachement d'office était le principe, les fonctionnaires relevant d'un statut spécial pouvaient être placés dans une autre position (Cf. par ex. le placement en position hors cadres : CE, 20 mars 1974, *Bourges*, Rec. p. 382). Or, l'article 7 de la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 est venue modifier l'article 4 de l'ordonnance n°58-1099 en prévoyant qu'un fonctionnaire devenant membre du Gouvernement est placé « d'office, pendant la durée de ses fonctions, *en position de disponibilité* ou dans la position équivalente prévue par son statut ne lui permettant pas d'acquérir de droits à l'avancement et de droits à pension » (Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 12 octobre 2013). Sur la notion de détachement d'office, de mise en disponibilité et la position hors cadres, cf. Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, J.O. du 12 janvier 1984, p. 271 et sa version modifiée au J.O. du 13 mars 2012. Sur la notion d'emploi public, cf. également : Circulaire n°5226/SG du 18 mai 2007. Enfin, cas tout à fait particulier, selon certains auteurs, la fonction gouvernementale serait exceptionnellement compatible avec l'exercice de la profession de professeur d'Université (P. ARDANT & B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 535 & P. ARDANT, *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, Coll. Clefs Politique, 1991, p. 75) et ce, au nom du principe de l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur qui est un PFRLR (Cons. Const., n°83-165 DC, 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, Rec. p. 30 ; Cf . également : CE, 9 juillet 1997, *M. Picard, Me Turquet et a.*, Rec. p. 625 *;* CE, 29 décembre 1997, *Tranquard*, Rec. p. 17). Ainsi en devrait-il également des maîtres de conférences (Cons. Const., n°2010-20/21 QPC du 06 août 2010, *M. Jean et autres*, §6, Rec. p. 203 & Cons. Const., n°2013-30 I du 19 décembre 2013, *Situation de Mme Sophie Dion au regard du régime des incompatibilités parlementaires*, §3, J.O. du 22 décembre 2013).

[1098] Par cette disposition, il s'est notamment agi de mettre fin à des dérives constatées sous les Républiques précédentes où les ministres exerçaient notamment la profession d'avocat. Le secrétaire d'État à l'aménagement du territoire du Gouvernement Raffarin III, M. Philippe Briand, chef d'entreprise, quitta le Gouvernement quinze jours après sa nomination quand il comprit qu'il n'était pas possible continuer à gérer sa société Citya (Sur ce point, cf. : « Philippe Briand quitte son ministère pour garder son entreprise » in *Le Monde* du 16 avril 2004).

[1099] À titre de comparaison, cf. l'article 66 de la Constitution allemande du 23 mai 1949 cité ci-avant. De même, l'article 63 al. 1 de la Constitution finlandaise du 1er mars 2000 prévoit qu'« un membre du gouvernement ne peut pas au cours de l'exercice de ses fonctions ministérielles exercer une fonction publique ou toute autre fonction qui pourrait entraver l'exercice de ses fonctions ministérielles ou mettre en danger la confiance relative à ses activités en tant que membre du gouvernement ».

- En vertu d'une coutume[1100], la fonction de membre du Gouvernement est incompatible avec le mandat de président de la République.
- L'article 57 de la Constitution dispose, entre autres, que « les fonctions de membre du Conseil Constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre »[1101].
- L'article 71-1 al. 4 de la Constitution et la loi du 29 mars 2011[1102] disposent quant à eux, que les fonctions de Défenseur des Droits « sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement ».
- La décision 76/787 du Conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 a posé une interdiction au cumul d'une fonction gouvernementale avec le mandat de représentant au Parlement européen[1103]. Cette décision a été rendue applicable en France en vertu des lois du 30 juin 1977[1104] et du 7 juillet 1977[1105].
- L'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 pose qu'il y a incompatibilité entre les fonctions gouvernementales et celles de magistrat[1106].
- L'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958[1107] rend incompatible les fonctions gouvernementales avec celle de membre du Conseil économique, social et environnemental.
- L'article 14-I de la loi du 6 janvier 1978 dispose que « la qualité de membre de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est incompatible avec celle de membre du Gouvernement »[1108].
- L'article 21 de la loi du 28 juin 2010 (codifié à l'article 257 du Code de procédure pénale)[1109] rend incompatible la fonction de membre du Gouvernement, de Secrétaire

[1100] En revanche, le Premier ministre peut cumuler ses fonctions de chef du Gouvernement avec celle de ministre. Cf. *supra* les cas de MM. Barre, Bérégovoy et Fillon (Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2, 1).

[1101] Cette exigence est également posée à l'article 3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 : « les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement » (Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, J.O. du 9 novembre 1958, p. 10129).

[1102] Loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, J.O. du 30 mars 2011, p. 5497.

[1103] Décision 76/787/CECA, *CEE, Euratom des Représentants des États membres réunis au sein du Conseil* relative à l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct, J.O. n° L278 du 08 octobre 1976, p. 1-4.

[1104] Loi n°77-680 du 30 juin 1977 autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et relative à l'élection des représentants à l'assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct, J.O. du 1er juillet 1977, p. 3479.

[1105] Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'assemblée des communautés européennes, J.O. du 8 juillet 1977, p. 3579.

[1106] Cf. Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, J.O. du 23 décembre 1958, p. 11551. Que l'on peut déduire de l'art. 8 al. 1 de cette ordonnance : « L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toutes fonctions publiques et de toute autre activité professionnelle ou salariée ».

[1107] Ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, J.O. du 30 décembre 1958, p. 12033, modifiée par la loi organique n°2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, J.O. du 29 juin 2010.

[1108] Article 14-I de la Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifié par l'article 3 de la loi n°2004-801 du 6 août 2004, J.O. du 7 août 2004.

général du Gouvernement, de secrétaire général d'un ministère ou de directeur de l'administration centrale avec celle de juré d'assises.

- Les dispositions relatives à l'entrée et à la sortie du Gouvernement de parlementaires

L'article 25 al. 2 de la Constitution et la loi organique n°2009-38 du 13 janvier 2009[1110] organisent ensuite les conditions dans lesquelles un parlementaire appelé au Gouvernement pourra retrouver son siège de député ou de sénateur ainsi que les conditions dans lesquelles il est pourvu à son remplacement.

- Les dispositions relatives à la responsabilité des membres du Gouvernement

- L'article 53-2 de la Constitution rend les membres du Gouvernement justiciables devant la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé par la France le 18 juillet 1998.
- Le titre X de la Constitution, comprenant les articles 68-1, 68-2 et 68-3 prévoit que les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils sont, à ce titre, justiciables devant la Cour de Justice de la République pour les crimes et délits[1111].

- Les dispositions relatives aux obligations de transparence financière auxquelles sont soumis les membres du Gouvernement

La loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la déclaration de patrimoine des membres du Gouvernement, modifiée notamment par la loi n°95-126 du 8 février 1995 ainsi que par la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013, soumet les membres du Gouvernement à de nombreuses obligations en matière de transparence financière.

À la suite de *l'affaire Cahuzac* de décembre 2013, le Premier ministre a en effet décidé de redonner la main au Parlement pour renforcer les contraintes statutaires pesant sur les membres du Gouvernement. Tel fut l'objet des lois n°2013-906 et n°2013-907 du 11

[1109] Article 21 de la Loi organique n°2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, J.O. du 29 juin 2010, p. 11633 (*in* Art. 257 du Code de procédure pénale).
[1110] Loi organique n°2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution, J.O. du 14 janvier 2009.
[1111] Sur ce point, cf. notamment : N. HAVAS, *La responsabilité ministérielle en France, Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Ve République (2010)*, *loc. cit.*

octobre 2013 qui se sont inscrites dans un mouvement inéluctable de transparence réclamé par l'opinion publique.

B. Le mouvement inexorable de transparence financière ayant conduit à l'adoption de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 11 octobre 2013, la loi de 1988[1112] obligeait les membres du Gouvernement à déclarer leur patrimoine lors de leur entrée en fonction et au moment de leur départ du Gouvernement sans que celui-ci ne soit rendu public[1113]. De même, cette loi ne fixait guère de règles contraignantes en matière de détention d'intérêts susceptibles d'entrer en conflit avec les fonctions de membre du Gouvernement, tel par exemple que le fait de détenir des actions de telle ou telle société cotée en bourse.

Or, à la suite des démêlés judiciaires d'Éric Woerth[1114] et des recommandations du rapport Sauvé de 2011[1115], il a été décidé, au cours du Conseil des ministres du 9 février 2011, et donc, dès avant la loi du 11 octobre 2013, que les membres du Gouvernement devraient désormais remplir une **déclaration d'intérêts** qui serait publiée sur le portail Internet du Gouvernement. Cette obligation a été reprise dans la charte de déontologie du 17 mai 2012 que les membres du Gouvernement Ayrault ont dû signer (1). L'affaire Cahuzac a accéléré le cours de l'histoire ; elle a conduit le pouvoir exécutif à aller beaucoup plus loin en obligeant les membres du Gouvernement à **rendre public leur patrimoine** alors que la loi de 1988 ne l'exigeait pas (2). Fait très intéressant, cette nouvelle affaire a aussi permis une découverte représentative des mécanismes d'autolimitation internes à l'organisation gouvernementale. En effet, la commission d'enquête parlementaire relative à l'affaire Cahuzac a révélé une tradition républicaine méconnue jusque-là : le fait que le directeur du budget contrôle la situation fiscale de tout ministre nouvellement nommé (3).

[1112] Loi n°88-227 précitée.

[1113] François Fillon avait d'ailleurs pris soin de rappeler toutes ces règles aux membres de son Gouvernement dans la circulaire n°5227/SG du 18 mai 2007 relative au respect des règles de transparence en matière financière. Cette circulaire comprenait le formulaire de déclaration accompagné d'une notice explicative.

[1114] Lequel, ministre du budget et trésorier de l'UMP, était le conjoint d'une conseillère fiscale de Mme Liliane Bettencourt.

[1115] Le rapport de la Commission recommandait notamment que « pour les personnes occupant des fonctions particulièrement importantes ou sensibles, notamment les membres du Gouvernement et les membres de cabinet dont les activités portent sur les questions économiques et financières, l'ensemble des actifs financiers devraient être déclarés (actions, obligations, produits dérivés, contrats d'assurance-vie…). Sur le modèle de plusieurs législations étrangères, les liquidités et les parts d'OPCVM (SICAV et FCP) seraient toutefois exemptées de déclaration, à l'exception, pour ces dernières, de celles qui se rapportent à des secteurs d'activité précisément définis (OPCVM dits « dédiés ») » (J.-M. SAUVÉ (Prés.), *op. cit.* , p. 74-75).

1. La mise en place du dispositif de publication électronique des « déclarations d'intérêts » : la décision du Conseil des ministres du 9 février 2011 confirmée par la charte de déontologie du 17 mai 2012

Suite à une décision du Conseil des ministres du 9 février 2011, le Premier ministre François Fillon adresse le 16 mars 2011 aux membres de son Gouvernement une circulaire les invitant à remplir sans délai une déclaration d'intérêts. Dans un souci de transparence, le Premier ministre décide que ces déclarations seront rendues publiques sur le site Internet du Gouvernement, à l'exception des informations pouvant concerner la vie privée des personnes tierces[1116]. En conséquence, à la fin du mois d'avril 2011, tous les membres du Gouvernement se conforment à la prescription politique du Premier ministre[1117].

En mai 2012, la charte de déontologie, reprend cette obligation de « déclaration d'intérêts »[1118]. Le point 3 de ce document, relatif à l'impartialité, affirme notamment que « les membres du Gouvernement sont au service de l'intérêt général » et qu'à ce titre, « ils doivent, non seulement faire preuve d'une parfaite impartialité, mais encore prévenir tout soupçon d'intérêt privé » en remplissant et signant cette déclaration d'intérêts lors de leur entrée en fonctions. De surcroît, les membres du Gouvernement sont invités à confier la gestion de leur patrimoine mobilier à un intermédiaire agréé[1119], « sur la base d'un mandat garantissant qu'ils ne pourront intervenir directement dans cette gestion »[1120] et la charte d'ajouter que les ministres doivent renoncer « à toute participation à un organisme, même à but non lucratif, dont l'activité intéresse leur ministère », de même qu'ils « s'abstiennent absolument de toute intervention concernant la situation d'un membre de leur famille ou d'un proche ».

L'affaire Cahuzac de décembre 2012 va démontrer les limites de la portée d'une telle charte et précipiter de nouvelles mesures pour rendre plus transparentes les déclarations d'intérêts et de patrimoine.

[1116] Lettre du Premier ministre du 16 mars 2011.

[1117] Le contenu des déclarations est décevant car étique. Tout au plus apprend-on que certains membres du Gouvernement possèdent un portefeuille de titres financiers (des actions GDF et Crédit agricole par exemple pour le Premier ministre), que d'autres possèdent des parts dans des sociétés (à l'instar de Christine Lagarde dans *Applicatours*). De même, rien n'est révélé sur les intérêts des entourages des ministres : bien que faisant partie de la déclaration d'intérêts, ils ne sont pas soumis à l'obligation de publicité. Le fait que les intérêts du conjoint ne soient pas divulgables constituent une limite au système.

[1118] Comme de nombreuses règles déontologiques que François Fillon avaient mises en œuvre, singulièrement dans ses circulaires du 18 mai 2007. Sur ce point, cf. spéc. : « Avant la charte de déontologie, Fillon avait multiplié les circulaires dès 2007 », in *Le Monde* du 19 mai 2012.

[1119] Il ne s'agit là que d'un rappel d'une pratique instaurée depuis octobre 1993 par Édouard Balladur, lequel voulait éviter qu'on accuse ses ministres de profiter d'informations privilégiées pour s'enrichir à l'image de ce qui s'était produit en 1992 au moment de l'affaire Péchiney.

[1120] Autrement dit, ils ne peuvent pas donner d'ordre d'achat ou de vente.

2. La mise en place du dispositif de publication électronique des « déclarations de patrimoine » : une décision du Conseil des ministres du 10 avril 2013 consécutive à l'affaire Cahuzac

Consécutivement à l'affaire Cahuzac qui a débuté en décembre 2012[1121], l'Exécutif se sent contraint d'avancer un certain nombre de propositions pour éviter le risque systémique de discrédit de l'équipe gouvernementale, de la majorité présidentielle et de l'ensemble des pouvoirs publics.

Ainsi, lors du Conseil des ministres du 13 mars 2013, le Premier ministre présente une communication relative à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. À cette occasion, il affirme la volonté du Gouvernement de renforcer le cadre applicable à la prévention de tels conflits en s'inspirant des propositions du rapport Sauvé de 2011[1122] et du rapport Jospin de 2012[1123]. Dans le même temps, il annonce sa volonté de présenter, avant l'été 2013, un projet de loi relatif à la prévention des conflits d'intérêts[1124]. Dans les jours qui suivent, Jérôme Cahuzac est invité à démissionner suite à l'ouverture d'une information judiciaire le concernant[1125].

À l'issue du Conseil des ministres du 3 avril 2013, au lendemain des aveux de M. Cahuzac devant les juges, le Président Hollande prononce une déclaration solennelle dans laquelle il confirme la préparation par le Gouvernement, dans les meilleurs délais, d'un projet de loi organique et d'un projet de loi ordinaire sur la prévention des conflits d'intérêts[1126].

Dès le Conseil des ministres suivant, le 10 avril 2013, le Premier ministre déclare que ces projets de loi vont être présentés le 11 avril aux présidents de l'Assemblée nationale et du

---

[1121] Sur ce point, cf. spéc. : C. de COURSON (Prés.), *Rapport de la Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2013. Cf. également pour comprendre les tenants et aboutissants de cette affaire : « Le compte suisse du ministre du Budget Jérôme Cahuzac », in *Mediapart* du 4 décembre 2012 ; « Le gouvernement embarrassé par les accusations contre Jérôme Cahuzac », in *Le Monde* du 6 décembre 2012 ; « Jérôme Cahuzac démissionne du gouvernement en réaffirmant son innocence » in *Le Monde* du 19 mars 2013 ; « Jérôme Cahuzac s'est résolu à passer aux aveux » in *Le Monde* du 4 avril 2013 ; « Si vous n'avez rien suivi de l'affaire Cahuzac » in *Le Monde.fr* du 30 août 2013; « Cahuzac : le rapport de la commission devrait blanchir le gouvernement », in *Le Monde* du 17 septembre 2013 ; « Commission Cahuzac : les membres de l'UMP ''rejettent en bloc'' le rapport final » in *Le Monde* du 8 octobre 2013.

[1122] Le décret n°2010-1072 du 10 septembre 2010 (J.O. du 11 septembre 2010) a institué une commission de réflexion en vue de la prévention des conflits d'intérêts, présidée par M. Jean-Marc Sauvé. Cette commission a remis son rapport le 26 janvier 2011 au Président Sarkozy (Cf. J.-M. SAUVÉ (Prés.), *loc. cit.*). Dans la foulée, un projet de loi sur les conflits d'intérêts avait été annoncé au Conseil des ministres du 27 juillet 2011 avant que le Gouvernement n'y renonce à la fin du mois de janvier 2012, peu avant l'élection présidentielle. Plus largement, sur la question des conflits d'intérêts, cf. spéc. : *Pouvoirs*, n°147, novembre 2013.

[1123] Cf. Décret n°2012-875 du 16 juillet 2012 portant création d'une commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, J.O. du 17 juillet 2012 & L. JOSPIN (Prés.), *Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, loc. cit*.

[1124] Cf. Communiqué du Conseil des ministres du 13 mars 2013.

[1125] Cf. *supra* §2-C. Sur l'officialisation de la démission de M. Cahuzac, cf. Décret du 19 mars 2013 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 20 mars 2013.

[1126] Cf. Communiqué du Conseil des ministres du 3 avril 2013.

Sénat ainsi qu'aux représentants des groupes politiques des deux assemblées. Il demande également au Secrétariat général du Gouvernement de rassembler toutes les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et de les faire numériser par le Service d'information du Gouvernement (SIG) en vue de les publier sur le portail Internet du Gouvernement[1127] dans les meilleurs délais.

Finalement, ces déclarations sont rendues publiques le 15 avril 2013[1128]. Elles correspondent à l'actualisation au 31 mars 2013 des déclarations transmises par les membres du Gouvernement à la Commission pour la transparence financière de la vie politique à l'occasion de leur entrée en fonctions, conformément à l'article 4 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988[1129]. Le changement est détonnant : ces déclarations qui étaient jusqu'alors confidentielles deviennent publiques et donnent lieu à de vifs débats et inquiétudes[1130] en même temps qu'elles permettent de constater que l'activité politique n'est pas nécessairement synonyme d'enrichissement patrimonial[1131]. Les commentateurs de l'époque font néanmoins observer que les informations communiquées doivent être interprétées en prenant quelques précautions : elles ne sont que des déclarations sur l'honneur ce qui n'empêche guère le mensonge par omission des intéressés ; elles sont le fruit d'une évaluation subjective de leur patrimoine, les membres du Gouvernement pouvant être tentés de minorer la valeur de leurs biens ; enfin, elles ne visent que les biens propres des ministres et non ceux de leur conjoint[1132].

En définitive, le Premier ministre présente officiellement, lors du Conseil des ministres du 24 avril 2013, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire relatifs à la transparence de la vie publique dotant notre démocratie « des moyens effectifs de prévention,

---

[1127] Sur ce processus, cf. : « Ayrault : une déclaration de patrimoine des ministres pour ''recréer de la confiance'' » in *Le Monde* du 8 avril 2013.

[1128] L'on trouve aujourd'hui les déclarations de patrimoine actualisées du Gouvernement Valls, sur le site Internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (www.hatvp.fr/).

[1129] Lors de son entrée en fonction, le Premier ministre François Fillon avait adressé à ses ministres, via le SGG, un formulaire de déclaration et une notice explicative pour qu'ils puissent remplir leur déclaration dans les meilleures conditions. Sur ce point, cf. Circulaire n°5227/SG du 18 mai 2007 relative au respect des règles de transparence en matière financière.

[1130] Cf. par ex. : « À l'UMP, l'opération transparence de Fillon gêne Copé » in *Le Monde* du 9 avril 2013 ou « L'inquiétude des ministres face au risque de ''déballage'' » in *Le Monde* du 13 avril 2013.

[1131] À cet égard, cf. par ex. : « Déclaration de patrimoine : des ministres propriétaires mais endettés », in *Le Monde* du 15 avril 2013.

[1132] Lors de la publication des déclarations d'intérêts sur Internet (Cf. www.declarations-patrimoine.gouvernement.fr/), le Gouvernement a pris le soin d'apporter plusieurs précisions méthodologiques préalables à leur lecture. On peut y lire notamment que « la déclaration de patrimoine n'est pas une déclaration d'impôt de solidarité sur la fortune », la totalisation de la valeur du patrimoine déclaré ne permettant « pas de reconstituer le patrimoine imposable à l'ISF, compte tenu des différences tenant au patrimoine imposable (les couples mariés quel que soit leur régime matrimonial, pacsés ou vivant en concubinage, sont soumis à une imposition commune à l'ISF), aux biens imposables (les biens exonérés d'ISF - les œuvres d'art ou les avoirs constituant l'outil de travail par exemple - figurent dans la déclaration de patrimoine) et aux règles de calcul de l'ISF (la résidence principale bénéficie ainsi d'un abattement de 30% sur sa valeur vénale, les impôts à acquitter au cours de l'année viennent en déduction du patrimoine imposable…) ».

de contrôle et de sanction du non-respect des obligations de probité et d'intégrité qui s'imposent à tous ceux qui exercent des responsabilités publiques » et prévoyant particulièrement que « les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du Gouvernement, des parlementaires nationaux, et des principaux responsables exécutifs locaux, seront rendues publiques selon des modalités qui seront précisées par décret en Conseil d'État »[1133].

Dans la foulée, le 25 avril 2013, l'Assemblée nationale crée une commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État pour faire la lumière sur la question Cahuzac[1134]. Concernant le droit organique du Gouvernement, le rapport de cette commission a un mérite inattendu : il a permis de révéler le fait que lors de sa nomination, tout membre du Gouvernement voit sa situation fiscale auscultée par la Direction générale des finances publiques. C'est dire que le Gouvernement a toujours mis en place de manière autonome, en interne, des procédures d'autolimitation organisationnelle.

3. Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale du 8 octobre 2013 ou la révélation d'une tradition républicaine relativement méconnue : l'examen préventif de la situation fiscale des membres du Gouvernement par la direction du budget

Dans le rapport de la commission d'enquête consacrée à l'affaire Cahuzac, l'on apprend une donnée importante pour la connaissance du droit gouvernemental : conformément à une « tradition républicaine ancienne »[1135], l'administration de Bercy procéderait « à un examen de la situation fiscale des membres du Gouvernement, y compris du Premier ministre, à l'occasion de leur nomination »[1136].

La Direction générale des Finances publiques (ou DGFiP) a ainsi remis, le 6 juin 2012, une note au ministre du Budget pour lui faire part de l'existence de cette procédure et lui « proposer de reconduire ce dispositif » sur l'examen de la situation fiscale des nouveaux membres du Gouvernement Ayrault, sauf avis contraire des ministres[1137].

[1133] Cf. Communiqué du Conseil des ministres du 24 avril 2013.

[1134] Consécutivement à la *Proposition de résolution de M. Borloo tendant à la création d'une commission d'enquête relative au fonctionnement de l'action du Gouvernement et des services de l'État entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013 dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement*, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 3 avril 2013.

[1135] C. de COURSON (Prés.), Rapport de la Commission d'enquête du 8 octobre 2013, op. cit., p. 35.

[1136] *Ibidem.*

[1137] Note SCF/2012/05/9290P de M. Parini, directeur général des finances publiques, au ministre délégué au budget du 6 juin 2012 sur l'examen de la situation fiscale des nouveaux membres du Gouvernement, reproduite en Annexe II, 5 du Rapport de la Commission d'enquête du 8 octobre 2013 précité.

L'existence de cette procédure ancienne va être révélée au début de l'affaire Cahuzac. Dans un communiqué du 22 décembre 2012, la Direction générale des finances publiques explique que, « comme c'est l'usage pour chaque nouveau Gouvernement, le ministre délégué chargé du budget a demandé à la DGFiP de procéder à un examen de la situation fiscale des membres du Gouvernement » et que cette procédure est en cours afin d' « assurer que la situation de chacun des membres du Gouvernement est irréprochable et exemplaire »[1138].

Une telle pratique mérite d'être mentionnée ici car elle est illustrative des processus d'endocontrôles que le Gouvernement a pu mettre en œuvre au cours de l'Histoire sans qu'ils ne soient jamais révélés aux citoyens. D'ailleurs, le Directeur général des Finances publiques précise que cette action « ne constitue pas une procédure de contrôle au sens juridique mais une sorte de ''regard'' sur le respect des règles fiscales, s'inscrivant dans le cadre d'une pratique républicaine qui consiste à s'assurer que les membres de l'Exécutif sont à jour de leurs obligations fiscales ». M. Parini ajoute qu'un tel usage « a pour but de sécuriser l'ensemble des ministres et, au-delà, tout le Gouvernement, afin qu'ils ne soient pas fragilisés par un éventuel problème d'ordre fiscal mais, au contraire, qu'ils soient inattaquables à cet égard »[1139].

La note de la Direction générale des finances publiques est par ailleurs intéressante en ce qu'elle détaille le mode opératoire de l'analyse des situations fiscales des ministres, tel qu'il a été actualisé en 2007 :

- « Sur instruction de l'administration centrale, un examen initial et complet du dossier (essentiellement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité sur la fortune) est d'abord effectué par la direction régionale ou départementale des finances publiques compétente, en fonction du lieu du domicile, à partir des éléments déjà en sa possession.
- En cas d'interrogations ou d'anomalies, le directeur territorial, après en avoir informé l'administration centrale (service du contrôle fiscal), prend personnellement contact avec l'intéressé afin qu'il apporte les précisions ou les justifications nécessaires.
- Le cas échéant, le directeur territorial, en accord avec l'administration centrale, lui propose de mettre en conformité son dossier par le dépôt de déclarations rectificatives (hors donc toute procédure juridiquement contraignante) et apporte toutes les précisions utiles sur le paiement des impositions supplémentaires. Les compléments

[1138] Communiqué de la direction générale des finances publiques en date du 22 décembre 2012, publié par l'Agence France Presse.
[1139] *Ibidem.*

de droits résultant de ces nouvelles déclarations sont bien évidemment assortis des intérêts de retard ainsi que, le cas échéant, des pénalités légalement exigibles.

- En cas de difficulté (anomalies importantes, problématique complexe…) ou de désaccord sur les modalités de la régularisation, le dossier remonte au niveau de l'administration centrale pour expertise supplémentaire.
- En ce qui concerne le(s) ministre(s) chargé(s) du budget, c'est le directeur général des finances publiques qui se charge, si nécessaire, de l'(les) informer de leur situation.
- Un bilan nominatif est enfin remis annuellement au(x) ministre(s) chargé(s) du budget »[1140].

Une telle pratique républicaine permet d'imaginer que le Gouvernement fonctionne parfois comme une boîte noire et que de nombreuses règles organiques – en dehors de celles classées « confidentiel défense » – échappent aux citoyens faute de publicité. Or, ce qui est particulièrement intéressant, c'est de découvrir que le secret peut parfois être paradoxalement au service de la démocratie.

A priori, cette tradition républicaine était jusqu'à présent méconnue des spécialistes du droit constitutionnel et il y a lieu de penser qu'elle n'est pas la seule règle organisationnelle confidentielle. Petit à petit, compte tenu de l'air du temps favorable à la logique de transparence, ces règles sont portées à notre connaissance. Mieux, l'Exécutif tend parfois à jouer le jeu de la transparence en soumettant son organisation à des règles contraignantes, ainsi que l'illustre la dernière loi sur la transparence de la vie publique, dont il a été à l'origine par voie de projet de loi.

C. La loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique : une autolimitation du Gouvernement en matière organique d'une ampleur inédite

Confronté au risque de discrédit engendré par l'affaire Cahuzac, le Premier ministre a décidé, à marche forcée, de lancer une sorte d' « opération ''mains propres'' de la vie politique »[1141] en déposant un projet de loi visant à améliorer la transparence de la vie

[1140] Au moment où éclate l'affaire Cahuzac, l'examen des situations fiscales des ministres est encore en cours. Comme Jérôme Cahuzac, en sa qualité de ministre du Bugdet, était soupçonné d'être à la fois juge et partie, il décida de publier une note dite « muraille de Chine ». Dans celle-ci, il demanda à être traité comme « un contribuable quelconque » et que son dossier soit ainsi transmis au ministre de l'Économie et des Finances sans qu'il n'en soit rendu compte à lui-même ni à son cabinet (Note du ministre délégué au budget au directeur général des finances publiques du 10 décembre 2012, dite « muraille de Chine », reproduite en Annexe II, 4 du Rapport de la Commission d'enquête du 8 octobre 2013 précité).

[1141] P. JAN, « Moraliser la vie politique : la transparence oui mais pas n'importe laquelle », in *Le Huffington Post* du 24 juin 2013.

publique en général et la transparence financière relative aux membres du Gouvernement en particulier[1142].

La démarche a de quoi étonner : il s'agit d'une autolimitation du Gouvernement. De son propre chef, celui-ci a décidé, en effet, de présenter un projet de loi, conduisant *in fine* à son hétérolimitation organisationnelle, une autorité administrative indépendante (ou AAI) contrôlant désormais la situation financière des ministres et secrétaires d'État. Quelles sont précisément les principales dispositions contraignantes insérées dans la loi du 11 octobre 2013 (1) ? Quels ont été les prolongements réglementaires pris par voie de décret pour compléter les deux lois du 11 octobre 2013 (2) ?

1. Les principales dispositions introduites par la loi n°2013-907 pour soumettre les membres du Gouvernement aux impératifs de la transparence financière

L'article 1er de la loi n°2013-907 commence par affirmer solennellement que les membres du Gouvernement doivent exercer leurs fonctions avec « dignité, probité et intégrité », de même qu'ils doivent veiller « à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». Pour ce faire, un arsenal de dispositions juridiques a été conçu sans que l'on puisse mesurer dans quelle mesure il sera suffisant et efficace. Quelles sont ces mesures ?

a) L'introduction dans la loi d'une définition des conflits d'intérêts et de l'obligation de déport pour les membres du Gouvernement

L'article 2 introduit, dans le droit positif, une définition des conflits d'intérêts ainsi qu'une règle de déport.

Le conflit d'intérêts est ainsi défini comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Si l'on peut s'interroger sur la portée normative d'une telle disposition, elle a au moins le mérite de la

[1142] D'autres pays ont largement précédé la France en la matière. Le rapport Sauvé évoquait notamment le cas britannique. « Au Royaume-Uni, *le Ministerial code* contient des prescriptions très précises et exigeantes qui sont applicables aux membres du gouvernement, pour éviter toute confusion entre leur mission publique et les intérêts de leur parti ou de leur circonscription. Ces prescriptions concernent aussi leurs intérêts privés : les ministres doivent s'assurer qu'aucun conflit ne s'élève ou ne pourrait raisonnablement être regardé comme s'élevant entre leurs obligations publiques et leurs intérêts privés, financiers ou de toute autre nature. Des règles précises de gestion de ces conflits sont fixées. Ils doivent aussi souscrire une déclaration d'intérêts qui donne lieu à deux publications par an. Le *Civil service management code* prévoit, dans sa rubrique relative aux principes, que les agents publics ne doivent pas utiliser indûment leur position officielle ou les informations obtenues dans le cadre de leurs fonctions en vue de favoriser leurs intérêts privés ou ceux d'autres personnes » (J.-M. SAUVÉ (Prés.), *Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêt dans la vie publique*, *loc. cit.*).

clarté éthique : lorsqu'on est membre du Gouvernement de la République, l'on défend les intérêts de cette dernière et non des intérêts personnels.

Quant à la règle du déport, elle impose aux membres du Gouvernement qui se trouveraient confrontés à un conflit d'intérêts de s'abstenir de prendre part à l'affaire ou à la décision en cause. Les membres du Gouvernement sont prévenus : à eux d'anticiper les situations de conflits d'intérêts qui pourraient les mettre en délicatesse et, par ricochet, menacer la crédibilité de l'ensemble de l'équipe gouvernementale.

b) L'introduction dans la loi de l'obligation pour les membres du Gouvernement de déposer une déclaration de situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration d'intérêts au moment de leur nomination et de leur démission

L'article 4 impose par ailleurs désormais aux membres du Gouvernement de déposer une déclaration de situation patrimoniale[1143] et une déclaration d'intérêts auprès du président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique lors de leur entrée au Gouvernement.

Le dépôt de ces deux déclarations doit avoir lieu dans les deux mois qui suivent la nomination au sein du Gouvernement. De même, si un changement substantiel se produit en cours d'exercice des fonctions gouvernementales, le membre intéressé devra en avertir la Haute autorité dans un délai d'un mois.

Cette obligation de double déclaration s'applique de nouveau lorsque le ministre ou le secrétaire d'État cesse ses fonctions gouvernementales et ce, dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions ministérielles[1144].

La loi est très précise s'agissant du contenu de ces deux documents :

- La déclaration de situation patrimoniale doit comporter un récapitulatif de l'ensemble des revenus perçus par le membre du Gouvernement et, le cas échéant, par la communauté depuis le début de l'exercice des fonctions de membre du Gouvernement[1145].

[1143] Pour consulter un modèle de ces déclarations patrimoniales, cf. Décret n°2012-459 du 6 avril 2012 portant diverses dispositions relatives à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 8 avril 2012.

[1144] Dans certains pays, cette obligation a même fait l'objet d'une constitutionnalisation. Par exemple, l'article 63 al. 2 de la Constitution finlandaise du 1er mars 2000 dispose que : « Après sa nomination, tout ministre fournit sans délai au Parlement un compte rendu sur ses activités professionnelles, sur ses parts au sein d'entreprises et sur sa fortune en général, ainsi que sur ses fonctions et autres engagements indépendants de ses fonctions ministérielles qui peuvent avoir de l'importance dans l'appréciation de ses activités en tant que membre du gouvernement ».

[1145] Article 4-II : « La déclaration de situation patrimoniale porte sur les éléments suivants : 1°Les immeubles bâtis et non bâtis ; 2°Les valeurs mobilières ; 3°Les assurances-vie ; 4°Les comptes bancaires courants ou d'épargne, les livrets et les autres produits d'épargne ; 5°Les biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un

- Quant à la déclaration d'intérêts, elle porte principalement sur les éléments suivants : les activités professionnelles antérieures, les participations aux organes dirigeants de sociétés, les participations financières dans des sociétés, les fonctions bénévoles susceptibles d'entraîner des conflits d'intérêts ou les fonctions politiques passées[1146].

c) L'introduction dans la loi d'une obligation pour les membres du Gouvernement de faire gérer leur patrimoine par un tiers

La loi précise aussi que les instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement sont gérés dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions.

d) L'introduction dans la loi de nombreuses prérogatives de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique vis-à-vis des membres du Gouvernement

La loi de 2013 crée une nouvelle autorité administrative indépendante (AAI) : la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Le rôle de cette nouvelle AAI ne se limite pas à la collecte des informations relatives aux membres du Gouvernement ; elle se voit doter d'un pouvoir d'injonction, de contrôle, de publication des deux déclarations précitées ainsi que d'une fonction d'information[1147].

Si un membre du Gouvernement ne transmet pas ses deux déclarations dans les délais prévus, la Haute Autorité peut lui adresser une injonction tendant à ce qu'elles lui soient transmises dans un délai d'un mois. En outre, la Haute autorité a le pouvoir d'adresser des injonctions tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts. Le Conseil constitutionnel a toutefois précisé que « la Haute autorité ne saurait adresser et donc rendre publique une injonction tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts que

---

montant fixé par voie réglementaire ; 6°Les véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions ; 7°Les fonds de commerce ou clientèles et les charges et offices ; 8°Les biens mobiliers, immobiliers et les comptes détenus à l'étranger ; 9°Les autres biens ; 10°Le passif ».

[1146] Article 4-III : « La déclaration d'intérêts porte sur les éléments suivants : 1°Les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de la nomination ; 2°Les activités professionnelles ayant donné lieu à rémunération ou gratification exercées au cours des cinq dernières années ; 3°Les activités de consultant exercées à la date de la nomination et au cours des cinq dernières années ; 4°Les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société à la date de la nomination ou lors des cinq dernières années ; 5°Les participations financières directes dans le capital d'une société à la date de la nomination ; (…) 7°Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ; (…) 9°Les fonctions et mandats électifs exercés à la date de la nomination ».

[1147] L'organisation de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a été précisée par voie décrétale (Cf. spéc. : Décret n°2013-1204 du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, J.O. du 24 décembre 2013 & Décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 2 février 2014).

si la personne destinataire de cette injonction est en mesure de mettre fin à une telle situation sans démissionner de son mandat ou de ses fonctions » [1148].

Une fois qu'elles lui sont transmises, la Haute autorité contrôle les déclarations de chaque membre du Gouvernement. Pour ce faire, elle s'appuie sur l'administration fiscale qui doit vérifier si la déclaration patrimoniale est exhaustive, exacte et sincère.

En outre, à l'issue de leur passage au Gouvernement, la Haute Autorité contrôle l'ampleur de la variation de la situation patrimoniale des ministres et secrétaires d'État. Si elle constate une évolution anormale, après que le membre du Gouvernement a été mis en mesure de présenter ses observations, elle peut publier au Journal officiel un rapport spécial, assorti des observations de l'intéressé, et transmettre le dossier au parquet. Ainsi, le 31 mars 2014, Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité nouvellement installée, a saisi le procureur de Paris du cas de Mme Yamina Benguigui, soupçonnée « d'omission d'une partie substantielle ou d'évaluation mensongère de son patrimoine »[1149].

La Haute autorité a par ailleurs pour mission de rendre publiques les déclarations de patrimoine et d'intérêts. Pour autant, le législateur a pris soin d'éviter qu'un certain nombre d'informations personnelles ne soient pas communicables aux citoyens telles que, par exemple, des indications relatives à la localisation des biens ou aux noms des personnes qui possédaient ces biens auparavant[1150].

Enfin, soulignons que la Haute autorité a été créée pour alerter et qu'à ce titre, elle peut émettre des recommandations qu'elle adresse au Premier ministre et aux autorités publiques de son choix. De même, elle doit remettre chaque année au président de la République, au Premier ministre et au Parlement un rapport public rendant compte de l'exécution de toutes ces missions. Mais surtout, si les membres du Gouvernement manquent à leurs obligations, la Haute autorité en informe le Premier ministre, lorsqu'il s'agit d'un autre membre du Gouvernement et le président de la République, lorsqu'il s'agit du Premier ministre lui-même.

[1148] Cons. Const., n°2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, §58, 61 et 62, J.O. du 12 octobre 2013, p. 16847.

[1149] L'ancienne ministre est présumée avoir dissimulé des actions en Belgique d'une valeur de 430 000 euros. Sur ce point, cf. spéc. : HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE, Appréciations de la haute autorité sur la site de Mme Yamina Benguigui : « Après instruction du dossier et recueil des observations de Mme Benguigui, la Haute Autorité estime qu'il existe, au regard des différents éléments dont elle a connaissance, un doute sérieux quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations qu'elle a déposées en 2012, 2013 et 2014. Conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité a informé le Premier ministre des manquements qu'elle a constatés. En application de l'article 40 du code de procédure pénale, la Haute Autorité juge nécessaire de porter ces faits, susceptibles de constituer des infractions pénales, à la connaissance du procureur de la République de Paris et lui transmet l'ensemble du dossier « La ministre Yamina Benguigui suspectée d'avoir menti sur sa déclaration de patrimoine » (Communiqué de presse du 31 mars 2014).

[1150] Pour plus de précisions, cf. Article 5 de la loi n°2013-906.

e) L'introduction dans la loi de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement : l'inscription dans la loi d'une tradition républicaine

Désormais, la vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement lors de leur nomination ne relèvera plus d'une simple tradition républicaine mais d'un dispositif légal.

En effet, la loi du 11 octobre 2013 prévoit que tout membre du Gouvernement, à compter de sa nomination, fait l'objet d'une procédure de vérification de sa situation fiscale. Les conditions de cette procédure sont prévues au titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune. Enfin, elle dépend à la fois de la DGFiP et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

f) L'introduction dans la loi d'une obligation pour les membres du Gouvernement de solliciter l'avis de la Haute autorité pour déterminer la comptabilité de l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur privé après leur départ du Gouvernement

Si un ancien ministre ou secrétaire d'État veut travailler dans le secteur privé pour exercer une profession libérale ou rejoindre une entreprise, dans les trois années suivant son passage au Gouvernement, il doit saisir au préalable pour avis la Haute Autorité avant de s'engager.

À compter de cette saisine, la Haute Autorité rend son avis dans un délai de trois semaines. Après avoir mis l'ancien membre du Gouvernement en état de présenter ses observations, elle peut rendre :

- soit un avis de compatibilité qui permet à l'intéressé d'exercer l'activité souhaitée ;
- soit un avis de compatibilité avec réserve, l'intéressé pouvant exercer l'activité s'il respecte les conditions posées par la Haute Autorité. Au-delà de trois ans après la fin de l'exercice des fonctions gouvernementales, les réserves sont levées définitivement et il peut exercer l'activité en toute liberté ;
- soit un avis d'incompatibilité, l'ancien membre du Gouvernement ne pouvant alors exercer en aucune manière l'activité envisagée pendant une période maximale de trois ans après la fin de l'exercice des fonctions gouvernementales.

g) L'introduction dans la loi d'un large dispositif de sanctions pénales pour sanctionner le non-respect des règles qu'elle impose aux membres du Gouvernement

Le fait pour un membre du Gouvernement de ne pas déposer sa déclaration de situation patrimoniale ou sa déclaration d'intérêts, d'omettre de déclarer une partie substantielle de son patrimoine ou de ses intérêts ou de fournir une évaluation mensongère de son patrimoine est puni d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Au surplus, il risque de se voir interdit de droits civiques ainsi que l'exercice d'une fonction publique. Le texte prévoit notamment une peine maximale de dix ans d'inéligibilité.

Similairement, le fait de ne pas déférer aux injonctions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ou de ne pas lui communiquer les informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

En résumé, toutes ces dispositions ont renforcé considérablement les contraintes pesant sur l'autonomie organisationnelle gouvernementale en matière de définition du statut des membres du Gouvernement. À la sanction principalement politique d'hier se substitue la sanction juridique, en particulier sur un plan pénal. De quoi inviter les ministres à réfléchir à deux fois avant de mentir par omission.

Pour autant, si le Gouvernement s'est autolimité en déposant les deux projets de loi relatifs à la transparence de la vie publique, il a conservé une autonomie résiduelle dans le cadre de son pouvoir réglementaire dérivé puisqu'il lui a appartenu de prendre les décrets d'application de ces lois.

2. Les principales dispositions des décrets pris pour l'application de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013

Les dispositions législatives de la loi du 11 octobre 2013 ont été complétées par le décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013[1151], le décret n°2014-34 du 16 janvier 2014[1152], le décret n°2014-386 du 29 mars 2014[1153] ainsi que le décret n°2014-747 du 1er juillet 2014[1154].

[1151] Décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, J.O. du 27 décembre 2013.

[1152] Décret n°2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles, J.O. du 17 janvier 2014.

[1153] Décret n°2014-386 du 29 mars 2014 relatif à la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement prévue à l'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 1er avril 2014.

[1154] Décret n°2014-747 du 1er juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique, J.O. du 2 juillet 2014.

a) Le décret n°2013-1212 contient les formulaires types des déclarations d'intérêts et de patrimoine et précise les modalités de publication de ces déclarations

Ce décret en Conseil d'État a d'abord une vocation purement technique : définir les modèles et le contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des personnes qui y sont assujetties en vertu des lois relatives à la transparence de la vie publique. Ainsi trouve-t-on en annexes, tous les formulaires types que les personnes concernées doivent remplir conformément aux obligations posées par la loi du 11 octobre 2013.

Ce décret précise ensuite dans quelle mesure ces déclarations font l'objet d'une publication. Pour ce qui concerne les membres du Gouvernement, les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts (ainsi que des modifications substantielles de celles-ci) sont diffusées sur un site Internet public gratuit, sous l'autorité de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique[1155], les données demeurant accessibles six mois après la fin des fonctions gouvernementales. Il s'agit d'une différence de taille avec les parlementaires nationaux et les députés européens français, lesquels ne voient publier que leurs déclarations d'intérêts et non leur déclaration patrimoniale, ces dernières n'étant ouvertes à la consultation des électeurs qu'en préfecture, en application des dispositions de l'article LO. 135-2 du code électoral.

Un autre décret, modifiant le décret du 22 janvier 1959, est venu définir les modalités de règlement des situations de conflit d'intérêts susceptibles d'affecter l'exercice des fonctions ministérielles.

b) Le décret n°2014-34 du 16 janvier 2014 vise à renforcer la prévention contre les conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles

Ce décret traite d'abord des conflits d'intérêts que le Premier ministre peut rencontrer dans l'exercice de ses fonctions. Il pose ainsi que, lorsque le chef du Gouvernement estime se trouver en situation de conflit d'intérêts pour l'exercice de certains de ses pouvoirs, il peut déléguer ceux-ci, sur le fondement de l'article 21 C, au ministre premièrement nommé dans le décret relatif à la composition du Gouvernement.

Le décret régit ensuite la situation des conflits d'intérêts que peuvent rencontrer les ministres de plein exercice. Si un ministre juge qu'il est en situation de conflit d'intérêts, il doit en informer par écrit le chef du Gouvernement en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses attributions. Un décret détermine, en

[1155] Article 6 du Décret n°2013-1212 précité. L'article 6-II ajoute qu' « un arrêté du Premier ministre pris sur proposition de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés détermine les conditions de fonctionnement de ce site ».

conséquence, les attributions que le Premier ministre exerce à la place du ministre intéressé. Dans cette hypothèse, le ministre concerné s'abstient notamment de donner des instructions aux administrations placées sous son autorité ou dont il dispose, lesquelles reçoivent leurs instructions directement du Premier ministre.

Le décret s'intéresse enfin au cas d'un membre du Gouvernement placé auprès d'un ministre et qui se retrouverait en situation de conflit d'intérêts. Celui-ci doit en informer par écrit le Premier ministre et le ministre auprès duquel il est placé en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses attributions. De la même façon que précédemment, un décret vient alors définir dans quelles conditions le ministre de tutelle exerce certaines attributions à la place du membre du Gouvernement placé sous son autorité, ce dernier devant s'abstenir de donner des instructions aux services dont il dispose. Un premier décret a été pris en ce sens le 3 août 2014[1156], la secrétaire d'État à l'enseignement supérieur, Madame Fioraso, ayant fait part au Premier ministre du risque de conflits d'intérêts auquel elle était exposée en raison des activités exercées par son conjoint. Ainsi, l'article 1er de ce décret dispose-t-il que « la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche ne connaît pas des actes de toute nature intéressant la direction de la recherche technologique du Commissariat à l'énergie atomique ».

Notons qu'un troisième décret décline les modalités d'application de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement prévue à l'article 9 de la loi du 11 octobre 2013.

c) Le décret n°2014-386 du 29 mars 2014 définit les modalités de la procédure de vérification fiscale des membres du Gouvernement

L'article 1er de ce décret dispose que, dès l'instant où est publié un décret portant nomination du Premier ministre ou du Gouvernement, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le directeur général des finances publiques aux fins de procéder à la vérification de la situation fiscale du ou des membres du Gouvernement nommé(s).

Les autres articles du décret apportent ensuite quelques précisions techniques. Premièrement, il faut savoir que la vérification porte sur les impositions dues et non encore prescrites au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt de solidarité sur la fortune (Article 2). Deuxièmement, le directeur général des finances publiques a un mois pour rendre compte à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique des constats réalisés et, le cas échéant, de la nécessité de poursuivre les investigations ou de l'engagement des

[1156] Décret n°2014-865 du 1er août 2014 pris en application de l'article 2-2 du décret n°59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, J.O. du 3 août 2014.

procédures prévues par le titre II de la première partie du livre des procédures fiscales (Articles 3 et 5). Troisièmement, il est prévu que la Haute Autorité puisse demander au directeur général des finances publiques de lui fournir des informations complémentaires ou de procéder à de nouvelles investigations.

A priori ce dispositif fonctionne très bien. Au début du mois de septembre 2014, un secrétaire d'État à peine nommé, M. Thévenoud, a dû quitter le Gouvernement pour retards de déclaration et de paiement de ses impôts[1157].

Pour terminer, un quatrième décret portant sur la gestion économique des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement, a été pris le 1er juillet 2014.

d) Le décret n°2014-747 du 1er juillet 2014 pris pour l'application de l'article 8 de la loi n°2013-907 prive les membres du Gouvernement de tout droit de regard dans la gestion de leurs instruments financiers

Les membres du Gouvernement détenant des instruments financiers, tels que des actions, des obligations, des OPCVM, des SICAV ou des contrats à terme[1158], doivent en confier la gestion à un mandataire et les déclarer au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Ce mandat exlut la possibilité pour le membre du Gouvernement concerné « de donner au mandataire, directement ou indirectement, et par quelque moyen que ce soit, des instructions d'achat ou de vente portant sur des instruments financiers »[1159].

Si le mandat est conclu pour toute la durée des fonctions, un changement de mandataire ou une modification des termes du contrat est possible mais doivent être obligatoirement communiqués au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Quoi qu'il en soit, un constat s'impose : il y a *un avant* et *un après* octobre 2013. Le statut financier des membres du Gouvernement est désormais beaucoup plus encadré et l'autonomie gouvernementale en la matière infiniment plus limitée. C'est le début de la fin du *vivons heureux, vivons cachés.*

Il n'empêche : il existe encore de nombreux interstices dans lesquels le Premier ministre continue d'exercer marginalement son autonomie s'agissant des conditions d'exercice du mandat gouvernemental.

[1157] Sur ce point, cf. spéc. : « Thévenoud, ministre viré pour des ''retards de déclaration'' au fisc », in *Libération* du 4 septembre 2014.
[1158] Pour une définition des instruments financiers, cf. Article L. 211-1 du code monétaire et financier.
[1159] Article 3 du Décret n°2014-747 précité.

§2 – La subsistance d'une marge d'autonomie résiduelle dans la définition des conditions déontologiques d'exercice du mandat gouvernemental

Malgré l'existence des contraintes posées aux articles 23, 25, 53-2, 57, 68-1, 68-2, 68-3 et 71-1 al. 4 de la Constitution et par les dispositions législatives évoquées précédemment, en particulier celles de la loi du 11 octobre 2013, le Premier ministre conserve une marge de manœuvre dans la définition des conditions d'exercice du mandat gouvernemental mais celle-ci est étroite.

Le chef du Gouvernement exerce une sorte de pouvoir disciplinaire. Il demeure notamment le seul à décider si ses ministres ont le droit d'exercer des mandats électifs en dehors de leur activité gouvernementale (A), s'ils peuvent rester au Gouvernement dans l'hypothèse d'une mise en examen (B) et dans quelle mesure ils peuvent conserver les cadeaux reçus dans l'exercice de leurs fonctions (C).

A. L'autonomie du Premier ministre dans la définition des cumuls interdits et autorisés aux membres du Gouvernement : les atermoiements autour de la « doctrine Jospin »

De la fermeté du Premier ministre a toujours dépendu l'exemplarité de ses ministres, la logique d'autolimitation comptant parfois tout autant que celle de l'hétérolimitation.

Faute de disposition *expressis verbis*, le Premier ministre peut autoriser ou interdire discrétionnairement le cumul de la fonction gouvernementale avec celle d'élu local (1) ou avec celle de responsable national d'un parti (2).

1. La question du cumul d'une fonction gouvernementale avec un mandat local

Le Premier ministre peut interdire aux membres du Gouvernement de cumuler leur fonction gouvernementale avec un mandat exécutif local[1160] car un ministre ou un secrétaire d'État n'a pas à être le défenseur des intérêts de sa ville, de son département ou de sa région.

Cette pratique gouvernementale[1161] a été inaugurée officiellement en 1997 par Lionel Jospin[1162], lequel souhaitait disposer de ministres à temps plein. Ce qu'il est désormais

[1160] Dans son célèbre ouvrage consacré au général de Gaulle, Alain Peyrefitte rapporte que le premier chef de l'État de la Ve République avait songé à interdire le cumul de la fonction de membre du Gouvernement avec celle de maire avant d'y renoncer : « Quand nous préparions la Constitution, dans l'été 1958, confie-t-il à son ancien ministre, j'avais voulu rendre incompatible la fonction de ministre avec celle de maire (...). Mais les caciques de la Ve République étaient tellement déchaînés sur ce point, et il y avait tellement de choses à leur faire avaler, que je n'ai pas insisté. Il m'arrive de le regretter" (cité *in* A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Fayard, 1997, t. 2, p. 165).

[1161] Le Gouvernement n'envisage pas néanmoins de constitutionnaliser la doctrine Jospin, selon le garde des Sceaux en réponse à une question écrite (AN, *Q*, 2002, p. 5007). Aussi bien le rapport Vedel de 1993 (G. VEDEL (Prés.), *Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, JO du 16 février 1993, p. 2543), que les rapports Picq de 1994 (*loc. cit.*),

convenu d'appeler la « doctrine Jospin » consistait alors en l'interdiction de cumul d'une fonction gouvernementale avec tout mandat exécutif local[1163], à l'exception de la présidence d'établissements publics de coopération intercommunale[1164]. « Cruel sacrifice pour les intéressés, mais ô combien nécessaire : peut-on imaginer situation plus absurde que celle, notamment, dans laquelle la même personne est, en sa qualité d'élue locale, soumise au contrôle du préfet tout en devenant, en sa qualité de ministre, le supérieur hiérarchique de ce même préfet ? »[1165].

Lorsqu'il succéda à Lionel Jospin, Jean-Pierre Raffarin épousa raisonnablement sa doctrine[1166] avant d'autoriser progressivement « quelques entorses aux règlements » qui se multiplièrent sous l'ère de Villepin[1167].

François Fillon, quant à lui, accepta le cumul des fonctions ministérielles avec un exécutif local[1168] à la différence de Jean-Marc Ayrault qui réhabilita la doctrine Jospin[1169], en étendant le non cumul aux EPCI[1170] et aux offices HLM[1171]. Pour autant, Jean Marc Ayrault n'a pas interdit aux membres du Gouvernement d'être simple conseiller de ces institutions[1172].

Balladur de 2008 (*loc. cit.*) et Jospin de 2012 (*loc. cit.*) ont pourtant suggéré d'interdire par la Constitution ou par la loi le cumul des fonctions ministérielles avec un mandat exécutif local.

[1162] Par le passé, ce cumul était toléré. Encore en 1995, le Gouvernement Juppé comptait trente de ses membres à la tête d'un exécutif local.

[1163] G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 134

[1164] Mme Trautmann a été élue présidente de la communauté urbaine de Strasbourg, le 7 janvier 2000 mais a pu rester au Gouvernement (*Libération* des 8 et 9 janvier 2000). De même, MM. Sapin (Argenton-sur-Creuse) et Glavany (Grand Tarbes) furent élus en 2001 à la tête d'un EPCI sans devoir démissionner (*Le Monde* du 19 avril 2001) ainsi que M. Queyranne qui fut élu premier vice-président de la Communauté urbaine de Lyon.

[1165] G. CARCASSONNE, *loc. cit.*

[1166] « Il ne sera pas possible d'être à la tête d'un exécutif local et ministre à la fois. À chacun de choisir ce qu'il fera en cas de victoire » (Entretien au *Figaro* du 4 septembre 2003).

[1167] La première entorse est immédiate puisque le 17 juin 2002, Jean-Pierre Raffarin appelle Hubert Falco à entrer au Gouvernement au poste de secrétaire d'État aux personnes âgées tout en l'autorisant à rester maire de Toulon. Cette exception à la règle était justifiée par le fait que M. Falco avait repris la mairie de Toulon au Front national un an auparavant. Par la suite, d'autres dérogations seront autorisées par Dominique de Villepin et viendront fissurer la doctrine Jospin : Jean-François Copé sera autorisé à redevenir maire de Meaux le 25 novembre 2005 puis ce sera au tour de MM. Baroin, Bertrand, Clément, Estrosi, Sarkozy et Jacob d'être autorisés à exercer des responsabilités exécutives locales.

[1168] Dans un entretien à *Europe 1*, le 23 mai 2007 (*Le Figaro* du 24 mai 2007), le Premier ministre « a récusé la règle moribonde du non-cumul entre la fonction gouvernementale et une fonction exécutive locale. Après avoir encouragé les ministres à solliciter les suffrages des électeurs, il a considéré qu'en cas de défaite, ne disposant plus d'une légitimité suffisante, l'intéressé ne pourrait que démissionner » (P. AVRIL et J. GICQUEL, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, 2012, n°122, 2007). Plusieurs ministres ont pu notamment être maires de leur commune : Alain Juppé, Xavier Darcos, Éric Woerth, Hervé Morin et Éric Besson. Néanmoins, François Fillon a interdit aux membres du Gouvernement de présider un conseil régional (*Le Figaro magazine* du 5 septembre 2009 & G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 135).

[1169] Au point 4 de la Charte de déontologie du 17 mai 2012 : « Les membres du Gouvernement consacrent tout leur temps à l'exercice de leurs fonctions ministérielles. Ils doivent, de ce fait, renoncer aux mandats électifs locaux qu'ils peuvent détenir ».

[1170] Établissement public de coopération intercommunale.

[1171] *Bulletin Quotidien*, 21 mai 2012.

[1172] Benoît Hamon est par exemple toujours membre du conseil régional d'Ile-de-France ; tout comme Najat Vallaud-Belkacem qui est restée jusqu'en février 2013, à la fois conseillère municipale de Lyon, conseillère communautaire du Grand-Lyon et conseillère générale du département du Rhône (Cf. *Le Nouvel observateur* du

Ces règles ont été reconduites par Manuel Valls lors de son arrivée à Matignon[1173], seul le secrétaire d'État aux transports ayant été autorisé tacitement à cumuler son maroquin ministériel avec celui de maire de Boulogne-sur-Mer[1174].

En résumé, le cumul de la fonction ministérielle avec une fonction éxécutive locale « reste non tranchée »[1175]. Elle est à géométrie variable selon la ligne de conduite imposée (ou non) par le chef du Gouvernement. Autrement dit, « l'interdiction de ce cumul des fonctions ministérielles et exécutives locales ne relève que de la volonté du président de la République (seul en période de cohabitation). C'est donc une pratique[1176] qui n'a pas encore atteint la valeur de ce que Pierre Avril appelle une ''Convention de la Constitution'' et, dès lors, encore moins celle de coutume. En effet, cette pratique n'est pas toujours souhaitée par le président ou le Premier ministre et, même lorsqu'elle est souhaitée, elle connaît des exceptions »[1177]. C'est la raison pour laquelle, la Commission Jospin de 2012 a préconisé de réviser l'article 1er de l'ordonnance du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution en sorte de rendre incompatible la fonction ministérielle avec tout mandat local[1178]. Si malheureusement les lois du 14 février 2014 sur le non cumul des mandats n'ont pas repris cette proposition, un projet de loi constitutionnel en préparation pourrait toutefois les mettre en oeuvre[1179].

Le Premier ministre conserve par ailleurs toute latitude pour autoriser ou interdire aux membres de son Gouvernement d'assumer des responsabilités politiques partisanes à caractère national.

---

14 au 20 février 2013, p. 16 ; cf. aussi : « Ministres…et cumulards d'indemnités ! » in *Le Nouvel observateur* du 19 décembre 2012).

[1173] Sur ce point, cf. spéc. : « Quand Royal envisageait de rester présidente de région » in *Le Monde* du 2 avril 2014.

[1174] Sur ce point, cf. : « Frédéric Cuvillier, dernier ministre à déroger à la règle du non-cumul » in *Le Figaro* du 24 juin 2014.

[1175] M. LASCOMBE, « Les incompatibilités interministérielles : brèves considérations sur un objet aléatoire », *LPA*, 31 juillet 2014, n°152, p. 31.

[1176] « CE, Ord., Réf., 22 mars 2001, n°231601, Meyet, Lebon, Tables 2001 : '' En exprimant le souhait que les membres de son Gouvernement n'exercent pas en même temps des fonctions de maire, le Premier ministre , n'a édicté aucune règle de droit positif et n'a porté atteinte à aucune liberté fondamentale'' ».

[1177] M. LASCOMBE, *loc. cit.*

[1178] Cf. Proposition n°14 *in* L. JOSPIN (Prés.), *Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique*, *op. cit*., p. 56.

[1179] Cf. projet de loi constitutionnel du 14 mars 2013 & Loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur & Loi n°2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, J.O. du 16 février 2014.

2. La question du cumul d'une fonction gouvernementale avec l'exercice de responsabilités partisanes nationales

D'ordinaire, les Premiers ministres n'imposent pas aux membres du Gouvernement de renoncer à leurs responsabilités politiques partisanes.

Ils pourraient pourtant juger que la présence au sein du Gouvernement est incompatible avec l'exercice de certaines activités à l'intérieur d'un parti politique[1180]. À titre d'exemple, « le bon sens devrait suffire à éviter le cumul d'une fonction de membre du gouvernement et de trésorier d'un parti. Éric Woerth[1181] ne l'avait pas perçu et dut en subir de pénibles conséquences »[1182].

Au contraire du bons sens déontologique, les Premiers ministres eux-mêmes n'ont pas toujours fait figure de modèle. Jacques Chirac prit la tête de l'UDR en septembre 1974 et resta président du RPR en 1986, de même qu'Alain Juppé demeura président du RPR en 1995[1183].

Le cas le plus singulier pour un ministre reste celui de Nicolas Sarkozy qui fut autorisé par Jacques Chirac et Jean-Pierre Raffarin à cumuler les fonctions de ministre de l'Intérieur et de président de l'UMP à compter de mai 2005[1184]. Le Président Sarkozy demanda en revanche à son ministre du Travail, M. Bertrand, de démissionner lorsqu'il prit ses fonctions de secrétaire général de l'UMP en janvier 2009.

Autre preuve d'autonomie, il faut savoir que le Premier ministre est libre de décider si un membre du Gouvernement mis en examen doit ou non rester au sein du Gouvernement, nonobstant la célèbre jurisprudence « Bérégovoy-Balladur ».

[1180] Certains membres du Gouvernement disposent de leur propre parti, ce qui est légal mais une telle pratique mériterait une réflexion de fond qui dépasse largement le cadre du droit gouvernemental. Pour information, par exemple, « le microparti fondée par Valérie Pécresse, ''Changer, c'est possible'', a reçu 494 490 euros de dons de personnes physiques en 2010. Soit un peu plus qu'Europe Écologie-Les Verts sur l'ensemble de la France et la moitié de ce que reçoit le Parti socialiste » (R. DOSIÈRE, *L'État au régime, Gaspiller moins pour dépenser mieux*, Seuil, septembre 2012, p. 70).

[1181] M. Woerth, nommé ministre des comptes publics en 2007, a été trésorier national de l'UMP jusqu'en juillet 2010.

[1182] G. CARCASSONNE, *op. cit*., p. 134.

[1183] Il est arrivé que des Premiers ministres conservent quelque temps la direction de leur parti, le temps qu'un nouveau congrès de désignation soit organisé. Par exemple, Lionel Jospin est resté premier secrétaire du parti socialiste jusqu'en novembre 1997. Sur le cumul de fonctions pour les Premiers ministres en dehors de Matignon, cf. spéc : R. BACQUÉ, « Hors Matignon », *Pouvoirs*, 1997, n°83, p. 59-64. Alain Juppé, qui cumula de très nombreuses fonctions en 1995, reconnaît aujourd'hui que ce fut une erreur : « Rétrospectivement, je me dis que c'était une erreur parce que c'est vrai que cela m'obligeait à tenir des emplois du temps épouvantables et très fatigants. Quand je rentrais le dimanche après-midi, j'allais passer quelques heures à La Lanterne, la résidence des premiers ministres, dans le parc de Versailles. C'était un peu une respiration. Mais je finissais la semaine essoré » (R. BACQUÉ, *L'enfer de Matignon*, *op. cit.*, p. 197).

[1184] Nicolas Sarkozy conserva de surcroît la présidence du Conseil général des Hauts-de-Seine.

B. L'autonomie du Premier ministre dans la définition du comportement imposé aux membres du Gouvernement lors d'une mise en examen : les atermoiements autour de « la jurisprudence Bérégovoy-Balladur »

Depuis 1992, de nombreux chefs du Gouvernement ont demandé à leur ministre mis en examen de quitter le Gouvernement, pour ne pas l'affaiblir politiquement, en vertu de la jurisprudence dite « Bérégovoy-Balladur ».

En mai 1992, le Premier ministre de l'époque, Pierre Bérégovoy, confronté à la mise en examen de son ministre de la Ville, Bernard Tapie[1185], a demandé à celui-ci de démissionner. Cette décision primo-ministérielle a fait *jurisprudence*[1186].

Deux ans plus tard, en juillet 1994, son successeur à Matignon, Édouard Balladur, adopta en effet le même comportement à l'égard de son ministre de la Communication, Alain Carignon[1187], avant même qu'il ne soit mis en examen, puis, vis-à-vis de Gérard Longuet en octobre 1994 et de Michel Roussin en novembre 1994[1188].

En 1995, à l'occasion du premier Conseil des ministres du Gouvernement Juppé, il a été acté que tout membre du Gouvernement mis en examen devrait démissionner immédiatement[1189].

La jurisprudence Bérégovoy-Balladur fut également appliquée par Lionel Jospin[1190] qui demanda à son ministre de l'Économie, Dominique Strauss-Kahn, de démissionner le 2 novembre 1999, à la veille de sa mise en examen dans le dossier de la MNEF[1191].

De la même manière, Jean-Pierre Raffarin se conforma à cette jurisprudence si bien que Renaud Donnedieu de Vabres[1192] et Pierre Bédier[1193] durent respectivement quitter le Gouvernement en juin 2002 et janvier 2004.

[1185] Il s'agissait d'une mise en examen pour abus de biens sociaux dans l'affaire Tranchant.

[1186] Un précédent existait toutefois avec la démission du 15 mai 1972 d'un ministre du Gouvernement Chaban-Delmas, M. Philippe Dechartre, lequel avait été condamné en matière commerciale (Sur ce point, cf. spéc. : O. BEAUD et P. AVRIL, « Un double regard sur la démission de M. Strauss-Kahn », *RDP*, 1999, p. 1587 et 1596).

[1187] Il s'agissait d'une mise en examen pour recel et complicité d'abus de biens sociaux dans l'affaire Dauphiné News.

[1188] Gérard Longuet faisait l'objet d'une mise en examen pour recel d'abus de crédit dans l'affaire de sa villa de Saint-Tropez tandis que Michel Roussin fut contraint de démissionner par Édouard Balladur car il allait être mis en examen pour recel d'abus de biens sociaux dans le cadre des marchés truqués des lycées d'Île-de-France.

[1189] *Le Figaro* du 22 mai 1995.

[1190] À ceci près cependant que Lionel Jospin ne demanda pas à Christian Pierret de démissionner dans le cadre de l'affaire des indemnités versées aux pompiers de Saint-Dié-des-Vosges (Cf. *Le Monde* du 15 septembre) pour laquelle il fut finalement relaxé par le tribunal correctionnel de Saint-Dié en septembre 2003.

[1191] Il s'agissait d'une mise en examen pour faux et usage de faux. Sur la démission de Dominique Strauss-Kahn, cf. spéc. : O. BEAUD et P. AVRIL, *loc. cit.*

[1192] Au prix d'une « erreur de casting », Renaud Donnedieu de Vabres entra au Gouvernement en mai 2002 alors qu'il était déjà mis en examen depuis 1998 pour blanchiment d'argent dans l'affaire du financement du parti républicain. Le Premier ministre rectifia cette erreur de recrutement dès après les élections législatives de juin 2002 en ne reconduisant pas M. Donnedieu de Vabres dans ses fonctions.

Si aucun cas de mise en examen ne s'est posé à l'époque de Dominique de Villepin, l'arrivée de François Fillon a marqué un tournant dans l'application de la jurisprudence Bérégovoy-Balladur. La « doctrine Fillon » a posé que tout ministre mis en examen pouvait invoquer la présomption d'innocence, *a fortiori* si le suffrage universel avait conduit à sa réélection alors qu'une mise en examen était déjà intervenue. Ainsi, dès le 19 juin 2007, André Santini, pourtant mis en examen depuis 2006[1194], fut nommé secrétaire d'État chargé de la fonction publique. De même, Brice Hortefeux fit l'objet de deux condamnations judiciaires[1195] lors de son passage du Gouvernement sans être contraint à la démission.

La nouvelle « doctrine Fillon » s'est néanmoins révélée inconstante. Aussi bien Éric Woerth en novembre 2010[1196] que Georges Tronc en mai 2011[1197] furent obligés de quitter le Gouvernement, avant une hypothétique mise en examen. En revanche, ni Claude Guéant en avril 2011[1198], ni Christine Lagarde en mai 2011[1199] ne furent éconduits du Gouvernement alors qu'ils faisaient pourtant l'objet d'une procédure devant la Cour de Justice de la République.

Enfin, l'arrivée à Matignon de Jean-Marc Ayrault ne s'est pas traduite dans un premier temps par un retour clair à la jurisprudence Bérégovoy-Balladur. À la suite de la condamnation par la justice d'Arnaud Montebourg[1200], le nouveau Premier ministre a eu l'opportunité d'exposer son critère d'exclusion de l'équipe gouvernementale : « toute condamnation qui disqualifierait un responsable politique pour des actes contraires aux valeurs de la République conduirait à l'exclure du Gouvernement »[1201]. Le flou de la « doctrine Ayrault » a ainsi permis de maintenir Jérôme Cahuzac au Gouvernement, au nom

---

[1193] Il fut mis en examen pour recel de biens sociaux et corruption dans le cadre de l'affaire des élus des Yvelines (dite « affaire Delfau » (Cf. *Le Monde* du 23 janvier 2004)).

[1194] Il était mis en examen dans le cadre de l'affaire de la fondation Hamon, accusé de détournement de fonds publics, prise illégale d'intérêts ainsi que de faux et usage de faux.

[1195] Il fut condamné en première instance pour injures raciales le 4 juin 2010 et pour atteinte à la présomption d'innocence, le 17 décembre 2010.

[1196] Deux affaires le menaçaient : l'affaire Bettencourt au titre du trafic d'influence mais aussi de recel de financement illicite d'un parti politique ; l'affaire de l'hippodrome de Compiègne pour prise illégale d'intérêt.

[1197] Georges Tron était mis en cause dans une affaire de harcèlement sexuel.

[1198] SOS Racisme avait déposé une plainte pour incitation à la discrimination raciale contre le ministre de l'Intérieur qui avait tenu des propos jugés racistes sur les personnes d'origine comorienne (*Le Grand jury RTL/Le Figaro* du 11 septembre 2011). La Cour de justice de la République a décidé de classer sans suite cette plainte (*Le Monde* du 10 juin 2011).

[1199] Une enquête de la Cour de justice de la République a été ouverte en août 2011 à l'encontre de Christine Lagarde à propos de l'arbitrage entre Bernard Tapie et le Crédit Lyonnais. Christine Lagarde a été interrogée par la Cour en février 2013. L'affaire est toujours en cours en aoput 2014, Christine Largarde ayant été de nouveau entendue le 26 août 2014 par la Cour de justice de la République puis mise en examen le même jour pour « négligence » dans l'enquête sur l'arbitrage entre Bernard Tapie et le Crédit Lyonnais.

[1200] Arnaud Montebourg a été condamné le 23 mai 2012 pour injures prononcées à l'encontre des dirigeants de Sea France en 2011 et a interjeté appel. Dans le cadre de l'affaire Guérini, le ministre du Redressement productif sera derechef condamné le 17 décembre 2012 pour atteinte à la présomption d'innocence. Jean-Marc Ayrault parlera de « simple étape judiciaire » (*Le Figaro.fr* du 17 décembre 2012).

[1201] *Le Monde* du 25 mai 2012.

de la présomption d'innocence, jusqu'à ce qu'une enquête préliminaire le concernant, pour blanchiment de fraude fiscale ne l'oblige finalement à démissionner le 19 mars 2013[1202].

Au total, les tergiversations autour de la position à adopter en cas de mise en examen ou de condamnation judiciaire des membres du Gouvernement, invitent à deux réflexions. D'une part, il ne semble pas y avoir de coutume gouvernementale ou de Convention de la Constitution dans ce domaine[1203]. D'autre part, cette absence est révélatrice de l'autonomie des Premiers ministres qui peuvent adopter des positions déontologiques très fluctuantes au regard de considérations purement partisanes, stratégiques ou personnelles.

En matière de cadeaux reçus par les membres du Gouvernement, les règles sont beaucoup plus claires à défaut d'être juridiquement contraignantes.

C. L'autonomie du Premier ministre dans l'encadrement des cadeaux reçus par les membres du Gouvernement pour limiter les risques de concussion

Jusqu'à récemment, la France ne connaissait aucune règle déontologique visant à encadrer la réception de cadeaux par les membres du Gouvernement. Or, parce qu'elle restait bien en retard en comparaison d'autres États de l'OCDE[1204], deux règles éthiques semblent s'être imposées depuis peu.

La circulaire n°5228/SG du 18 mai 2007 sur la gestion des cadeaux, tout comme la charte déontologique du 17 mai 2012, ont figé une première règle simple : si les membres du Gouvernement reçoivent des cadeaux, ils doivent les remettre au service des domaines. Précisément, la charte dispose que les ministres « remettent au service des domaines, soit immédiatement, soit à l'issue de leurs fonctions, les cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros ».

[1202] Ce 19 mars 2013, le Parquet ouvre une information judiciaire contre X pour « blanchiment de fraude fiscale, et perception par un membre d'une profession médicale d'avantages procurés par une entreprise dont les services ou les produits sont pris en charge par la Sécurité sociale, blanchiment et recel de ce délit ». Jérôme Cahuzac démissionne du Gouvernement tout en réaffirmant son innocence avant de déclarer le 2 avril face aux juges qu'il détient un compte en Suisse et d'être mis, le jour-même, en examen.

[1203] « Pour ce qui est de l'Exécutif, si l'on a parlé de ''jurisprudence Bérégovoy-Balladur'' à propos de l'usage voulant qu'un ministre mis en examen par la justice quitte ses fonctions, cet emploi du terme était plutôt journalistique et approximatif » (P. AVRIL, « Les conventions de la Constitution : une jurisprudence organique », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Editions Panthéon Assas, Introuvables, 2010, p. 153).

[1204] En Grande-Bretagne, « les cadeaux reçus dans le cadre de fonctions ministérielles doivent être publiquement enregistrés et remis à l'État, seuls les cadeaux d'une valeur inférieure à 140 livres sterling pouvant être conservés. Un dispositif similaire existe en Italie, où le code de déontologie des fonctionnaires interdit d'accepter les cadeaux, sauf de valeur modeste et de courtoisie. Enfin, plusieurs pays ou organisations internationales ont adopté le principe d'une déclaration des cadeaux ou la définition d'un seuil financier au-dessus duquel le cadeau ne peut être accepté par l'agent (43 euros au Brésil, 150 euros à la Commission européenne) » (J.-M. SAUVÉ (Prés.), *op. cit.*, p. 61). De même, pour éviter toute pression de la part des entourages, « le *Guidance for civil servants* britannique rappelle par exemple l'interdiction de fournir des renseignements confidentiels ou privilégiés ou d'aider un lobbyiste en permettant à ses clients d'avoir des contacts privilégiés avec les ministres » (*Idem*, p. 64).

De même, cette charte ajoute que les membres du Gouvernement s'abstiennent de donner suite à toute invitation pour un séjour privé qui émanerait d'un Gouvernement étranger ou de personnes physiques ou morales dont l'activité est en relation avec leur département ministériel.

Au-delà d'une autonomie dans la définition de ces règles déontologiques entourant le mandat gouvernemental, le Premier ministre partage avec le président de la République, le pouvoir de révoquer les ministres qui auraient manqué à leurs obligations ou qui n'auraient pas répondu politiquement à leurs attentes, de même qu'il organise avec le chef de l'État l'exercice des intérims ministériels.

§3 – Une autonomie partagée avec le président de la République dans deux domaines importants : les intérims et les révocations ministériels

Le Premier ministre et le président de la République régulent eux-mêmes deux aspects importants de l'exercice du mandat gouvernemental : sa durée et ses modalités d'intérims.

Il faut dire qu'aussi bien pour la question de l'organisation des intérims ministériels (A) que pour celle de la cessation des fonctions gouvernementales (B), la Constitution est particulièrement sommaire, ce qui laisse une véritable autonomie aux deux têtes de l'Exécutif

A. Une autonomie partagée quant à l'organisation des intérims ministériels

Puisque la Constitution ne prévoit pas le cas du remplacement ou de l'empêchement du Premier ministre[1205], lorsque celui-ci doit s'absenter longuement et/ou lointainement, « la pratique a imposé la possibilité de nommer un Premier ministre par intérim »[1206] pour assurer la continuité de l'action gouvernementale, ce principe ayant été validé par le juge constitutionnel (1). De même, parce que la Constitution est silencieuse vis-à-vis de l'intérim des autres membres du Gouvernement, une pratique gouvernementale analogue à celle de l'intérim primo-ministériel s'est imposée (2).

[1205] Bien que la Constitution ne prévoie pas le cas du décès du Premier ministre, il paraît évident qu'en pareille hypothèse, le chef de l'État aurait simplement à nommer un nouveau Premier ministre en remplacement du chef du Gouvernement défunt. La continuité de l'État serait alors assurée et ce nouveau Premier ministre constituerait aussitôt un nouveau Gouvernement avec le chef de l'État.
[1206] G. CARCASSONNE, *op. cit.*, p. 131.

1. La Constitution est muette à propos de l'intérim du Premier ministre : la fixation des modalités de l'intérim par la pratique gouvernementale

Jusqu'en 1982, conformément aux usages de la IVe République, la pratique voulait théoriquement[1207] que l'intérim du Premier ministre soit assuré par le Garde des Sceaux[1208].

À compter de 1982, une nouvelle pratique gouvernementale s'est imposée pour pallier le silence du texte constitutionnel[1209] : le remplacement du chef du Gouvernement par le premier des ministres dans l'ordre de la hiérarchie gouvernementale[1210] ou, à défaut, par le ministre suivant.

Utilisée régulièrement jusqu'au milieu des années 1990, en particulier lors du passage de Michel Rocard à Matignon[1211], – lequel disposait d'une majorité étroite et devait recourir régulièrement à l'article 49 al. 3 C pour gouverner –, cette pratique n'a plus jamais eu cours depuis 1994[1212]. Cela ne signifie pas qu'elle soit tombée en désuétude : non seulement, il en est toujours fait mention dans le *Guide légistique*[1213] mais elle a par ailleurs été consacrée par le juge constitutionnel[1214].

Techniquement, l'intérim est ouvert par un décret du président de la République contresigné par le Premier ministre[1215]. La formulation est toujours la même : « Mme ou M. X, ministre de…, est chargé(e) de l'intérim du Premier ministre pendant l'absence de celui-

[1207] Cette règle n'a pas toujours été respectée. Cf par ex. : Décret n°62-946 du 11 août 1962, pendant l'absence de M. Pompidou, Premier ministre, ses pouvoirs sont délégués à M. Joxe (affaires algériennes), J.O. du 19 août 1962, p. 8028.

[1208] Cf. par ex. : Décret du 27 mai 1967 M. Joxe, garde des Sceaux, est chargé de l'intérim du Premier ministre (M. Georges Pompidou), J.O. du 28 mai 1967, p. 5236.

[1209] Sur ce précédent, cf. spéc. : A.-M. Le POURHIET, « Le remplacement du Premier ministre empêché : intérim ou délégation », *RDP*, 1984, p. 993.

[1210] Cette nouvelle formule fut inaugurée par Gaston Defferre qui assura l'intérim de Pierre Mauroy à l'occasion d'une visite officielle de celui-ci en Belgique (Cf. Décret du 3 mars 1982 : pendant la durée de l'absence de M. Pierre Mauroy sont délégués à M. Gaston Defferre, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, les pouvoirs du premier ministre que celui-ci n'exercera pas en raison de son absence, J.O. du 4 mars 1982, p. 766).

[1211] On peut générer un inventaire à la Prévert des décrets d'intérim depuis 1982 en tapant dans *Legifrance* l'occurrence : « Intérim du Premier ministre ». Cf. par ex. : Décret du 31 octobre 1992 chargeant le ministre d'État, ministre de l'éducation nationale et de la culture, de l'intérim du Premier ministre, J.O. du 1er novembre 1991, p. 15162 ; Décret du 25 avril 1991 chargeant le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, de l'intérim du Premier ministre, J.O. du 2 mai 1991, p. 5853).

[1212] Cf. par ex. : Décret du 6 avril 1994 chargeant le ministre d'État, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, de l'intérim du Premier ministre, J.O. du 7 avril 1994. Dernier décret d'intérim en date, il est aussi remarquable en raison du fait que ce fut l'unique fois qu'une femme, en l'occurrence Mme Simone Veil, fût chargée de l'intérim.

[1213] Une fiche détaille toujours sa procédure dans le *Guide légistique* (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 3.9.4).

[1214] « En conférant par décret à un ministre la charge d'assurer l'intérim du Premier ministre, pendant l'absence de ce dernier, le Président de la République a, ainsi que l'y habilite l'article 5 de la Constitution, pris les dispositions nécessaires pour assurer la continuité de l'action gouvernementale ; sur le même fondement et pour des motifs analogues le décret individuel chargeant un ministre de l'intérim du Premier ministre produit effet immédiatement sans attendre sa publication au Journal officiel » (Cons. Const., n°89-264 DC du 9 janvier 1990, §5 précitée).

[1215] Si ce dernier ne se trouve pas d'ores et déjà empêché.

ci ». La durée de l'absence n'est pas précisée pour faire en sorte qu'il ne soit pas nécessaire de rédiger un nouveau décret en cas d'absence inopinément prolongée du chef du Gouvernement.

En bonne logique juridique, l'intérimaire dispose des mêmes prérogatives que le chef du Gouvernement. En effet, aussi longtemps qu'il exerce la fonction de chef du Gouvernement, le Premier ministre intérimaire dispose de l'intégralité des prérogatives du Premier ministre titulaire[1216], son rôle ne se limitant pas à l'expédition des affaires courantes[1217]. Qui plus est, le décret individuel chargeant un ministre de l'intérim du Premier ministre produit effet immédiatement sans attendre sa publication au Journal officiel[1218].

Dans l'ensemble, l'intérim des ministres obéit sensiblement aux mêmes règles procédurales et matérielles que celui du Premier ministre.

2. La Constitution est muette à propos de l'intérim des autres membres du Gouvernement : le pratique gouvernementale analogue à celle de l'intérim primo-ministériel

Jusqu'en 1976, l'intérim d'un ministre était, sauf rare exception, la plupart du temps assuré par le Premier ministre en personne[1219] ou par l'un des ministres délégués auprès de lui[1220]. Aujourd'hui, la pratique veut plutôt[1221] que l'intérim d'un ministre puisse être assuré par n'importe quel membre du Gouvernement, y compris un secrétaire d'État[1222].

[1216] Il signera et contresignera alors tous les actes devant être signés et contresignés par le Premier ministre titulaire, à ceci près que sera ajoutée aux côtés de chaque signature et contreseing, la mention suivante : « Pour le Premier ministre et par intérim » (Cf. par ex. : Décret n°94-274 du 8 avril 1994, J.O. du 10 avril 1994, p. 5325). Sur les limites d'une telle pratique, cf. spéc. l'analyse du professeur Lascombe, in *Le droit constitutionnel de la Ve République*, *op. cit.*, p. 96.

[1217] Le Premier ministre intérimaire peut, par exemple, engager la responsabilité du Gouvernement sur la base de l'article 49 al. 3 C (Cons. Const., n°89-268 DC du 29 décembre 1989 précitée). Cette décision de principe fut confirmée par la suite (Cons. Const., n°89-264 DC du 9 janvier 1990 précitée, Rec. p. 46 ; Cons. Const., n°89-269 DC du 22 janvier 1990 précitée). Quant au juge administratif, il a reconnu la possibilité de l'intérim du Premier ministre dans l'hypothèse d'une « affaire courante » (CE, 27 mai 1966, *Société de crédit commercial et immobilier*, Rec. p. 365) puis pour exercer le pouvoir réglementaire (CE, Ass., 31 octobre 1980, *Fédération nationale des unions de jeunes avocats et autres*, Rec. p. 395. Cf. les conclusions de Michel France à la *RDP*, 1981, p. 499).

[1218] *Idem*, Cons. Const., n°89-268, §8.

[1219] Cf. par ex. : Décret du 29 avril 1959 – M. Debré, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère de l'Intérieur pendant l'absence de M. Bertholin, J.O. du 30 avril 1959, p. 4699 ; Décret du 3 septembre 1964 – M. Pompidou, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère des finances pendant l'absence de M. Giscard d'Estaing, J.O. du 4 septembre 1964, p. 8030 ; Décret du 4 octobre 1968 – M. Couve-de-Murville, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère des Affaires étrangères pendant l'absence de M. Debré, J.O. du 5 octobre 1968, p. 9419 ; Décret du 18 septembre 1969 – M. Chaban-Delmas, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère des Affaires étrangères pendant l'absence de M. Schumann, J.O. du 19 septembre 1969, p. 9373 ; Décret du 29 septembre 1972 – M. Messmer, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère d'État de la défense nationale pendant l'absence de M. Debré, J.O. du 30 septembre 1972, p. 10315 ; Décret du 3 août 1974 – M. Chirac, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère de l'économie pendant l'absence de M. Fourcade, J.O. du 4 août 1974, p. 8213.

[1220] Cf. par ex. : Décret du 9 août 1960 – M. Guillaumat, délégué auprès du Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère des affaires étrangères pendant l'absence de M. Couve-de-Murville, J.O. du 10 août 1960, p. 7456.

Avec le temps, les modalités procédurales de l'intérim ministériel ont été clairement formalisées. Huit jours au moins avant l'absence prévisible d'un membre du Gouvernement, le cabinet ou les services doivent faire parvenir au Secrétariat général du Gouvernement, une note permettant d'apprécier l'opportunité du recours à la procédure de l'intérim (date, lieu et durée du déplacement, existence de dossiers urgents relevant du département ministériel) ainsi qu'une note dressant, dans l'ordre protocolaire, la liste des membres du Gouvernement susceptibles d'assurer l'intérim. Il appartient alors au chef de l'État, sur le rapport du Premier ministre, de donner ou non son accord à la procédure d'intérim et de prendre un décret, contresigné par le Premier ministre, pour l'officialiser[1223].

Comme en cas de remplacement du Premier ministre par un autre membre du Gouvernement, l'intérimaire jouit des mêmes prérogatives juridiques que le titulaire de la fonction (CE, 29 janvier 1965, *Mollaret*)[1224]. Les actes de l'intérimaire ont notamment la même nature juridique que s'ils émanaient du titulaire, de même que l'intérimaire contresigne à la place du titulaire tous les actes que ce dernier aurait dû lui-même contresigner[1225]. À cet égard, si par le passé, il était exclu qu'un secrétaire d'État puisse assurer l'intérim d'un ministre[1226], il en va autrement aujourd'hui depuis un précédent de 1998[1227].

Selon les cas, l'intérim prend fin de lui-même ou par voie décrétale. De lui-même, si un délai a été fixé dans le décret d'intérim, aucun acte juridique n'étant nécessaire pour mettre un terme à l'intérim. En revanche, si aucune durée n'a été déterminée, car l'événement conduisant à organiser l'intérim ne le permettait pas, un nouveau décret présidentiel contresigné par le Premier ministre, vient y mettre fin[1228].

[1221] Il est en effet encore arrivé que le Premier ministre assure lui-même l'intérim de l'un des membres de son Gouvernement (Cf. par ex. : Décret du 25 janvier 1988 chargeant le premier ministre de l'intérim du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation, J.O. du 26 janvier 1988, p. 1244).

[1222] Cf. par ex. : Décret du 10 mars 1988 chargeant le ministre de l'Intérieur de l'intérim du ministère de la défense, J.O. du 11 mars 1988, p. 3238 ; Décret du 6 août 1987 chargeant le garde des sceaux, ministre de la justice, de l'intérim du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, J.O. du 11 août 1987, p. 9173.

[1223] Cf. la petite circulaire rouge du 30 janvier 1997 précitée, p. 53 & SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 3.9.4

[1224] CE, 29 janvier 1965, *Sieur Mollaret, précité* : un ministre chargé d'assurer l'intérim d'un autre ministre, par voie de décret présidentiel contresigné par le Premier ministre possède « l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction qui lui a été confiée à titre intérimaire ». Cf. également : CE, Sect., 31 octobre 1980, *FEN, SNI et CGT et autres*, Rec. p. 385 : dans cet arrêt, le Conseil d'État justifie la procédure de l'intérim ministériel, bien qu'elle ne soit prévue par aucun texte, au nom de la continuité de l'action étatique.

[1225] Originalité notable : si c'est le Premier ministre qui assure l'intérim d'un ministre, lorsque le chef de Gouvernement prend un décret devant être contresigné par le ministre qu'il remplace, il sera à la fois le signataire et le contresignataire de ce décret en sa qualité de ministre intérimaire.

[1226] Sur ce point, Cf. la Circulaire n°1771/SG du 16 avril 1983 relative aux attributions des ministres et secrétaires d'État.

[1227] Décret du 3 septembre 1998 chargeant le secrétaire d'État à l'outre-mer de l'intérim du ministère de l'intérieur, J.O. du 4 septembre 1998, p. 13534.

[1228] Cf. par ex. : Décret du 30 décembre 1998 mettant fin à l'intérim du ministère de l'intérieur exercé par le secrétaire d'État à l'outre-mer, J.O. du 31 décembre 1998, p. 20175. Au passage, notons qu'un décret du même

En matière de cessation des fonctions gouvernementales, le Premier ministre dispose aussi d'une certaine autonomie qui varie selon les *scenarii*.

B. Une autonomie à géométrie variable quant à la cessation des fonctions gouvernementales

Choses bien connues, dans trois cas, l'autonomie du Premier ministre et de son Gouvernement est nulle en matière de révocation : l'hypothèse de la révocation parlementaire ; l'hypothèse de la révocation présidentielle et, enfin, l'hypothèse de la démission automatique consécutive à des élections nationales[1229] (1). Néanmoins, le Premier ministre dispose d'une autonomie partagée en matière de révocation individuelle en période de concordance des majorités (2), celle-ci devenant pleine et entière en période de cohabitation (3). Enfin, tous les membres du Gouvernement, à commencer par le Premier ministre, sont toujours libres de démissionner de leurs fonctions quand ils l'entendent, en toute indépendance (4).

1. Une absence totale d'autonomie du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement dans les trois grandes hypothèses de révocation collective

L'Assemblée nationale (a), le président de la République (b) et une tradition républicaine désormais bien établie (c) peuvent contraindre le Gouvernement à la démission.

a) La révocation du Gouvernement par l'Assemblée nationale : une hypothèse d'école en raison de l'avènement du fait majoritaire

Le Gouvernement peut d'abord être révoqué par l'Assemblée nationale conformément aux articles 49 et 50 de la Constitution, ce dernier disposant que : « Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou qu'elle désapprouve une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au président de la République la démission du Gouvernement ».

En raison de l'avènement du fait majoritaire, il ne s'agit que d'une hypothèse d'école qui n'a d'ailleurs abouti qu'une seule fois sous la Ve République, le 5 octobre 1962[1230].

---

jour a élargi les compétences du secrétaire d'État au suivi des « affaires que le ministre de l'Intérieur lui confie » (Décret n°98-1270 du 30 décembre 1998 modifiant le décret n°97-721 du 16 juin 1997 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État à l'outre-mer, J.O. du 31 décembre 1998, p. 20174).

[1229] Pour un bilan complet des raisons ayant conduit à la démission collective du Gouvernement, cf. spéc. : M. LASCOMBE, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, Notes sous article 8 de la Constitution, *op. cit*., p. 397-399.

[1230] Cf. J.O. Assemblée nationale des 4, 5 et 6 octobre 1962.

Toutefois, juridiquement, la représentation nationale a incontestablement, comme dans tout régime parlementaire, les moyens de renverser le Gouvernement.

Contrairement à la lettre de l'article 8 al. 1 de la C, une convention de la Constitution autorise par ailleurs le président de la République à exiger la démission du Gouvernement en période de concordance des majorités.

b) La révocation du Gouvernement par le président de la République : une convention de la Constitution

Si l'article 8 al. 1 C dispose que le chef de l'État met fin aux fonctions du Premier ministre « sur présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement », dans la pratique les choses sont différentes.

D'après l'interprétation donnée par le Général de Gaulle[1231] – dont « aucun président ne s'est désolidarisé » [1232] jusqu'à présent –, si le Président retire sa confiance au Premier ministre, celui-ci doit automatiquement lui remettre la démission de son Gouvernement[1233]. Au sens où le Gouvernement est à la fois responsable devant l'Assemblée nationale et devant le Président, le régime parlementaire français est donc dualiste, à l'exception des parenthèses cohabitationnistes, si bien que celui « qui accède à Matignon sait n'être pas maître de sa durée »[1234].

Les formules n'ont jamais manqué pour illustrer cette position de soumission du Gouvernement au Président[1235]. Le propos le plus singulier demeure sans nul doute celui du Premier ministre, Jacques Chaban Delmas : « Que serait ce premier ministre qui

[1231] Est-il besoin de rappeler que, lors des travaux préparatoires de la Constitution, le général de Gaulle s'était prononcé en faveur de l'impossibilité pour le chef de l'État de révoquer son Premier ministre, avant de se déjuger ? En août 1958, il tenait le propos suivant : « Mais non, il (le Président) ne peut révoquer le Premier ministre, sans quoi d'ailleurs le Premier ministre ne pourrait gouverner avec l'esprit libre (…). Le Gouvernement est responsable devant le Parlement, il n'est pas responsable devant le chef de l'État qui, lui, est un personnage impartial, qui ne se mêle pas de la conjoncture politique et qui ne doit pas s'en mêler (…). Il est un arbitre (…) et c'est la raison pour laquelle, entre autres, le Premier ministre et le Gouvernement n'ont pas à être responsables devant lui (C. de GAULLE, 8 août 1958, Cité in *Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958, Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel, 29 juillet-14 août 1958*, La Documentation française, 1960, tome 2, p. 300). Dans sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964, il officialise son changement de position : « Le président (…) a la faculté de le (Premier ministre) changer, soit par ce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus ».

[1232] P. ARDANT, *Le Premier ministre en France*, *op. cit.*, p. 67.

[1233] Sur cette convention de la Constitution, cf. *Introduction générale*, §2, B, 6, d.

[1234] G. CARCASSONNE, *op. cit.*, p. 81.

[1235] Sur ce point, cf. spéc. : « Conflits constitutionnels. Les deux têtes » in *Le Monde* du 8 juin 1976 ; « De Matignon à l'Élysée. Un risque de ''dérapage'' ? », in *Le Monde* du 3 juin 1972 ; « La démission du Premier ministre. Trois années à l'hôtel de Matignon. De la confiance à la méfiance » in *Le Monde* du 6 juillet 1972.

s'accrocherait à son poste, qui se dresserait contre le chef de l'État ? Ce serait un triste sire ! » résumait-il[1236].

Toutefois, rien n'empêche un Premier ministre de manifester plus ou moins implicitement sa désapprobation, à l'image de Jean Marc Ayrault récemment. D'une part, lors de sa démission, les services de Matignon ont annoncé celle-ci alors que la tradition républicaine veut que la primeur de cette annonce revienne à l'Élysée selon la formule consacrée : « le Premier ministre a remis sa démission au président de la République qui l'a acceptée ». D'autre part, le Premier ministre démissionné a commissionné l'un de ses collaborateurs pour faire porter au président de la République sa lettre de démission alors que l'usage veut normalement qu'il la remette en mains propres au chef de l'État[1237]. Reste à mentionner maintenant un troisième cas de révocation collective : celui de la révocation mécanique au lendemain d'élections nationales.

c) La révocation du Gouvernement à la suite des élections nationales : une tradition républicaine

Lorsque des élections présidentielles ou législatives ont eu lieu, l'autonomie du Premier ministre en matière de démission est inexistante. À cet égard, la coutume républicaine veut que le Premier ministre remette systématiquement la démission de son Gouvernement[1238] quelle que soit l'issue du scrutin. Cette « démission de courtoisie »[1239] peut se traduire, ou non, selon les circonstances politiques et le bon vouloir du Président, par la reconduction du Premier ministre dans ses fonctions de chef du Gouvernement. En cas de non reconduction, les membres du Gouvernement cessent définitivement d'exercer leurs fonctions à la date de publication au Journal officiel du décret portant nomination des nouveaux

[1236] Bien d'autres formules caractérisent l'acceptation de la démission-révocation. Cf. par ex. : « Comme il était convenu, et cette étape décisive étant franchie, j'ai l'honneur, mon Général, de vous présenter la démission du gouvernement » (Michel Debré, *Lettre au président de la République*, 14 avril 1962) ; « non, il ne serait pas davantage concevable qu'un Premier ministre se maintienne en fonction contre la volonté du Président de la République : ce serait méconnaître la primauté de l'un sur l'autre » (François Mitterrand, in *Le Monde* du 9 septembre 1981) ; « la Constitution perdrait son sens dès lors que le président n'aurait pas la possibilité de retirer sa confiance à son Premier ministre, d'un jour à l'autre, sur n'importe quel acte, dans n'importe quelle situation. Les institutions sont ainsi faites, et je les respecte. Elles sont bien ainsi » (Michel Rocard, in *Le Point* du 4 septembre 1989). Pour d'autres citations topiques, cf. spéc. : O. DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op.cit.*, p. 577-580 & M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, 11^è^ éd., *op.cit.*, p. 284 et p. 286.

[1237] Sur ce point, cf. spéc. : *Le Monde* du 31 mars 2014 & *Le Monde* du 1er avril 2014.

[1238] Élément intéressant, cette pratique est constitutionnalisée en Espagne. L'article 101-1 de la Constitution du 27 décembre 1978 dispose, en effet, que « le gouvernement cesse ses fonctions à la suite des élections générales ».

[1239] P. PACTET & F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 430. Sur cette question, cf. spéc. : J.-É. GICQUEL, « La démission du Premier ministre après les élections nationales », *RA*, n°343, 2005, p. 5.

membres du Gouvernement (CE, 21 décembre 1994, *Société Grands magasins Galerie Lafayette*)[1240].

Les choses sont bien différentes lorsqu'il s'agit de congédier individuellement tel ou tel membre de l'équipe gouvernementale. À défaut d'avoir le dernier mot, le Premier ministre n'est plus réduit à *quia.*

2. Une autonomie partagée du Premier ministre avec le chef de l'État en matière de révocation individuelle des ministres

Si les ministres ne sont pas révocables individuellement devant le Parlement, ils le sont devant le président de la République et le Premier ministre en vertu de l'article 8 al. 2 C. Sur cette base, le duo exécutif peut juridiquement les révoquer ou les contraindre politiquement à la démission.

La révocation individuelle procède toujours d'une codécision. Individuellement, les ministres sont responsables politiquement à la fois devant le chef du Gouvernement et le Président. En clair, l'autonomie de révocation des ministres est partagée entre les deux têtes de l'Exécutif[1241], tant et si bien qu'un Premier ministre ne peut formellement révoquer un ministre sans l'accord du chef de l'État et vice-versa.

Ainsi, le couple exécutif peut-il d'abord décider de révoquer un membre du Gouvernement pour son manque de solidarité et/ou de loyauté envers le chef de l'État et/ou à l'égard de la politique gouvernementale. L'initiative de la révocation peut venir, soit du Président[1242], soit du Premier ministre[1243], mais le plus souvent, elle est le résultat d'un commun accord.

Aussi un ministre est-il parfois révoqué pour protéger les autres acteurs du pouvoir exécutif, tel un fusible ou un bouclier, à commencer par le Président et le Premier ministre. En l'occurrence, d'aucuns citeront le désaveu d'Alain Peyreffite en mai 1968 par Georges

[1240] CE, 21 décembre 1994, *Société Grands magasins Galerie Lafayette*, Rec. p. 745.

[1241] En atteste la dernière composition du Gouvernement de Manuels Valls : « De lundi après-midi à mercredi matin, le président et son nouveau premier ministre ont donc établi ensemble, à l'Élysée, le scénario du remaniement » (in *Le Monde* du 4 avril 2014).

[1242] Cf. par ex. récemment : Décret du 2 juillet 2013 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 3 juillet 2013 ; « Delphine Batho, le péché d'orgueil », in *Le Monde* du 4 juillet 2013.

[1243] Cf. par ex. parmi les évictions les plus expresses : Jean-Jacques Servan-Schreiber en 1974 qui s'était opposé aux essais nucléaires ; Léon Schwartzenberg en 1988 pour avoir proposé un dépistage systématique du Sida chez les femmes et pour avoir exprimé des positions très libérales sur les drogues sans en référer à son ministre de tutelle ou encore, Alain Madelin, en 1995, pour ses déclarations récurrentes à l'opposé de la ligne du chef du Gouvernement (Cf. spéc. : « Alain Juppé s'offre la démission de son ministre de l'Économie » in *Libération* du 26 août 1995 ou « Scènes de haine ordinaire à droite », in *Le Monde* du 25-26 avril 1999).

Pompidou[1244] ou l'affaire du *Rainbow Warrior*, la démission de Charles Hernu dans cette équipée restant célèbre[1245].

Au surplus, un ministre peut également être congédié s'il est mis en accusation dans une affaire judiciaire. Faisant fi du principe de présomption d'innocence – *la femme de César devant être insoupçonnable* –, le chef de l'État ou le Premier ministre ont souvent invité des ministres, en délicatesse avec la justice, à quitter leurs fonctions gouvernementales ou les ont révoqués[1246]. Dernier épisode en date : l'affaire Cahuzac du début de l'année 2013.

Un ministre peut également être remercié en raison d'un comportement déontologiquement inapproprié. Sur ce plan, des affaires demeurent tristement célèbres : l'affaire des faux auditeurs de M. Stirn en 1990, celle de l'appartement de M. Gaymard en 2005 ou celle des cigares de M. Blanc en 2010[1247]. Au reste, le couple exécutif a parfois l'élégance d'inviter l'intéressé à quitter de lui-même ses fonctions gouvernementales[1248], pour lui éviter d'ajouter l'humiliation à la révocation.

Un ministre peut par ailleurs être démis de ses fonctions lorsqu'il subit un revers électoral venant entamer sa légitimité politique et partant, celle du Gouvernement. Le Président et le Premier ministre peuvent juger qu'un ministre battu n'a plus sa place au sein du Gouvernement. De ce point de vue, le cas le plus retentissant de ces dernières années fut probablement celui d'Alain Juppé, battu aux législatives en juin 2007 et ayant dû quitter le Gouvernement prématurément[1249]. Il semblerait que ce précédent soit devenu la règle : en mai 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a annoncé que tout ministre battu aux élections législatives devrait quitter le Gouvernement[1250].

Plutôt que de prendre le risque d'une éviction individuelle à la tournure médiatique incertaine, le Président et le Premier ministre peuvent parfois préférer le charme feutré de la révocation indirecte par la voie du remaniement ministériel. Bien qu'exaspérés ou embarrassés[1251] par le comportement de certains membres du Gouvernement, les dyarques peuvent préférer attendre le moment politique le plus propice pour se débarrasser, avec une

---

[1244] Cf. Décret du 28 mai 1968 – M. Pompidou, premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère de l'éducation nationale, J.O. du 29 mai 1968, p. 5267.

[1245] Cf. par ex. : « M. Hernu, un ''fusible menacé'' » in *Le Monde* des 18 et 19 août 1985 ; « Manèges », in *Le Monde* du 28 septembre 1985. Cf. par ailleurs Décret de remplacement de M. Hernu du 20 septembre 1985, J.O. du 21 septembre 1985, p. 10878.

[1246] Sur les principaux précédents des années 1990 à aujourd'hui et sur la fameuse jurisprudence Bérégovoy-Balladur, cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §2, B.

[1247] Sur ces affaires et bien d'autres, Cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §2, B.

[1248] Cf. par ex. : « Michèle Alliot-Marie quitte le gouvernement » in *Le Point* du 27 février 2011.

[1249] Sur ce point, cf. spéc. : « Alain Juppé quitte le Gouvernement » in *L'Express* du 17 juin 2007.

[1250] Sur ce point, cf. spéc. : « Les ministres battus aux législatives ne resteront pas au gouvernement » in *Le Monde* du 16 mai 2012.

[1251] Que l'on songe au cas de M. Bockel (Sur ce point, cf. spéc. : « Bockel, victime de ses positions sur la Françafrique » in *Le Figaro* du 20 mars 2008).

délicate indélicatesse, des *persona non grata* au sein de l'équipe gouvernementale[1252] ou pour les « recaser » dans des fonctions plus ou moins subalternes[1253]. La démission collective peut même être préférée au remaniement : contraint de congédier MM. Hamon et Montebourg afin de préserver son autorité politique, Manuel Valls a préféré présenter au président de la République la démission collégiale de son Gouvernement plutôt que de procéder à la révocation individuelle des deux ministres accusés d'avoir manqué à la solidarité gouvernementale[1254].

Enfin, ajoutons que la révision constitutionnelle de 2008, permettant à un parlementaire évincé du Gouvernement de retrouver son siège de député ou de sénateur, a grandement facilité la révocation individuelle des membres du Gouvernement. Le professeur Lascombe l'avait d'ailleurs prédit en ces termes : « Dès lors qu'un ministre ancien parlementaire perdait tout (son maroquin comme son siège) lorsqu'il quittait le Gouvernement, cette sanction pouvait constituer un frein au changement. Ce ne sera plus le cas. On peut donc penser que la responsabilité individuelle des ministres ne manquera pas d'être mise en œuvre plus souvent à la demande du Premier ministre »[1255]. Les dernières révocations des Gouvernement Ayrault et Valls – à l'image de celle de M. Thévenoud – en sont les insignes témoignages[1256].

En période de non concordance des majorités, l'autonomie partagée en matière de révocation tourne à l'avantage du Premier ministre qui devient presque le seul maître des révocations gouvernementales, à commencer par la sienne.

3. Une autonomie retrouvée du Premier ministre en période de cohabitation

La période de cohabitation se caractérise par le retour à la lettre de l'article 8 C : la démission autonome du Premier ministre. Ce dernier n'est plus responsable que devant l'Assemblée nationale, le chef de l'État ne pouvant plus le révoquer.

[1252] Cf. par ex. : Fillon ne sera pas reconduit en 2005 dans le premier Gouvernement De Villepin en raison de ses différends avec Jacques Chirac (Cf. spéc. : *Le Monde* du 4 juin 2005 & F. FILLON, *La France peut supporter la vérité*, Albin Michel, 2006, p. 8). Rama Yade ne sera pas non plus réintégrée dans le Gouvernement Fillon III en raison de ses différends avec le Président Sarkozy (Cf. spéc. : « Rama Yade se démarque du discours de Dakar de Sarkozy », in *Le Monde* du 29 octobre 2010 & B. BONTE, *op. cit.*, p. 215).

[1253] Cf. un exemple récent : « Les dessous de l'éviction de Nicole Bricq du ministère de l'écologie » in *Le Monde* du 26 juin 2012.

[1254] Sur ce point, cf. spéc. : « À la Fête de la rose, Montebourg et Hamon mettent la pression sur Hollande », in *Le Monde* du 24 août 2014 ; « La démission du Gouvernement, une question d'autorité », in *Le Monde* du 26 août 2014.

[1255] M. LASCOMBE, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP*, 2008, numéro spécial, p. 173.

[1256] Sur ce point, cf. : « Thévenoud contraint à démissionner du gouvernement pour s'être soustrait au fisc », *Le Monde* du 4 septembre 2014. Si le communiqué de l'Élysée et le décret qui s'en est suivi ont indiqué que M. Thévenoud avait démissionné « à sa demande et pour des raisons personnelles », il va sans dire qu'au plan politique, il ne s'agit pas d'une démission mais clairement d'une révocation pour manquement à la déontologie gouvernementale.

S'il veut se défaire de son Premier ministre, le Président n'a d'autre choix juridique que de démissionner lui-même ou d'utiliser l'arme de l'article 12 de la Constitution en décidant de dissoudre l'Assemblée nationale, gageant que les nouvelles élections législatives permettront de faire coïncider de nouveau les majorités parlementaire et présidentielle. Jusqu'alors, les Présidents cohabitationnistes ont préféré user et abuser de leur *faculté d'empêcher* pour livrer une guerre d'usure à leur Premier ministre, la guerre totale ayant toujours été évitée.

De la même façon, d'un point de vue juridique, le Chef de l'État ne peut plus mettre fin aux fonctions d'un membre du Gouvernement sans l'accord du Premier ministre. Politiquement, il est vrai, les choses sont plus subtiles : à supposer par exemple qu'un ministre rencontre des ennuis judiciaires et que le chef du Gouvernement souhaite le maintenir au sein du Gouvernement, le Président aurait beau jeu de prendre l'opinion publique à partie pour obtenir du Premier ministre, la démission imminente du ministre incriminé. Lorsque Dominique Strauss-Kahn fut mis en examen dans le cadre de l'affaire de la *Mutuelle nationale des étudiants de France* (MNEF), il eût été très compliqué pour Lionel Jospin de conserver son ministre des Finances dans l'équipe gouvernementale contre l'avis du chef de l'État[1257]. D'ailleurs, ce fut Dominique Strauss-Kahn lui-même qui prit l'initiative de démissionner, la liberté de quitter le Gouvernement restant le meilleur gage d'indépendance pour tout détenteur d'une fonction gouvernementale.

4. La liberté de démissionner du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement

Tout Premier ministre peut démissionner quand il le veut, de manière totalement discrétionnaire. Nul besoin de consulter le président de la République ni *a fortiori* de recueillir l'avis des membres du Gouvernement. Pour l'heure, le seul Premier ministre à avoir démissionné volontairement, en raison d'un conflit ouvert avec le Président, reste Jacques Chirac, le 25 août 1976, arguant qu'il ne disposait « pas des moyens nécessaires pour assumer efficacement les fonctions de Premier ministre »[1258].

Plus nombreux ont été les ministres qui ont volontairement décidé de quitter le Gouvernement pour convenances personnelles[1259], à cause d'un désaccord avec la ligne

[1257] Sur ce point, cf. spéc. : « Jospin-Chirac, le poison des affaires », in *L'Express* du 11 novembre 1999.
[1258] Cf. spéc. : « Le tandem et le fusible » in *Le Monde* du 27 août 1976 & B. BONTE, *op. cit.*, p. 237-240.
[1259] La convenance personnelle est souvent liée au fait que l'intéressé est appelé à exercer d'autres fonctions à l'image de Robert Badinter qui devint président du Conseil constitutionnel en 1986 ou de Pierre Joxe, nommé premier président de la Cour des comptes en 1993.

présidentielle et/ou gouvernementale[1260] ou en cas d'un désaveu de la part du couple exécutif. Tels furent singulièrement les cas d'Antoine Pinay[1261], de Pierre Sudreau[1262], d'Alain Savary[1263], de Michel Rocard[1264] ou encore, du « multirécidiviste », Jean-Pierre Chevènement[1265] auquel l'on doit la fameuse formule : « un ministre, ça ferme sa g…ou ça démissionne »[1266]. Tel est le prix de la liberté des ministres…[1267]

De la liberté, ou du moins, de la pleine autonomie, le Premier ministre en dispose pour sa part dans la fixation de certaines dispositions statutaires concernant ses ministres et secrétaires d'État. Tel est particulièrement le cas dans la fixation de leurs rémunérations et de leurs avantages extra-financiers liés à leur condition de membre du Gouvernement. Car sur ces questions, la Constitution est mutique.

SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA FIXATION DES MODALITÉS DE RÉMUNÉRATION, D'INDEMNISATION ET DE DÉPLACEMENT DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Au nom d'une conception critiquable de la séparation des pouvoirs, le pouvoir réglementaire peut fixer lui-même, en toute autonomie et sans ingérence du législateur, la rémunération des membres du Gouvernement, comme l'a confirmé la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 (§1). De surcroît, il appartient au Premier ministre de régler librement le régime des frais de représentation, de logement et de transport des membres du

[1260] Sur la question des départs volontaires, cf. spéc. : H. DESCLODURES & G. TOULEMONDE, *op. cit.*, p. 45.

[1261] En désaccord avec le président de la République sur la politique étrangère et économique, il présente sa démission en janvier 1960.

[1262] En désaccord avec le président de la République sur l'élection au suffrage universel direct du chef de l'État, il démissionne en octobre 1962.

[1263] Désavoué par le président de la République qui lui demande d'abandonner son projet de loi sur la fin de l'école libre, il remet sa lettre de démission quelques heures avant la démission collective du Gouvernement Mauroy en juillet 1984.

[1264] En désaccord avec le président de la République sur l'introduction du scrutin proportionnel aux élections législatives, il quitte ses fonctions en avril 1985.

[1265] Le 22 mars 1983, il démissionne de son poste de ministre de l'Industrie car il est en désaccord avec le tournant de la rigueur. Le 1er mars 1991, Jean-Pierre Chevènement remet sa démission des fonctions de ministre de la Défense car il est opposé à l'engagement des forces françaises dans la guerre du Golfe. Enfin, le 29 août 2000, il démissionne en raison de son opposition au nouveau statut de la Corse préparé par le Gouvernement Jospin.

[1266] Pour un inventaire des démissions ministérielles sous la Ve République, cf. spéc. : D. AMSON, « La démission des ministres sous la IVe République et sous la Ve République », *RDP*, 1975, p. 1563 ; P. ARDANT, *Le Premier ministre en France*, *op. cit*., p. 81 ; A. BONDUELLE, *op. cit*., p. 359-364 ; J. CABANNES, *op. cit.*, p. 267-282 ; B. DOLEZ, « Quitter le Gouvernement. Démission et révocation des ministres sous la Cinquième République », in O. BEAUD & B. BLANQUER, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p. 245-299 ; J.-É. GICQUEL, « Gouvernement », *Fascicule du JurisClasseur administratif*, *op. cit.*, §58 ; O. GOHIN, *Droit constitutionnel*, *op. cit*., p. 940-941 ; D. MAUS, « Démissions et révocations des Ministres sous la Ve République, *Pouvoirs*, n°36, 1986, p. 117 ; S. NAK-IN, *op. cit*., p. 37-45 ; F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *op. cit.*, p. 440-442.

[1267] À noter, pour l'anecdote, que Cécile Duflot a affirmé : « En 2013, une ministre, ça agit, ça ouvre sa g… et ça ne démissionne pas » (*Le Figaro* du 28 septembre 2013).

Gouvernement (§2). De même, le chef du Gouvernement établit lui-même les modalités de déplacement en France et à l'étranger des ministres et secrétaires d'État tandis qu'il revient au ministre de l'Intérieur de définir les conditions de leur protection et au Conseil des ministres de préciser les honneurs qui doivent leur être rendus lors des cérémonies publiques (§3). Si on l'évalue à l'aune de son montant pour le contribuable, cette autonomie gouvernementale est tout à fait considérable lorsqu'on sait que le coût annuel moyen d'un ministre a été chiffré à 16,72 millions d'euros[1268]. Las, « dans l'inconscient collectif », un ministre demeure « une charge, une source de dépenses, pour ne pas dire de gabegie »[1269].

§1. Une pleine autonomie dans la fixation des rémunérations des membres du Gouvernement

Entre 1958 et 2002, il a appartenu au pouvoir réglementaire de fixer le salaire des membres du Gouvernement. Parallèlement, les ministres et secrétaires d'État touchaient une rémunération complémentaire très opaque sous forme de primes financées par des fonds secrets, appelés « fonds spéciaux » (A).

En 2001, Lionel Jospin a décidé de supprimer ces fonds secrets[1270] dans un souci de transparence. En 2002, son successeur à Matignon, Jean-Pierre Raffarin décida d'augmenter la rémunération principale de ses ministres pour compenser leur perte de revenu. Pour ce faire, le nouveau chef du Gouvernement sollicita l'autorisation du Parlement. Il s'agissait d'une sage décision puisque cela revenait à donner compétence à la représentation nationale pour fixer le traitement des membres du Gouvernement et, par voie de conséquence, à mettre fin au règne illégitime de l'autonomie du pouvoir réglementaire en la matière (B).

Or, par un retournement de l'histoire difficilement compréhensible, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 août 2012, a redonné compétence au pouvoir réglementaire pour fixer la rémunération des membres du Gouvernement. Résultat : le traitement des ministres a été fixé par un décret en Conseil des ministres du 23 août 2012[1271]

[1268] R. DOSIÈRE, « Le train de vie des ministres », in *L'argent de l'État, Un député mène l'enquête*, Seuil, 2012, p. 229-234. Précisons par ailleurs que les anciens Premiers ministres disposent d'un collaborateur mis à leur disposition par le SGG (Cf. *Le Figaro* du 26 janvier 2009). « Les ex-Premiers ministres ont droit à un agent pour leur secrétariat particulier, un véhicule de fonction, un conducteur automobile et à la prise en charge des dépenses y afférant » (*Idem*, p. 261).

[1269] M. LASCOMBE, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP Édition générale*, 30 juillet 2008, n°31, p. 173.

[1270] Sur ce point, cf. F. LOGEROT, *Note du Premier président de la Cour des comptes à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux*, 10 octobre 2001, p. 17-18.

[1271] Décret n°2012-983 du 23 août 2012 relatif au traitement du président de la République et des membres du Gouvernement, J.O. du 24 août 2012.

et celui des secrétaires d'État par un décret simple du Premier ministre du 25 avril 2014[1272] (C).

Bien heureusement, le législateur a fixé un plafond pour l'indemnité perçue par un membre du Gouvernement en cas de cumul des mandats, de même que pour l'indemnité de fin de fonction gouvernementale (D).

A. Le système originel de fixation des rémunérations (1958-2002) : le règne illégitime de l'autonomie gouvernementale

Jusqu'en 2002, le traitement principal des membres du Gouvernement était fixé par le décret du 25 avril 1967, modifié par les décrets du 31 janvier 1984 et du 1er juin 1995[1273]. À cette rémunération principale fixée par référence aux traitements les plus élevés de la fonction publique[1274] venait s'ajouter une indemnité représentative de frais ainsi qu'une rémunération officieuse sous forme de fonds spéciaux[1275]. Mais, au final, les membres du Gouvernement recevaient pourtant une rémunération globale largement inférieure à celle des plus hauts fonctionnaires et dirigeants d'entreprises publiques[1276].

Cette pleine autonomie en matière de fixation des rémunérations était critiquable à plus d'un titre. Au nom de la séparation des pouvoirs et partant, pour garantir l'État de droit, il eût été préférable que le traitement des membres du pouvoir exécutif soit plutôt établi par le législateur, voire par le constituant. Cette juste logique des choses, si l'on ose dire, fut rétablie en 2002 lors de la refonte du système de rémunération des membres du Gouvernement.

B. La refonte du système de fixation des rémunérations (2002-2012) : la fin légitime du règne de l'autonomie gouvernementale

Afin que les ministres reçoivent une rémunération transparente et digne de leur rang, Jean-Pierre Raffarin[1277] décida, en août 2002, d'augmenter[1278] la rémunération des membres de son Gouvernement[1279] en empruntant la voie législative[1280].

[1272] Décret n°2014-425 du 25 avril 2014 relatif au traitement des secrétaires d'État, J.O. du 27 avril 2014.
[1273] Ces décrets n'ont jamais fait l'objet d'une publication officielle.
[1274] Hors-échelle G pour un ministre et hors-échelle F pour un secrétaire d'État.
[1275] Sur le système des fonds spéciaux, cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, §2, A.
[1276] Pour plus de détails sur l'ancien système de rémunération, cf. spéc. : F. LOGEROT, *loc. cit*.
[1277] Sur la genèse de l'augmentation de la rémunération des membres du Gouvernement, cf. : A. BAUDU, « L'indemnité représentative de frais de mandat des députés et des sénateurs : manne financière scandaleuse ou indemnité parlementaire justifiée », *RFFP*, septembre 2013, n°123, p.179-181 mais également : « Comment M. Raffarin a réussi à augmenter le salaire des ministres » in *Le Monde* du 1er septembre 2002.
[1278] Les nouvelles dispositions de la loi de finances du 6 août 2002 étant applicables rétroactivement à compter du 8 mai 2002.
[1279] D'autant qu'entre-temps, le système des fonds spéciaux avait été supprimé en décembre 2001. Sur la suppression du système des fonds spéciaux, cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, §2, A.

Ainsi, l'article 14 de la loi de finances du 6 août 2002[1281] détermina un montant maximal pour la rémunération des membres du Gouvernement tout en laissant au pouvoir réglementaire le soin d'en fixer le montant précis.

En effet, cet article 14 disposait que les membres du Gouvernement devaient recevoir un traitement brut mensuel calculé par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'État classés dans la catégorie dite ''hors échelle'', ce traitement étant au plus égal au double de la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie.

L'article 14 ajoutait que cette rémunération principale devait être complétée par une indemnité de résidence égale à 3 % de son montant et par une indemnité de fonction égale à 25 % de la somme du traitement brut et de l'indemnité de résidence[1282].

Le traitement brut mensuel et l'indemnité de résidence furent par ailleurs fiscalisés[1283], c'est-à-dire assujettis à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales tandis que l'indemnité de fonction et les avantages en nature y échappèrent. Au total, le traitement des membres du Gouvernement progressa de 70 %[1284].

Point important : l'opposition ne jugea pas utile de déférer l'article 14 de la loi de finances au Conseil constitutionnel, tant la nécessité de la fin du règne de l'autonomie gouvernementale en matière de rémunération semblait aller de soi.

Pourtant, en 2012, l'autonomie du pouvoir réglementaire en matière de fixation de la rémunération des ministres fut réinstaurée, contre l'avis du Gouvernement lui-même.

[1280] Le Premier ministre l'avait suggéré aux parlementaires. Lors de la discussion de la loi du 6 août 2002, les parlementaires ont donc inséré un article relatif à la rémunération du Premier ministre et des membres du Gouvernement. Alain Lambert, ministre du budget ne s'y est évidemment pas opposé.

[1281] Complétée par un décret le jour-même (Décret n°2002-1058 du 6 août 2002 relatif au traitement des membres du Gouvernement, J.O. du 8 août 2002, p. 13600) et qui sera modifiée en 2007 par l'article 106 de la loi 2007-1822 du 24 décembre 2007 (J.O. du 27 décembre 2007) visant à interdire au président de la République de cumuler une retraite avec son traitement de Président, à aligner la rémunération de ce dernier sur celle du Premier ministre et à acter que le salaire du Président devait être désormais fixé par voie législative (sachant que jusqu'alors, le Président fixait lui-même sa rémunération).

[1282] Sachant que le Premier ministre bénéficiait d'un régime spécial : « le traitement brut mensuel, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction du Premier ministre sont égaux aux montants les plus élevés définis aux deux alinéas ci-dessus majorés de 50 % » précise l'article 14.

[1283] Article 80 *undecies* A du Code général des impôts.

[1284] Jean-Pierre Raffarin se félicite de la réforme : « Je suis le premier chef de gouvernement de la Ve République à avoir des ministres qui ne sont plus payés en liquide » (*Le Monde* du 28 septembre 2002).

C. Le nouveau système de fixation des rémunérations depuis la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012, le décret du 23 août 2012 et le décret du 25 avril 2014 : l'autonomie gouvernementale étrangement restaurée

En mai 2012, un texte réglementaire, – le décret n°2012-766 du 17 mai 2012[1285] – ainsi qu'une disposition législative – l'article 40 de la loi de finances rectificative n°2012-958 du 16 juillet 2012[1286] –, sont venus baisser la rémunération des membres du Gouvernement et celle du Premier ministre de 30%, conformément aux engagements pris par le nouveau président de la République lors de sa campagne présidentielle.

Étrangement, dans sa décision n°2012-654 DC du 9 août 2012[1287], le Conseil constitutionnel a jugé contraire au principe de la séparation des pouvoirs les dispositions de la loi du 6 août 2002 fixant par voie législative la rémunération des membres du Gouvernement. Il a en effet estimé qu'il revenait au pouvoir exécutif de fixer lui-même le traitement de ses membres. Par conséquent, il a fallu un nouveau décret – celui du 23 août 2012[1288] – pour confirmer la réduction du traitement des membres du Gouvernement mis en œuvre depuis le 15 mai 2012.

Bien plus qu'une simple délégalisation[1289], il s'agit ici, – prétendument au nom de la séparation des pouvoirs –, d'une réaffirmation de la pleine autonomie du pouvoir réglementaire en matière de fixation des rémunérations, voire d'une affirmation de son indépendance financière[1290]. À dessein, le professeur Beaud a souligné toute l'incongruité de la décision du 9 août, de même qu'il en a démontré toutes les faiblesses en termes d'argumentation juridique[1291]. Si, au nom du principe de l'efficacité de l'action gouvernementale, l'existence d'une forte autonomie gouvernementale peut trouver une justification dans de nombreux domaines, le respect de l'esprit du principe de séparation des

---

[1285] J.O. du 19 mai 2012, p. 9174.
[1286] J.O. du 17 août 2012, p. 134479.
[1287] Cf. spéc. : Considérants 79 à 83 (J.O. du 17 août 2012, p. 13496).
[1288] Décret n°2012-983 précité.
[1289] « L'intervention d'une disposition législative n'est pas ici un simple empiètement de la loi sur le champ du règlement. Bien sûr, aucune disposition de la loi et notamment l'article 34 ne donne compétence à la loi sur ce sujet (…). Ce qui est en jeu ici n'est pas la répartition entre les domaines de la loi et du règlement. Il s'agit d'une atteinte portée par la loi au fonctionnement propre des pouvoirs exécutifs. Il en irait par exemple de même si la loi fixait le nombre de ministères ou la liste de ceux-ci. De telles mesures impliqueraient que la Constitution ait habilité le législateur à intervenir. Faute de fondement constitutionnel, elles porteraient atteinte à la séparation des pouvoirs » (Commentaire par le Conseil constitutionnel de sa décision sur n°2012-654 DC son site internet, p. 44).
[1290] Le Gouvernement n'étant pourtant pas théoriquement un pouvoir public constitutionnel jouissant de l'autonomie financière, cf. *supra* Introduction générale, §2, A, 3, c.
[1291] O. BEAUD, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », *loc. cit*. Sur ce point, Cf. également : M. CLORENNEC-THYS, « Le Conseil constitutionnel et l'inscription du traitement du Président de la République en loi de finances », *Droit administratif*, mars 2013, n°3, p. 27-28 ; R. LANNEAU, « Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative à la Loi de finances rectificative pour 2012, *Gestion et finances publiques*, avril 2013, n°4, p. 25-29

pouvoirs impliquait en revanche qu'on ne revînt pas sur la décision de 2002 de laisser au législateur sa compétence pour fixer la rémunération des ministres.

Le Conseil constitutionnel a pourtant jugé – alors qu'il n'était même pas saisi de la question[1292] – qu'il appartenait au pouvoir exécutif de fixer la rémunération de ses membres et ce, en invoquant « le principe de séparation des pouvoirs pour lui faire dire son contraire »[1293]. La « lecture intégriste »[1294] du Conseil, qui a adopté une « conception extensive de l'autonomie constitutionnelle »[1295] méconnaît « la séparation fonctionnelle des pouvoirs »[1296] et apparaît « politiquement rétrograde »[1297] en tant qu'elle ralentit le mouvement historique en faveur de la transparence des rémunérations du pouvoir exécutif et de ses entourages qui a été initié depuis le début des années 2000. Autrement dit, « une telle décision fait comme si rien ne s'était passé entre 2001 et 2012 »[1298].

Du reste, c'est bien d'une pleine autonomie gouvernementale dont il s'agit ici comme a pu l'illustrer le récent décret du 25 avril 2014 relatif au traitement des secrétaires d'État. Autant le décret du 23 août 2012 était un décret en Conseil des ministres, autant le décret du 25 avril 2014 est en effet un décret simple du Premier ministre[1299]. De son propre chef, sans fondement législatif, Manuel Valls a décrété que « le traitement brut mensuel des secrétaires d'État est égal à 1,33 fois la moyenne du traitement le plus élevé et du traitement le plus bas perçu par les fonctionnaires occupant des emplois de l'État classés dans la catégorie ''hors échelle'' »[1300]. *Grosso modo*, voilà qui revient à aligner quasiment la rémunération d'un secrétaire d'État sur celle d'un ministre puisque le traitement brut mensuel d'un ministre est égal à 1,4 fois la même moyenne contre 1,33 pour un secrétaire d'État.

En somme, sur la base des deux nouveaux décrets, il faut savoir que depuis mai 2012, le Premier ministre perçoit un traitement mensuel de 14 910 euros brut alors que François Fillon était rémunéré à hauteur de 21 300 euros. Les ministres quant à eux touchent 9 940

[1292] Alors qu'aucun parlementaire n'avait invoqué cette question de la violation du principe de la séparation des pouvoirs, il s'est saisi d'office de la question de la constitutionnalité de l'article modifiant le traitement du président de la République et du Premier ministre.
[1293] À l'instar du professeur Beaud, « on aurait envie de dire pour paraphraser une note d'arrêt, ''on nous change la séparation des pouvoirs'' » (*Idem*, p. 5).
[1294] *Idem*, p. 25.
[1295] *Idem*, p. 21.
[1296] *Idem*, p. 7. Sur ce point, M. Beaud renvoie à : M. Troper, « La séparation des pouvoirs », in INSTITUT CHARLES DE GAULLE, *De Gaulle en son siècle*, La Documentation française, Plon, 1992, t. 2, p. 183.
[1297] O. BEAUD, *op. cit.*, p. 4
[1298] *Ibidem.*
[1299] Pour comprendre en quel sens il s'agit bien d'une autonomie organisationnelle du Gouvernement, non obligatoirement partagée avec le chef d'État, il est très important de souligner qu'il aurait très bien pu s'agir d'un décret simple du Premier ministre comme dans le cas du décret portant rémunération des secrétaires d'État mais que ce décret a fait l'objet d'un passage en Conseil des ministres puisqu'il concernait également la rémunération du chef de l'État.
[1300] Décret n°2014-425 précité.

euros brut par mois au lieu des 14 200 euros des ministres du Gouvernement Fillon. Quant aux secrétaires d'État, ils perçoivent 9 443 euros brut contre 13 490 euros par le passé[1301].

Pour autant, bien heureusement, cette autonomie financière organisationnelle n'est pas totale puisque la loi plafonne le cumul d'une rémunération gouvernementale avec un mandat local, de même qu'elle limite la durée de versement de l'indemnité de fin de fonction gouvernementale.

D. Les rares résistances du législateur à la pleine autonomie en matière de rémunération

Si la rémunération des membres du Gouvernement est fixée par le pouvoir réglementaire, le législateur plafonne le montant de l'indemnisation des membres du Gouvernement en situation de cumul des mandats. Qui plus est, c'est le législateur organique qui détermine le montant et la durée de l'indemnité de fin de fonction gouvernementale. Toutefois, la pleine autonomie fait son retour s'agissant des moyens matériels accordés aux anciens Premiers ministres.

- L'article 27 de la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique

L'article 27 de la loi du 14 avril 2011 dispose que « le membre du Gouvernement titulaire de mandats électoraux ne peut percevoir, au titre de ses mandats locaux, plus d'une demi-fois le montant de l'indemnité parlementaire prévue à l'article 1er de l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement »[1302].

- L'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution modifié par la loi organique du 11 octobre 2013

Jusqu'en 2013, l'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution[1303], prévoyait que les anciens membres du Gouvernement pouvaient percevoir leur traitement de ministre ou de secrétaire d'État pendant une durée six mois après la cessation de leur activité gouvernementale.

[1301] Sur ce dernier point, cf. spéc. : « Non, le salaire des secrétaires d'État n'a pas augmenté » in *Le Monde* du 29 avril 2014.
[1302] Loi n°2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 19 avril 2011. Cette disposition reprend *in extenso* l'article 23 de la loi n°92-108 du 3 février 1992 relative à l'exercice des mandats locaux, J.O. du 5 février 1992, p. 1848.
[1303] Ordonnance n°58-1099 précitée.

La loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 est venue modifier l'article 5 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 en limitant à trois mois la durée de l'indemnité de fin de fonction gouvernementale. Tout membre quittant le Gouvernement peut aujourd'hui percevoir une indemnité d'un montant égal au traitement qui lui était alloué en sa qualité de membre du Gouvernement pendant une durée de trois mois, à moins que l'intéressé n'ait repris auparavant une activité rémunérée. Par ailleurs, cette indemnité ne peut être perçue par l'intéressé s'il a omis de déclarer à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, tout ou partie de son patrimoine ou de ses intérêts.

Quand bien même le délai a été réduit, « il y a là un dispositif privilégié qui n'incite guère – on le conçoit – à reprendre rapidement la fonction publique ou privée »[1304]. Or, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette situation est moins discutable dans la mesure où les membres du Gouvernement, parlementaires d'origine, retrouvent automatiquement leur siège de député ou de sénateur[1305].

Des encadrements existent donc en matière de rémunération des membres du Gouvernement et l'on peut s'en féliciter car il s'agit d'un domaine où une trop forte autonomie gouvernementale serait contraire à l'État de droit. Or, un dernier exemple montre en quel sens il reste du chemin à parcourir.

- Les moyens accordés aux anciens Premiers ministres : le retour à la pleine autonomie du Gouvernement ?

Dans une réponse à une question écrite d'un parlementaire, François Fillon a reconnu officiellement, lorsqu'il était chef du Gouvernement, que l'État mettait « à la disposition des anciens Premiers ministres, sur leur demande, un agent pour leur secrétariat particulier, un véhicule de fonction et un conducteur automobile », de même qu'il assurait leur « sécurité à la mesure des risques auxquels ils sont exposés » et que, « compte tenu des fonctions qu'ils ont exercées, certains anciens ministres bénéficient également de ce dispositif »[1306].

Sans questionner la légitimité de ces dispositions, l'on peut se demander sur quelles bases juridiques elles ont été prises. Encore une fois, l'autonomie gouvernementale est très importante en la matière et il ne serait pas vain d'instaurer un statut des anciens Premiers ministres. Sans tomber dans le fétichisme juridique, sans nul doute est-ce en matière

[1304] O. GOHIN, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 959.
[1305] Cf. Article 25 de la Constitution ; Loi organique n°2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution, J.O. du 14 janvier 2009 & Loi n°2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, J.O. du 14 janvier 2009.
[1306] Réponse à la question écrite n°4009 de M. René Dosière du 11 septembre 2012, J.O.A.N. du 23 octobre 2012.

financière que le recours au droit est le plus nécessaire pour encadrer l'autonomie gouvernementale.

Conscients de la nécessité d'un tel cadre, différents Premiers ministres ont posé un certain nombre de règles en matière de frais de représentation, de logement et de transport des membres du Gouvernement. En l'absence de dispositions juridiques, ils ont pu le faire en toute autonomie.

§2 – Une pleine autonomie du Premier ministre dans la fixation des conditions de prise en charge des frais de représentation, de logement et de transport des membres du Gouvernement

Les ministres et secrétaires d'État ont au quotidien de nombreux frais de représentation. Qui paie le repas du ministre lorsqu'il reçoit des invités ? Qui acquitte les factures de téléphone du ministre dans ses fonctions ou qui achète les cadeaux que le ministre offrira à ses hôtes de marque ? Réponse : le ministère. Sur ces questions des frais de représentation, le flou, pour ne pas dire l'opacité, restent de mise, car l'autonomie organisationnelle du Gouvernement est totale (A). En revanche, une réglementation plus précise a été tracée par voie de circulaires de Matignon pour ce qui concerne les conditions de logement (B) et de transport (C) des membres du Gouvernement.

A. La prise en charge des frais de représentation des membres du Gouvernement

Il n'existe aucune définition précise de ce que recouvre l'expression « frais de représentation des membres du Gouvernement », pas plus qu'il n'est de texte juridiquement contraignant venant encadrer ces dépenses. L'autonomie est presque parfaite, le Premier ministre se contentant seulement de fixer le montant d'une enveloppe forfaitaire de « frais de représentation » et de tracer le cadre que doivent respecter les membres de son équipe.

En général, les frais de représentation des ministres englobent une très grande variété de dépenses[1307]. Pour l'essentiel, il s'agit :

- des frais de réception liés à l'activité ministérielle tels que « les frais de restauration et de boisson (cocktails à l'hôtel des ministres ou réceptions externes), les cadeaux et l'achat de médailles, les droits d'entrée pour des visites guidées extérieures aux

[1307] Cf. Circulaire n°5224/SG du 18 mai 2007 relative aux dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État.

ministères, la location de matériel, la décoration florale, l'accueil de personnalités aux aéroports »[1308] ;

- des frais de communications téléphoniques professionnelles et d'équipement en technologies de l'information et de la communication ;
- des frais destinés à la formation du ministre en matière de communication[1309] ;
- des frais d'ameublement, d'équipement et d'entretien du logement domanial du ministre[1310] ;
- des frais d'hébergement et de repas lorsque le ministre se déplace[1311].

En clair, les dépenses de représentation sont celles effectuées par les membres du Gouvernement dans le cadre de leurs fonctions publiques et s'opposent donc aux dépenses privées à caractère personnel ou familial tels que les « réceptions privées, les repas personnels et familiaux, l'habillement personnel »[1312] ou encore les communications téléphoniques privées[1313]. Or, il va sans dire que « la distinction entre vie privée et vie publique n'est pas toujours aisée à mettre en place pour les principaux ministres, dont le temps est dévoré par l'agenda et les tâches accaparantes »[1314], certains d'entre eux jouant subtilement de

---

[1308] Réponse à la Question écrite n°29494 de M. René Dosière (J.O.A.N. du 5 mai 2009, p. 4223).

[1309] Jusqu'en 2010, le SIG offrait aux membres du Gouvernement la possibilité de bénéficier de prestations de ''media training'' par le biais de la société *Expression Conseil*. Au total, entre 2006 et 2010, ce service a coûté près de 200 000 euros (Sur ce point, cf. spéc. : COUR DES COMPTES, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, *Les dépenses de communication des ministères*, octobre 2011, p. 114-115).

[1310] « L'hôtel des ministres dispose de personnels assurant le nettoyage et l'entretien des locaux et la restauration des membres du cabinet. Parmi ceux-ci, deux femmes de chambre (contractuelles) sont affectées indistinctement au fonctionnement du logement du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; deux cuisiniers et maîtres d'hôtel (titulaires ou contractuels, en fonction des plannings d'intervention) assurent les prestations de restauration et de service pour l'ensemble du cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique » (Réponse à la Question écrite n°29494 de M. René Dosière (*Ibidem*).

[1311] Une circulaire de 2010 invite les membres du Gouvernement à recourir pour leur hébergement, aux locaux des services de l'État plutôt qu'aux prestations hôtelières privées mais aussi à limiter strictement les effectifs des délégations qui les accompagnent (Circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses des membres du Gouvernement, J.O. du 9 juillet 2010). Or, parce que les ministres sont souvent amenés à se déplacer, il faut savoir que le Trésor public remet deux cartes bleues au nom du Trésor public à chaque chef de cabinet ministériel : l'une qui reste généralement à la disposition de ce dernier pour payer les menues dépenses du ministre à caractère public ; l'autre qui est remise à l'officier de sécurité qui est le seul à accompagner le ministre de manière permanente. Cette carte permet de payer par voie électronique et de retirer de l'argent mais n'est pas une carte visa. Si le ministre a besoin d'argent liquide pour payer ses dépenses lors d'un déplacement à l'étranger, il ne peut payer ses dépenses avec cette carte bleue ; il doit préalablement remplir un ordre de mission. *A priori*, les dépenses par carte bleue ne comprennent aucun plancher ni plafond mais les chefs de cabinet et/ou les chefs de bureau du cabinet les plus scrupuleux prennent le soin de conserver toutes les factures et de tenir une comptabilité de ces dépenses. Reste à savoir si le Trésor public leur envoie les relevés de compte des dépenses engagées avec cette carte par le ministre…

[1312] Circulaire n°5224/SG du 18 mai 2007 relative aux dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État.

[1313] Cf R. DOSIÈRE, *L'argent de l'État, op. cit*., p. 227.

[1314] *Idem*, p. 214. Lorsque Nicolas Sarkozy était ministre de l'Intérieur, son épouse « réussit alors à obtenir que sept véhicules, pas moins, soient mobilisés pour son confort et celui des siens. Enfin, elle fait acheter cinq écrans plasma pour que les soirées en famille soient plus guillerettes… Coût à l'époque : environ 15000 euros » (« Ces premières dames qui nous gouvernent », in *Les Dossiers du Canard enchaîné*, juillet 2008, n°108, p. 16).

« l'absence de codification et sur la perpétuation de pratiques floues pour en tirer avantage »[1315].

Pour se faire une idée du montant de ces frais, il faut se référer, comme très souvent, aux travaux du député René Dosière. En 2009, les réponses aux questions écrites de celui-ci faisaient apparaître « qu'un ministre dépense, en moyenne, 267 315 € en frais de représentation par an » contre « 97 883 € » pour un secrétaire d'État, soit « une dépense globale de 6,7 millions d'euros par an, non compris le ministère des Affaires étrangères dont les frais de représentation sont gonflés par des dépenses liées à l'accueil de personnalités étrangères »[1316].

Depuis quelques années, les Premiers ministres ne manquent jamais d'appeler les membres de leur Gouvernement à la parcimonie. Dans une circulaire du 10 juillet 2010, rendue publique pour le symbole, François Fillon invitait ainsi ses ministres « à limiter le nombre des cérémonies, réceptions ou manifestations et à en adapter le format afin qu'elles ne revêtent en aucun cas un caractère ostentatoire », toute manifestation à caractère exceptionnel devant préalablement être soumise à l'autorisation du chef de cabinet de Matignon[1317]. De manière similaire, la charte de déontologie du 17 mai 2012 devait rappeler que les moyens mis à la disposition des ministres sont réservés à l'accomplissement de leur mission et que seules les dépenses directement liées à l'exercice des fonctions seraient prises en charge par l'État. Ainsi en va-t-il notamment des frais de logement des membres du Gouvernement.

B. La prise en charge des frais de logement pour une partie des membres du Gouvernement : la circulaire du 30 juin 2005 et la circulaire du 9 juillet 2007

Suite à l'affaire du logement d'Hervé Gaymard révélée[1318] en 2005[1319], le Premier ministre a fixé par voie de circulaire[1320] les conditions dans lesquelles les membres du

---

[1315] *Ibidem*. L'affaire des « cigares » de Christian Blanc est la plus révélatrice de ces dernières années. En juin 2010, *le Canard enchaîné* a révélé que le cabinet du secrétaire d'État Christian Blanc avait réalisé une dépense de 12 000 euros pour l'achat de cigares. François Fillon exigea qu'il rembourse l'intégralité de cette somme et Christian Blanc dût démissionner le 4 juillet 2010.

[1316] Pour se faire une idée encore plus précise des dépenses en général et des frais de représentation en particulier des membres du Gouvernement, l'on pourra lire avec grand intérêt, les réponses à certaines questions écrites posées par M. Dosière, notamment celles publiées au J.O.A.N du 12 août 2008 ainsi qu'au J.O.A.N du 6 avril 2010.

[1317] Circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses des membres du Gouvernement, J.O. du 9 juillet 2010.

[1318] Hervé Gaymard, ministre de l'Économie de l'époque, bien que propriétaire d'un logement à Paris, avait fait louer aux frais du contribuable, un duplex de 600 m² pour un loyer de près de 15 000 euros par mois. Une fois cette affaire révélée par la presse (in *Le Canard enchaîné* du 15 février 2005), le Premier ministre (qui avait vraisemblablement validé le principe de la location dans le parc privé de M. Gaymard via son directeur de cabinet) exigea la démission de son ministre le 25 février suivant. Bien que rien ne contraignait normativement M. Gaymard à rembourser les frais engagés par l'État pour cette location, celui-ci décida de reverser au Trésor public les sommes engagées (cf. *Libération* du 19 septembre 2005).

[1319] Avant 2005, les abus étaient visiblement monnaie courante. L'une des filles de l'épouse de l'ancien chef de l'État aurait par exemple été installée dans un des logements normalement réservé à un ministre de la

Gouvernement peuvent bénéficier d'un logement de fonction en en faisant la demande auprès de Matignon[1321]. Deux cas de figure sont possibles : l'attribution d'un logement de fonction domanial ou l'attribution d'un logement dans le parc privé.

- L'attribution d'un logement domanial

L'attribution d'un logement appartenant au domaine de l'État constitue le principe. La plupart des ministères sont en effet dotés d'un « Hôtel des ministres »[1322], à commencer par le Premier ministre qui est logé à l'Hôtel Matignon[1323] et qui, jusqu'à récemment, disposait même d'une résidence secondaire à Versailles[1324].

Lorsqu'un département ministériel dispose ainsi d'un logement de fonction domanial destiné à accueillir le ministre, celui-ci a vocation à l'occuper. Dans le cas où des ministres délégués sont placés auprès d'un ministre de plein exercice, ce dernier dispose d'un droit de priorité pour user du logement de fonction appartenant au domaine public. S'il décide de ne pas en faire usage, le SGG propose le logement disponible aux membres du Gouvernement placés auprès de lui, en donnant priorité à celui d'entre eux qui ne dispose pas d'un logement privé à Paris ou à proximité de la capitale.

République. En 2004, l'arrivée de la famille Sarkozy à Bercy oblige en effet les services du ministère « à trouver un point de chute à plusieurs secrétaires d'État. C'est ainsi que François Loos, ministre délégué au Commerce extérieur, expulsé du logement de Bercy, est relogé sur l'Île Saint-Louis dans un 160 mètres carrés, pour 4500 euros par mois. Logique : il est originaire de Strasbourg et n'a pas d'appartement à Paris » (T. BRONNEC & L. FARGUES, « les ministres et leurs appartements de fonction », in *Bercy au cœur du pouvoir, op. cit.* p. 53-58).

[1320] Communiqué des services du Premier ministre des 16 et 24 février 2005 sur les conditions de logement des membres du gouvernement suivi de la circulaire du Premier ministre n°5077/SG du 30 juin 2005 sur les conditions de logement des membres du Gouvernement.

[1321] Les demandes sont adressées au cabinet du Premier ministre et instruites par le SGG. L'autorisation donnée pour la location d'un logement de fonction est personnelle, précise la circulaire de 2005 précitée. Elle ne peut être automatiquement transférée au successeur dans les fonctions ministérielles. Elle doit également faire l'objet d'un nouvel examen, lorsque le ministre, tout en restant membre du Gouvernement, est investi dans de nouvelles fonctions.

[1322] Au reste, la plupart des ministères comprennent généralement un petit studio ou appartement d'appoint pour que le ministre ou ses plus proches collaborateurs puissent s'y reposer lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent.

[1323] Sur ce point, Cf. : R. DOSIÈRE, *L'argent de l'État, op. cit.*, p. 256 mais également : « Dosière a visité l'appartement de Fillon » in *Le Figaro* du 9 février 2012.

[1324] En 1959, le général de Gaulle avait décidé de faire du pavillon versaillais de *La Lanterne*, la résidence secondaire du chef du Gouvernement. Or, primauté présidentielle oblige, Nicolas Sarkozy a récupéré *La Lanterne* aux dépens de Premier ministre pour y séjourner les week-ends. *La Lanterne* a ainsi été mise à disposition du Président sur la base d'une convention. François Hollande a perpétué ce changement de locataire (Cf. « Hollande garde *La Lanterne* : tout un symbole », in *Libération* du 29 mai 2012). À compter de la loi de finances 2014, les crédits de fonctionnement du pavillon ne sont plus inscrits dans le budget des services du Premier ministre ; ils sont transférés au budget de la présidence pour un montant de 260 000€ : 110 000 au titre du personnel et 150 000 au titre du fonctionnement courant (M. LE FUR, *Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1395* pour le PLF de 2014, Annexe 36, *Pouvoirs publics*, enregistré à la présidence le 10 octobre 2013, p. 19). Sur l'histoire de *La Lanterne*, cf. également : P. MACHURET, *La République à la Lanterne*, le Seuil, 2010.

Dernière hypothèse : si le logement domanial reste vacant, le SGG peut le proposer à un membre du Gouvernement en charge d'un autre département ministériel, en privilégiant également ceux des ministres ne disposant pas d'une résidence privée[1325]. Enfin, signalons que le logement de fonction domanial doit être libéré rapidement après la cessation des fonctions gouvernementales afin de permettre l'installation du nouveau ministre investi.

Cela étant dit, l'attribution d'un logement dans le parc privé à la place d'un logement de fonction domanial est possible mais doit rester l'exception et obéir à plusieurs principes.

- L'attribution d'un logement dans le parc privé

Deux conditions principales doivent être réunies pour qu'un logement dans le parc privé soit accordé à un ministre : d'une part, il faut qu'aucun logement domanial correspondant aux besoins du ministre et de sa famille ne soit disponible ; d'autre part, il faut qu'il ne dispose pas à Paris ou dans sa proximité (c'est-à-dire dans l'un des trois départements de la petite couronne, que ce soit en propriété ou sous forme locative), d'un logement d'une superficie suffisante pour lui servir de résidence principale, à lui-même et sa famille[1326].

En tout état de cause, le loyer pris en charge par l'État ne peut excéder le coût équivalant à une superficie de 80 m², accrue de 20 m² par enfant ou ascendant à charge. Si la location souhaitée excède cette superficie, la part du loyer correspondante doit être prise en charge par le ministre et un bail mixte est alors passé à cet effet entre le bailleur, l'État (service des domaines) et le membre du Gouvernement intéressé[1327]. La circulaire de 2005 précise enfin que le bail comporte obligatoirement une clause permettant de le dénoncer avec un préavis réduit à un mois, en cas de cessation des fonctions du membre du Gouvernement qui occupe le logement[1328].

[1325] À noter que tout changement dans la destination d'un logement de fonction domanial nécessite l'autorisation préalable du SGG.

[1326] Si le membre du Gouvernement est propriétaire d'un logement dans cette zone mais l'a donné à bail avant son entrée en fonction, l'État peut lui accorder un logement de fonction jusqu'à l'expiration du bail en cours.

[1327] Ce bail devant faire apparaître la répartition du coût entre le budget de l'État et la somme acquittée personnellement par l'occupant du logement.

[1328] Au 1er mai 2010, sur les trente-neuf ministres et secrétaires d'Etat, quatorze ministres occupaient un logement domanial et cinq secrétaires d'Etat étaient logés dans le parc privé, les autres membres du Gouvernement résidant à leur domicile personnel (cf. la réponse remarquablement précise du Premier ministre à la question écrite n°79172 de M. René Dosière du 25 mai 2010, p. 8504, J.O.A.N. du 3 août 2010).

- Les modifications apportées récemment à la circulaire de 2005 par la circulaire du 9 juillet 2007

Si les dispositions de la circulaire du 30 juin 2005 sont encore en vigueur aujourd'hui, le Président Sarkozy, suite à plusieurs affaires de logement découvertes en 2010[1329], avait envisagé d'interdire le recours à des logements de fonction privés[1330] sans qu'aucune mesure officielle ne soit finalement entérinée.

Une circulaire du 9 juillet 2007 est en effet venu préciser que cette règle s'applique à « tous les membres du Gouvernement, dès lors qu'ils utilisent un logement de fonction, que ce logement soit domanial ou pris à bail sur le marché locatif privé »[1331].

Conscient que les appartements de fonction domaniaux ne sont pas toujours « identifiés par le cadastre avec précision », le Secrétaire général du Gouvernement a par ailleurs invité les membres du Gouvernement occupant un tel logement à solliciter auprès de la direction générale des impôts des « relevés et estimations nécessaires à la détermination de la valeur locative cadastrale »[1332].

Dès le premier Conseil des ministres du quinquennat de François Hollande, le 23 mai 2012, il a été décidé que les membres du gouvernement pourraient toujours bénéficier d'un logement de fonction. Toutefois, il a été exigé que les bénéficiaires des logements de fonction déclarent cet avantage en nature et qu'ils soient soumis au régime de droit commun s'agissant des logements de fonction c'est-à-dire assujettis à l'impôt sur le revenu et à la taxe d'habitation résultant de l'usage des logements de fonction[1333].

Nonobstant toutes ces mesures, l'opacité autour de la question du logement des ministres reste forte et très représentative de l'autonomie gouvernementale. En dépit des progrès réalisés depuis 2005, il est regrettable de ne pas disposer d'une information publique facilement accessible permettant de savoir clairement quelles sont les conditions d'habitation

---

[1329] Sur ce point, cf. spéc. : « Un logement de fonction pour une fille de ministre » (*Le Canard enchaîné* du 19 mai 2010 ; « Fadela accorde à son frère le droit au logement de fonction » (*Le Canard enchaîné* du 2 juin 2010).

[1330] Lettre du président de la République au Premier ministre du 28 juin 2010.

[1331] Circulaire n°5241/SG du 9 juillet 2007 relative aux conséquences fiscales pour les ministres d'un logement de fonction.

[1332] Circulaire n°5241/SG précitée.

[1333] Or, toute la question est celle de l'évaluation du prix locatif des logements de fonction (Sur cette question, cf. spéc. : « Des évaluations fantaisistes », in R. DOSIÈRE, *L'argent de l'Etat, Un député mène l'enquête, op. cit.*, p. 218-219). Toutefois, de source journalistique, un ministre à qui l'on aurait proposé, en mai 2012, un logement de fonction à Paris, l'aurait refusé en présentant les arguments suivants : « Si j'accepte, je devrai m'acquitter de la taxe d'habitation, de la taxe sur les ordures ménagères et déclarer cet avantage en nature. Or, les ministères se trouvant dans les beaux quartiers, la valorisation des appartements est hors de prix (…). C'est impossible à dire publiquement, mais je perds de l'argent comme ministre » (*L'Express* du 11 juillet 2012).

de chacun des membres du Gouvernement[1334]. Dans ce domaine, la circulaire n'est pas l'outil juridique le plus approprié pour garantir l'État de droit ; le législateur organique serait bien inspiré de fixer un cadre pour régir cet aspect du statut des membres du Gouvernement.

Dans le domaine de leurs frais de transport pris en charge par l'État, l'autonomie est également totale mais la transparence plus importante.

C. La prise en charge des frais de transport des membres du Gouvernement

À l'exception de la marche à pied, du vélo[1335], du bus ou du métro, les membres du Gouvernement ont le droit d'utiliser trois moyens de transport : leur véhicule automobile avec chauffeur, le réseau SNCF ou l'avion. Bien entendu, « les déplacements des membres du Gouvernement pris en charge par l'État sont, à l'exception de tout autre, ceux réalisés au titre de leurs fonctions ministérielles »[1336].

Le coût de ces dépenses de transport, tout comme celles liées à l'hébergement des membres du Gouvernement en déplacement, est intégralement supporté par les crédits inscrits au budget du département ministériel concerné[1337].

- Les déplacements autorisés par voie routière aux membres du Gouvernement

En théorie, chaque ministre dispose de deux véhicules avec chauffeur, achetés ou loués par l'État et servant essentiellement pour les déplacements de proximité. Seuls le Premier ministre, le ministre de la Défense et le ministre de l'Intérieur disposent de davantage de véhicules personnels et circulent au moyen d'une escorte sécurisée[1338].

[1334] Tout au plus doit-on se contenter d'enquêtes journalistiques réalisées auprès des cabinets des ministres mais invérifiables (Cf. : Journal du Net du 2 juillet 2012, www.journaldunet.com/economie/magazine/logement-de-fonction-des-ministres/jean-marc-ayrault.shtml ; cf. également : « Quels ministres bénéficient d'un domicile de fonction ? » in *L'Express* du 11 juillet 2012). Ainsi, aux origines du Gouvernement Ayrault, sur les trente-huit ministres nommés, vingt-trois occupaient un logement de fonction. Cette donnée est fournie par l'article de *l'Express* du 11 juillet 2012 précité. Fait *a priori* inédit : les services du Premier ministre ont même envoyé à l'hebdomadaire des photos du logement de fonction du Premier ministre. D'ailleurs, les journalistes de *l'Express* rapportent ce propos de René Dosière, invité à visiter le logement du Premier ministre en février 2012 : « Cet appartement n'est absolument pas fonctionnel (…). Il n'est pas convenable pour le Premier ministre d'une grande puissance ».

[1335] Cf. spéc. : « Ce que racontent les trois vélos de Taubira », in *Le Monde* du 16 avril 2013.

[1336] Article 1er du Décret n°2011-141 du 3 février 2011 relatif aux conditions de prise en charge des frais de déplacement des membres du Gouvernement, J.O. du 4 février 2011, p. 2251. Cet article d'ajouter : « ou, dans la limite d'un déplacement par semaine, pour concilier l'exercice de ses fonctions avec celui d'un mandat électif ou se rendre dans la circonscription où ils sont temporairement remplacés conformément à l'article 25 de la Constitution. Dans ces deux derniers cas, le déplacement ne peut être effectué en avion que si l'utilisation d'un autre mode de transport occasionnerait un temps de déplacement excédant deux heures, à l'aller ou au retour ».

[1337] Circulaire n°5224/SG du 18 mai 2007 relative aux dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État.

[1338] Récemment, une réponse à une question écrite faisait état de trente-neuf véhicules de fonction pour le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » (Réponse à la Question écrite n°12605 de M. Philippe MEUNIER, J.O.A.N du 17 septembre 2013, p. 9720).

- Les déplacements autorisés par voie ferroviaire aux membres du Gouvernement

Pour des déplacements en France métropolitaine, le transport ferroviaire est normalement la règle. La charte de déontologie du 17 mai 2012 exige en effet que « les membres du Gouvernement privilégient le train pour les déplacements d'une durée inférieure à trois heures »[1339]. À cet effet, chaque membre du Gouvernement dispose d'une carte d'accès gratuit et illimité en première classe sur l'ensemble du réseau SNCF[1340].

- Les déplacements autorisés par voie aérienne aux membres du Gouvernement

Pour les déplacements les plus longs, si les membres du Gouvernement peuvent prendre l'avion, ils doivent emprunter en priorité les lignes commerciales régulières[1341]. En effet, il existe trois types de transport aériens potentiels pour les membres du Gouvernement :

- le recours à un vol sur un avion des lignes commerciales régulières ;
- la mise à disposition d'un avion de l'armée par le biais de l'ETEC[1342] ;
- ou, la location d'un avion privé auprès d'une compagnie commerciale d'avions d'affaire.

Chaque cabinet ministériel doit faire en sorte de réserver prioritairement des vols sur les lignes régulières pour son ministre, voire des vols *low cost*[1343].

[1339] Il ne s'agit en réalité que de la confirmation d'une pratique exigée sous le Gouvernement Fillon consécutivement à l'une des circulaires du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire (« Vous devez veiller à ce que l'organisation de vos déplacements obéisse à un souci d'économie et de simplicité. Cela signifie, en particulier, que vous devrez recourir en priorité, pour vos trajets, aux transports ferroviaires plutôt qu'aux moyens aériens » (Circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses des membres du Gouvernement, J.O. du 9 juillet 2010).

[1340] À ses débuts, la sobriété du nouveau Gouvernement a détonné. Au mois de juin 2012, le ministre de l'agriculture, Stéphane Le Foll, se fait contrôler en seconde classe et montre le papier qui justifie la gratuité des transports pour les ministres. L'agent de la SNCF refuse de le croire et lui demande ses papiers d'identité. Son collègue chargé des Anciens combattants, Kader Arif, revenant en première classe de Bruxelles a dû, lui aussi, présenter sa carte d'identité (cf. *L'Express* du 11 juillet 2012).

[1341] À la suite de la polémique sur le coût de location de l'avion d'Alain Joyandet (116 500 €) pour se rendre en Martinique (*Mediapart* du 27 mars & *Le Parisien* du 30 mars 2010), le directeur de Cabinet du Premier ministre rappela aux membres du Gouvernement que : dans l'organisation de leurs déplacements, le recours aux lignes ferroviaires et aux lignes aériennes régulières devait être privilégié (Circulaire n°5456/SG du 31 mars 2010 sur l'utilisation des moyens aériens pour le déplacement des membres du Gouvernement).

[1342] Entre juillet 1945 et juin 1995, une unité du ministère de la Défense, le GLAM (Groupement des liaisons aériennes ministérielles) assurait les déplacements aériens du président de la République et des membres du Gouvernement. En juin 1995, l'ETEC (Escadron de transport, d'entraînement et de calibrage) a remplacé le GLAM.

[1343] Sur ce point, cf. spéc. : Réponse à la question écrite n°141 de M. FRANÇOIS CORNUT-GENTILLE, J.O.A.N. du 5 mars 2013, p. 2625.

Si l'agenda du ministre ne lui permet pas de voyager grâce à un vol régulier, son cabinet peut alors adresser une demande de réservation d'un avion auprès de l'ETEC[1344] ou, à titre tout à fait exceptionnel, demander une autorisation du cabinet du Premier ministre pour recourir aux services d'une compagnie commerciale d'aviation d'affaire.

- La prise en charge des frais d'hébergement des membres du Gouvernement lors d'un déplacement

L'usage veut que les membres du Gouvernement, lorsqu'ils se déplacent en province, soient hébergés, avec leurs collaborateurs, au sein des préfectures, dans des locaux prévus spécialement à cet effet. De même, lorsqu'ils sont en déplacement à l'étranger, les membres du Gouvernement et leurs entourages peuvent séjourner à l'Ambassade ou, à défaut, au Consulat du pays dans lequel ils sont reçus.

Dans la pratique, la vétusté de certains locaux des préfectures ou, plus rarement, de certaines ambassades et consulats, ou encore, le désir de bénéficier d'une certaine tranquillité, conduit certains membres du Gouvernement à opter pour un logement dans le parc privé.

Cependant, après l'épisode médiatique du coût d'hébergement de certains membres du Gouvernement lors de la Coupe du monde de 2010, une circulaire du Premier ministre est venue rappeler aux ministres qu'ils devaient recourir en priorité, « aux locaux des services de l'État plutôt qu'aux prestations hôtelières privées » et qu'ils devaient veiller « par ailleurs à limiter strictement les effectifs des délégations » qui les accompagnent[1345].

La question des déplacements ministériels ne se limite pas à des aspects purement financiers mais à bien d'autres aspects organisationnels : questions de logistique, de protocole et de protection notamment. Encore une fois, dans ces domaines, le Gouvernement dispose d'un véritable pouvoir d'auto-organisation.

[1344] L'ETEC adresse au cabinet un devis, le ministère demandeur devant ensuite rembourser le coût du vol au ministère de la Défense. Sur ce point, cf. : R. DOSIÈRE, *L'argent de l'État, op. cit*., p.219-227 ; cf. également les questions écrites relatives à l'ETEC posées par M. René Dosière : J.O.A.N. du 13 mai 2008, du 21 octobre 2008, du 11 novembre 2008, du 12 mai 2009, du 23 mars 2010, du 6 avril 2010, du 17 mai 2011, du 23 août 2011, du 6 septembre 2011, du 31 janvier 2012, du 21 février 2012 et du 11 septembre 2012.
[1345] Circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses du Gouvernement, J.O. du 9 juillet 2010.

§3 – Le principe de la pleine autonomie du Premier ministre et du ministre de l'intérieur dans l'organisation des déplacements des membres du Gouvernement

Lorsqu'aucune disposition constitutionnelle ou législative ne régit une question organique, les Premiers ministres affectionnent le recours à la technique des circulaires pour fixer le cadre d'action des membres du Gouvernement. Ainsi par exemple, une circulaire du 18 mai 2007 définit les grands principes que doivent observer les ministres et secrétaires d'État lors de leurs déplacements en France (A), tandis que deux autres circulaires de 2007 et 2011 ont indiqué les règles relatives aux déplacements ministériels à l'étranger effectués à titre officiel ou privé (B). Pour autant, la circulaire n'est pas le seul outil de réglementation organisationnel, le Gouvernement pouvant lui préférer le décret ou l'arrêté comme il l'a fait pour régir la sécurité des ministres et secrétaires d'État lors de leurs déplacements (C), ou pour fixer les modalités d'organisation des cérémonies publiques ainsi que les hommages qui doivent leur être rendus (D).

A. Une pleine autonomie quant à la fixation des modalités organisationnelles des déplacements ministériels en France : les grands principes rappelés dans la circulaire n°5229 du 18 mai 2007

Dans l'une des circulaires du 18 mai 2007, le Premier ministre a rappelé que les membres du Gouvernement devaient respecter un certain nombre de règles lors de leurs déplacements en France[1346]. Cette circulaire compile les grandes règles républicaines que les membres du Gouvernement et leurs collaborateurs se doivent d'observer en la matière[1347].

Tout d'abord, afin de veiller à la coordination et à la cohérence des déplacements ministériels, au début de chaque quinzaine, chaque cabinet ministériel doit faire connaître à Matignon les déplacements officiels envisagés dans les deux mois à venir pour son ministre ou secrétaire d'État.

La circulaire ajoute que tout déplacement ministériel dans un département ou une région doit faire systématiquement l'objet d'une information préalable des préfets. Cette information remplit un quadruple objectif : permettre au préfet de prévenir le membre du Gouvernement des « éventuels inconvénients que pourraient receler des projets de

[1346] Circulaire n°5229 du 18 mai 2007 relative aux déplacements ministériels dans les départements ou les régions.

[1347] La circulaire du 18 mai 2007 précise que les mêmes règles sont applicables aux membres des cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires des administrations centrales se déplaçant en province. Cerre circulaire rappelle par ailleurs que « les préfets gardent autorité pour présider ou animer les cérémonies et réunions auxquelles ils participent et qu'ils ont seuls qualité pour représenter officiellement, en dehors de la capitale, un ministre (ou un secrétaire d'État) ».

déplacement hâtivement conçus » ; éviter que plusieurs membres du Gouvernement se rendent en même temps sur la même aire géographique ; faire en sorte que le cabinet du ministre puisse fixer un programme de visite avec le cabinet du préfet et enfin, offrir au préfet l'opportunité de rendre compte au ministre ou secrétaire d'État des problèmes locaux du moment.

L'accueil et l'accompagnement d'un ministre en province est donc l'apanage des préfets[1348]. Usuellement, lors d'un tel déplacement, le ministre peut être accueilli par le préfet de région si l'événement est particulièrement important mais le plus souvent, il est reçu par le préfet de département ou, à défaut, par un sous-préfet. Par ailleurs, la tradition et le décret de 1989 veulent théoriquement que le représentant de l'État reçoive le membre du Gouvernement en uniforme[1349].

Au-delà des préfets, la courtoisie républicaine veut que le cabinet du ministre veille toujours à informer de sa venue les principales personnalités politiques de la région et du département visité : ses collègues du Gouvernement élus du département dans lequel il se rend ; les parlementaires du département ; les présidents des conseils régional et général ; les maires dont il visite les communes, ainsi que les conseillers généraux des cantons concernés.

De surcroît, la circulaire n°5229 rappelle aux membres du Gouvernement qu'ils doivent clairement distinguer leurs déplacements ministériels de leurs déplacements personnels à des fins politique ou privée[1350]. Elle invite pareillement les ministres à ne pas faire figurer de fonctionnaires de l'État à leurs côtés en dehors du volet officiel de leur visite. Un tel mélange des genres paraît toutefois difficile à éviter dès lors qu'une délégation de fonctionnaires accompagne le ministre en terrain politique.

Pour finir, ajoutons que si la circulaire n°5229 ne concerne que les déplacements en France, une circulaire de 2007, complétée par une circulaire de 2011, sont venues rappeler les

---

[1348] Même si le membre du Gouvernement a été invité et se déplace à la demande d'un ou de plusieurs élus locaux. Sur l'ordre de préséance dans les cérémonies publiques se déroulant dans les autres départements que celui de Paris, cf. Article 3 du Décret n°89-655 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, J.O. du 15 septembre 1989, p. 11648, modifié par le Décret n°2011-542 du 19 mai 2011, J.O. du 20 mai 2011. Pour information, cf. également l'ancienne Circulaire n°3305/SG du 14 mars 1988 relative à la participation des membres du Gouvernement à des manifestations officielles.

[1349] Sur ce point, cf. Article 20 du Décret n°89-655 précité : « Des règles relatives au costume ». Dans la pratique, cet honneur républicain est plutôt réservé au Premier ministre, excepté lorsque le chef du cabinet du ministre l'exige ou que le ministre est reçu par un préfet très scrupuleux du respect des *us et coutumes* de la République.

[1350] Qui plus est, à l'approche d'élections, le Premier ministre rappelle souvent aux ministres et secrétaires d'État qu'ils ne doivent pas intervenir dans la campagne en leur qualité de membre du Gouvernement et que s'ils entendent participer à celle-ci en dehors de l'exercice de leurs fonctions ministérielles, ils doivent veiller à n'utiliser aucun moyen public (Cf. par ex. : Circulaire n°5549/SG du 1er août 2011 relative aux instructions aux membres du Gouvernement à l'approche des élections sénatoriales » ; Circulaire n°3830/SG du 20 janvier 1993 relative aux déplacements des membres du Gouvernement pendant la campagne électorale ; Circulaire n°3381/SG du 17 août 1988 relative aux déplacements officiels en province des membres du Gouvernement a l'approche des élections cantonales).

grands principes qui doivent guider les déplacements des membres du Gouvernement à l'étranger.

B. Une pleine autonomie quant à l'organisation des séjours ministériels à l'étranger : les grands principes rappelés dans les circulaires n°5230 du 18 mai 2007 et n°5514 du 23 février 2011

La circulaire n°5230 du 18 mai 2007 détermine les conditions de déplacements ministériels à l'étranger. Elle vient en réalité formaliser des années de traditions républicaines dans lesquelles le Quai d'Orsay et le SGG jouent un rôle clé (1). Quant à la circulaire n°5514 du 23 février 2011, elle pose un certain nombre de limites aux séjours privés qu'effectuent les ministres et secrétaires d'État en dehors de l'Union européenne (2).

1. Les déplacements à l'étranger à caractère officiel : la circulaire n°5230 du 18 mai 2007

En cas de déplacement à l'étranger dans l'exercice de leur fonction gouvernementale, la tradition républicaine veut que les ministres et secrétaires d'État avertissent les services de Matignon et le cabinet du ministre des Affaires étrangères par une note. La circulaire n°5230 du 18 mai 2007[1351] précise que cette note doit mentionner « tous les éléments relatifs à l'objectif de la visite et aux grandes lignes du programme envisagé ». Tant que le Quai d'Orsay n'a pas donné son accord au séjour international, la circulaire rappelle aux membres du Gouvernement qu'ils doivent s'abstenir de répondre positivement à quelque invitation que ce soit.

Le programme et l'organisation de la visite sont ensuite le fruit d'une préparation commune entre le département ministériel concerné et les services du Quai d'Orsay, en particulier la direction géographique et sectorielle concernée par l'objet du séjour. Si le ministre des affaires étrangères juge que le programme du déplacement n'est pas opportun, il peut s'y opposer, sachant qu'en cas de désaccord persistant, le membre du Gouvernement peut recourir à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre.

Par ailleurs, la circulaire n°5230 rappelle un certain nombre de règles garantissant la continuité de l'action gouvernementale. La participation aux travaux du Gouvernement, du Parlement et du Conseil de l'Union doit être considérée comme prioritaire par rapport aux déplacements internationaux. De même, une absence au Conseil des ministres doit être

[1351] Circulaire n°5230/SG du 18 mai 2007 relative aux déplacements à l'étranger des membres du Gouvernement et de l'accueil en France des hautes personnalités étrangères. Cf. les anciennes circulaires en vigueur : Circulaire du 18 avril 1991 relative aux déplacements à l'étranger et en province des membres du Gouvernement ; Circulaire n°3378 du 10 août 1988 relative au déplacement à l'étranger des membres du Gouvernement et invitation en France des membres des Gouvernements étrangers.

signalée sans délai au Secrétariat général du Gouvernement et faire l'objet d'un accord préalable du chef de l'État[1352].

Le Quai d'Orsay tient de surcroît un calendrier de tous les déplacements ministériels à l'étranger afin de coordonner harmonieusement les différents voyages gouvernementaux. Aussi le ministère des affaires étrangères communique-t-il mensuellement au secrétariat général de la Présidence de la République, au cabinet du Premier ministre ainsi qu'au SGG, les perspectives des visites ministérielles à l'étranger[1353].

Quand bien même la circulaire ne le précise pas, lors de leur arrivée à l'étranger, la tradition veut théoriquement que les membres du Gouvernement soient reçus par l'ambassadeur de France ou, à défaut, par le Consul de France. Une fois arrivés, les membres du Gouvernement et leurs entourages doivent par ailleurs veiller à respecter certaines règles fondamentales en matière de protection des informations nationales. Une récente note du cabinet du Premier ministre rappelle qu'« à l'étranger, il convient d'avoir à l'esprit que les communications téléphoniques ou par voie électronique peuvent être écoutées, surtout dans les organismes internationaux, les aéroports, les hôtels, les restaurants et les cybercafés » et qu'il convient donc « de ne jamais laisser sans surveillance des documents sensibles, des ordinateurs et des téléphones portables, notamment dans une salle de réunion ou une chambre d'hôtel, même dans un coffre »[1354].

Enfin, la circulaire n°5230 traite aussi de la question de la réception par les membres du Gouvernement des ministres étrangers et de leurs émissaires sur le sol français. À cet égard, elle rappelle que les ministres du Quai d'Orsay ne peuvent être les seuls à recevoir les émissaires ministériels qui viennent séjourner en France. C'est pourquoi, les membres du Gouvernement doivent toujours faire en sorte de répondre favorablement au SGG lorsque celui-ci les sollicite pour représenter diplomatiquement le Gouvernement dans certaines réceptions.

Au total, cette circulaire est relativement détaillée ; pour autant, elle se contente de fixer les règles que les membres du Gouvernement doivent respecter dans leurs voyages officiels. Si pendant très longtemps, le Premier ministre n'imposait aucune règle aux membres du Gouvernement s'agissant des modalités de leurs séjours privés à l'étranger ou de leurs vacances, les choses ont changé depuis quelques années.

[1352] Cette procédure avait déjà été actée dans le règlement intérieur du 3 février 1947 : « La présence au Conseil des ministres est indispensable. Tout ministre empêché d'y assister en fait aviser le Président de la République et le Président du Conseil par le Secrétaire général du Gouvernement ».

[1353] De même que les visites en France de ministres étrangers.

[1354] Note du 19 août 2013 de M. Chantepy et *Instruction générale interministérielle du SGDSN* n°2102 du 12 juillet 2013 précitées. Sur ce point, cf. également : « Cybersécurité : les ministres interdits de Smartphone », in *L'Express* du 10 septembre 2013.

2. Les séjours à l'étranger à caractère privé : la circulaire n°5514 du 23 février 2011

En 2004, suite à l'affaire de la canicule de l'été 2003[1355], le chef du Gouvernement enjoignit à ses ministres de ne pas s'éloigner de plus de deux heures d'avion de la capitale pendant leurs vacances et de pratiquer une rotation avec leur(s) ministre(s) délégué(s) et/ou leur(s) secrétaire(s) d'État[1356].

Quelques années plus tard, consécutivement à l'affaire des voyages des membres du Gouvernement[1357], la circulaire du Premier ministre du 23 février 2011[1358] est venue imposer plusieurs obligations strictes aux membres du Gouvernement lorsqu'ils veulent séjourner à titre privé à l'étranger.

En cas d'invitation privée à séjourner en dehors du territoire français, le membre du Gouvernement qui envisage d'y répondre favorablement, doit immédiatement prévenir le secrétariat général du Gouvernement dans l'hypothèse où ce séjour doit s'effectuer en dehors de l'Union européenne. Par « invitation privée », il faut entendre « non seulement les invitations à titre privé mais encore les séjours privés qui précéderaient ou suivraient un déplacement dans le cadre des fonctions. En outre, sont concernées toutes les invitations émanant d'un hôte étranger et les facilités offertes, que leur auteur soit public ou privé »[1359].

En pareilles hypothèses, il appartient alors au SGG d'examiner les modalités du séjour en évaluant si celui-ci est bien à la charge du membre du Gouvernement et non de son hôte étranger et surtout, en vérifiant la compatibilité de ce projet d'invitation avec la politique étrangère de la France auprès du ministère des affaires étrangères et de la présidence de la République.

En somme, le Premier ministre dispose d'une pleine autonomie dans la définition des règles présidant aux déplacements des membres de son Gouvernement. Dans ce domaine, le ministre de l'Intérieur joue également un rôle important pour assurer la sécurité des membres du Gouvernement.

[1355] Sur ce point, cf. spéc. : Rapport d'information du Sénat n°195, *La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise*, 3 février 2004.
[1356] Cf. *Le Monde* du 20 août 2004.
[1357] « Voyages des ministres : quelles consignes, quels abus ? », in *Le Monde* du 8 février 2011.
[1358] Circulaire n°5514/SG du 23 février 2011 relative aux invitations et séjours à l'étranger des membres du Gouvernement.
[1359] Circulaire n°5514/SG du 23 février 2011 précitée.

C. Une pleine autonomie du ministre de l'Intérieur quant à la fixation des conditions de protection des membres du Gouvernement lors de leurs déplacements : les arrêtés de 1994 et de 2008

Le ministre de l'Intérieur fixe, par voie d'arrêté, l'organisation (Arrêté du 19 octobre 1994 et du 17 décembre 2008)[1360] et le fonctionnement (Arrêté du 19 octobre 1994)[1361] du service de protection des hautes personnalités françaises et étrangères[1362].

- L'organisation de la sécurité des membres du Gouvernement est assurée par la sous-direction de la sécurité des hautes personnalités

Il appartient précisément à la sous-direction de la sécurité des hautes personnalités françaises d'assurer la protection rapprochée du Premier ministre[1363], du ministre de l'Intérieur, du ministre de la Défense, et du ministre des Affaires étrangères.

Sur décision du ministre de l'Intérieur, cette sous-direction assure également un accompagnement de sécurité générale au bénéfice des autres membres du Gouvernement[1364].

- La mise à disposition d'officiers de sécurité auprès des membres du Gouvernement

Concrètement, la protection rapprochée se traduit par le fait que chaque membre du Gouvernement doit toujours être protégé impérativement par au moins un officier de sécurité personnel dénommé « O.S ».

Dès l'instant où un ministre de plein exercice est nommé[1365], un ou plusieurs officiers de sécurité sont immédiatement affectés à sa protection[1366]. Ces policiers sont censés l'accompagner dans tous ses déplacements publics et privés[1367] sans aucune exclusive.

[1360] Arrêté du 19 octobre 1994 portant organisation à la direction générale de la police nationale du service de protection des hautes personnalités, J.O. du 22 octobre 1994, p. 15017. Cf. également : Arrêté du 19 octobre 1994 relatif à l'organisation du service de protection des hautes personnalités, J.O. du 22 octobre 1994, p. 15018 ; Arrêté du 17 décembre 2008 relatif aux missions et à l'organisation du service de protection des hautes personnalités, J.O. du 18 décembre 2008.

[1361] Arrêté du 19 octobre 1994 précité.

[1362] En revanche, c'est le président de la République qui nomme le chef du service de protection des hautes personnalités sur proposition du ministre de l'Intérieur (Cf. par ex. : Décret du 27 août 2012 portant nomination du chef du service de protection des hautes personnalités - M. Auréal (Frédéric), J.O. du 28 août 2012.

[1363] La protection du Premier ministre est assurée précisément par le Groupe de sécurité du Premier ministre (GSPM) qui comprenait 36 personnes en 2012 (*Ibidem*). Sur la protection des hautes personnalités, cf. spéc. : M. BENARD-CROZAT, *Service de Protection des Hautes Personnalités*, Crépin-Leblond, 2010, 192 p. ; J. P. DIOT & L. HUBERSON, *Garde du corps - 15 ans au Service des hautes personnalités*, Cherche midi, 2010, 252 p. ; P. DURANT, *Haute Protection - La protection des hautes personnalités de De Gaulle à Sarkozy*, Nouveau Monde, 2010, 360 p. ; « Le service de protection des hautes personnalités mène grand train », in *Le Monde* du 7 juin 2010.

[1364] Article 6 de l'arrêté du 19 octobre 1994 portant organisation à la direction générale de la police nationale du service de protection des hautes personnalités, *loc. cit.*

Par leur biais, le membre du Gouvernement est joignable vingt-quatre heures sur vingt-quatre[1368] par l'Élysée comme par Matignon.

- L'organisation de la sécurité des membres du Gouvernement sur le terrain : le travail des préfets

En France, sur le terrain, le préfet de police à Paris et les préfets dans les départements sont chargés de préparer l'organisation des déplacements gouvernementaux et de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir leur bon déroulement et leur sécurité.

Le chef du service de protection des hautes personnalités, dès qu'il en est informé, s'assure que les préfets ont connaissance de ces déplacements dans leur ressort territorial et se met à leur disposition afin d'exercer auprès de ceux-ci la fonction de conseiller technique pour l'élaboration des mesures d'organisation, d'ordre et de sécurité[1369].

À l'étranger, la protection est assurée sous l'autorité de l'ambassadeur de France[1370].

[1365] Depuis mai 2012, les ministres délégués n'ont plus droit à un garde du corps (Cf. Annexe au projet de loi de finances pour 2013, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels, loc. cit.*). « Ne plus avoir d'officier de sécurité ne signifie pas absence de forces de l'ordre. Le préfet, la police, parfois la police municipale se mettent en quatre quand vient un ministre. Tous craignent d'être sanctionnés, en cas d'incident » (*L'Express* du 11 juillet 2012).

[1366] Le SPHP (service de protection des hautes personnalités) demande toujours au ministre s'il a des préférences sur le choix de ses O.S, sachant que certains membres du Gouvernement ont déjà pu travailler par le passé avec untel ou untel.

[1367] La « protection rapprochée » et les « missions d'accompagnement de sécurité générale » doivent être distinguées. En effet, « les missions de protection des hautes personnalités assurées par le service de protection des hautes personnalités sont de deux types : les missions de protection rapprochée nécessitant la présence continue d'au moins trois fonctionnaires armés auprès de la personnalité protégée ; les missions d'accompagnement de sécurité générale nécessitant la présence continue d'un seul fonctionnaire armé auprès de la personnalité protégée » (Article 1er de l'arrêté du 19 octobre 1994 relatif au fonctionnement du service de protection des hautes personnalités, *loc. cit.*). Dans la pratique, le nombre de fonctionnaires affectés auprès des ministres est beaucoup plus élevé. En 2010, « quatre ministres disposent, à l'instar du président de la République et du Premier ministre d'une protection rapprochée : l'Intérieur (23 personnes), la Défense (15 personnes), les Affaires étrangères (14 personnes) et la Justice (13 personnes). Les autres bénéficient d'un accompagnement de deux, voire trois officiers de sécurité qui travaillent alternativement, se déplacent dans la voiture du ministre et sont armés » (R. DOSIÈRE, *L'argent de l'État, op. cit*., p. 202). Tous ces chiffres peuvent être retrouvés avec précision dans le *Jaune budgétaire relatif aux cabinets ministériels* au sein de la rubrique « Personnels chargés des fonctions support, Protection du ministre (dont officiers de sécurité) ». En 2012, l'on comptait 23 personnes pour le ministre de l'Intérieur, 15 personnes pour le ministre de la Défense, 16 personnes pour le ministre des Affaires étrangères et 6 personnes pour la ministre de la Justice.

[1368] Dans la pratique, comme la protection doit être assurée vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, les deux ou trois officiers affectés auprès du ministre, se relaient.

[1369] Il prend notamment « des dispositions utiles à l'organisation des cortèges officiels et des escortes ; la reconnaissance des itinéraires ; la reconnaissance, le déminage et la garde intérieure des sites visités ; la mise en place de moyens autonomes de transmissions ; la gestion et la sécurité des moyens de transport ; l'établissement des laissez-passer ; l'hébergement et la sécurité des membres des délégations ; l'acheminement et le contrôle des bagages ; l'accompagnement et la sécurité des services de presse » (Article 4, *Ibidem*).

[1370] Articles 12 et 13 de l'Arrêté du 17 décembre 2008, *loc. cit*. À savoir également : sur décision du ministre de l'Intérieur, les anciens présidents de la République ou leurs épouses, les précédents Premiers ministres, les ministres de l'Intérieur successifs ou certains membres du gouvernement ou hautes personnalités bénéficient d'un accompagnement de sécurité ou d'une protection rapprochée (AN, *Q*, 21-11).

- La possibilité de bénéficier d'une escorte ministérielle[1371] avec l'accord de Matignon

Tout membre du Gouvernement bénéficie d'une escorte s'il se déplace en même temps que le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur ou le ministre des Affaires étrangères ou encore, s'il en fait la demande auprès du cabinet du Premier ministre[1372].

Si besoin[1373], en raison de la présence permanente d'un officier de sécurité au sein de son véhicule, chaque membre du Gouvernement peut demander à son chauffeur d'utiliser le gyrophare pour accélérer la circulation de sa voiture et/ou du cortège ministériel[1374].

Mais, la charte de déontologie du 17 mai 2012 exige que « sauf contrainte particulière justifiant une escorte motocycliste », les « déplacements en automobile se fassent dans la discrétion et le respect des règles du code de la route ». À présidence normale, Gouvernement normal.

Or, par définition, l'exercice du pouvoir d'État échappe toujours à la normalité comme l'illustrent les règles de préséance dont bénéficient les membres Gouvernement lors des cérémonies publiques ou les honneurs qui doivent leur être rendus lors de leurs déplacements, *a fortiori* lorsqu'on sait que ces règles ont été fixées en Conseil des ministres.

D. Une exception à la pleine autonomie : l'autonomie partagée dans l'organisation des cérémonies publiques et des honneurs rendus au Gouvernement : le décret n°89-655 du 13 septembre 1989

C'est un décret pris en Conseil des ministres, le 13 septembre 1989, qui fixe les règles des cérémonies publiques, des honneurs civils et des honneurs militaires[1375]. Autrement dit, le chef de l'État et le Gouvernement ont défini ensemble les règles organisationnelles des événements officiels et le rang protocolaire de chacun des acteurs publics. Quelles sont les prérogatives que le Gouvernement s'est attribué dans l'orchestration de ces cérémonies (1) ? Quels sont, en particulier, les honneurs qui lui sont dus (2) ?

[1371] Circulaire n° 3792/SG du 12 août 1992 relative à l'utilisation des avertisseurs spéciaux, sirènes et gyrophares, *(Dispositions relatives aux escortes ministérielles),* Bulletin officiel des services du Premier ministre n° 92/3 p. 11.

[1372] Les déplacements doivent s'effectuer dans le strict respect des règles du code de la route, sans utilisation d'un gyrophare ou d'un avertisseur sonore spécial. Or, en cas d'urgence exceptionnelle et liée aux fonctions ministérielles, une escorte motocycliste pourra être autorisée. En région parisienne, elle suppose l'accord du cabinet du Premier ministre (Cf. Circulaire n°5225/SG du 18 mai 2007 relative aux escortes motocyclistes).

[1373] L'on peut imaginer que le président de la République ou le Premier ministre souhaitent voir l'un de leur ministre sur le champ pour traiter un sujet d'une extrême importance.

[1374] Cf. *infra* : Circulaire n°3792/SG précitée.

[1375] Décret n°89-655 & Circulaire n°3305/SG du 14 mars 1988 précités.

1. Les cérémonies publiques : des cérémonies organisées sur ordre du Gouvernement et selon des modalités définies par celui-ci

C'est la tradition républicaine qui a peu à peu dessiné l'organisation des cérémonies publiques, le décret du 13 septembre 1989 étant venu consacrer la qualité de chef d'orchestre du Gouvernement dans ce domaine.

L'article 1er du décret de 1989 résume toute l'ampleur des prérogatives du Gouvernement s'agissant de l'organisation des cérémonies publiques. Sont qualifiées de *cérémonies publiques*, « les cérémonies organisées sur ordre du Gouvernement », ses consignes déterminant leur lieu ainsi que les autorités et corps constitués qui y seront convoqués ou invités. Dernier élément : le Gouvernement est en droit de limiter l'effectif des délégations des corps constitués qu'il convoque lors d'une cérémonie.

L'article 2, définit quant à lui, le rang de préséance des autorités publiques à Paris. Au sommet de l'ordre protocolaire se trouvent le président de la République, suivi immédiatement du Premier ministre. Il faut attendre le sixième rang pour trouver « le Gouvernement dans l'ordre de préséance arrêté par le président de la République ». Au septième rang, sont rangés « les anciens Premiers ministres dans l'ordre de préséance déterminé par l'ancienneté de leur prise de fonctions ». Parmi les collaborateurs de l'administration gouvernementale, « le secrétaire général du Gouvernement, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et le secrétaire général du ministère des affaires étrangères » sont placés au vingt-sixième rang. Au trente troisième rang se situent « les hauts commissaires, commissaires généraux, commissaires, délégués généraux, délégués, secrétaires généraux, directeurs de cabinet, le directeur général de la gendarmerie nationale, les directeurs généraux et directeurs d'administration centrale dans l'ordre de préséance des ministères déterminé par l'ordre protocolaire du Gouvernement et, au sein de chaque ministère, dans l'ordre de préséance déterminé par leur fonction ou leur grade ».

Le décret apporte quelques précisions organisationnelles importantes. Il faut d'abord savoir que les rangs et préséances ne se délèguent pas, sauf pour les autorités qui exercent des fonctions à titre intérimaire ou dans le cadre d'une suppléance statutaire. Ainsi, en l'absence du Premier ministre, les membres du Gouvernement le représentant occupent le premier rang dans l'ordre des préséances. De plus, l'article 16 du décret précise les règles de placement protocolaire : « lorsque les autorités sont placées côte à côte, l'autorité à laquelle la préséance est due se tient au centre. Les autres autorités sont placées alternativement à sa droite puis à sa gauche, du centre vers l'extérieur, dans l'ordre décroissant des préséances ».

Enfin l'article 19 indique que les cérémonies publiques ne peuvent commencer que lorsque l'autorité qui occupe le premier rang dans l'ordre des préséances a rejoint sa place, cette autorité arrivant la dernière et se retirant la première. L'article ajoute que « lorsque la cérémonie comporte des allocutions, celles-ci sont prononcées par les autorités dans l'ordre inverse des préséances ».

Qui plus est, le décret du 13 septembre 1989 définit les modalités organisationnelles des honneurs devant être rendus au Gouvernement.

2. Le Gouvernement a défini lui-même les honneurs qui doivent lui être rendus

a) Les honneurs civils rendus au Gouvernement

L'article 21 du décret de 1989 prévoit que lorsqu'ils se déplacent en France, les membres du Gouvernement sont reçus au lieu de leur arrivée dans les communes où ils s'arrêtent ou séjournent par le préfet ou par le représentant de l'État dans la collectivité territoriale ou le territoire, le sous-préfet, le maire et ses adjoints.

De la même manière, l'article 23 indique que lorsqu'un membre du Gouvernement a séjourné dans une commune, les autorités qui l'ont reçu à son arrivée viennent naturellement le saluer lors de son départ.

b) Les honneurs militaires rendus au Gouvernement

L'article 30 du décret de 1989 définit « les honneurs militaires » comme « des démonstrations extérieures par lesquelles les armées présentent un hommage spécial aux personnes et aux symboles qui y ont droit ». Ces honneurs peuvent être rendus au Premier ministre ou aux membres du Gouvernement[1376] et non à leurs collaborateurs.

c) Les honneurs funèbres rendus au Gouvernement

Au titre de l'article 44 du décret de 1989, les honneurs funèbres civils sont rendus aux membres du Gouvernement qui décèdent.

De même, les articles 45 et 46 prévoient que les honneurs funèbres militaires – lesquels « sont des manifestations officielles par lesquelles les armées expriment leur sentiment de respect, à l'occasion de leurs funérailles » – peuvent leur être rendus lorsqu'ils décèdent dans l'exercice de leurs fonctions, « sauf en cas de volonté contraire de la

[1376] Tout spécialement, au « ministre de la défense ou le membre du Gouvernement délégué auprès de lui ».

personnalité décédée ou de la personne ayant qualité pour pourvoir civilement à ses funérailles ».

*

Au terme de ce second chapitre, une nouvelle conclusion s'impose : le Gouvernement dispose indéniablement d'une autonomie organisationnelle dans la définition du statut de ses membres. De nouveau, il s'agit d'une autonomie de portée variable.

L'intervention du constituant et du législateur dans cette sphère organique est en effet substantielle. Dès 1958, le pouvoir constituant a défini les fondamentaux du statut des membres du Gouvernement aux articles 23 et 68 al. 2 C[1377]. Quant au Parlement, il a participé à la définition du statut des membres du Gouvernement à travers la loi du 11 mars 1988 puis par le biais des lois du 11 octobre 2013. À jeu sûr, ces deux lois d'octobre 2013 représentent d'ailleurs un tournant dans l'histoire de l'autonomie gouvernementale. Non seulement, sur le fond, elles renforcent la transparence gouvernementale mais surtout, sur la forme, elles sont le résultat d'une autolimitation inédite du Gouvernement en matière organisationnelle. En prenant l'initiative de ces lois, le Gouvernement a reconnu qu'il était des cas où son autonomie organique devait connaître des limites. Pour être décisive, cette évolution doit cependant être relativisée : ces dispositions constitutionnelles et législatives sont loin de concerner tous les aspects du statut des membres du Gouvernement.

Le constituant et le législateur restent effectivement silencieux sur de nombreux aspects statutaires si bien que le Gouvernement dispose tantôt d'une autonomie résiduelle, tantôt d'une autonomie partagée, tantôt d'une pleine et entière autonomie pour régir certaines questions liées au statut des membres du Gouvernement.

Dans les interstices des prescriptions constitutionnelles et législatives, le Premier ministre a résiduellement défini certaines obligations déontologiques destinées à encadrer le mandat gouvernemental mais dont l'application est intermittente et la pérennité incertaine (Doctrine Jospin ou Jurisprudence Bérégovoy-Balladur par exemple).

Dans le flou des habilitations constitutionnelles, le président de la République et le Premier ministre ont petit à petit tracé les règles relatives aux intérims ministériels comme au déroulement protocolaire des cérémonies publiques.

Enfin, profitant du silence constitutionnel et de la passivité du législateur, le Gouvernement a pu pleinement fixer la rémunération de ses membres, les conditions de prise en charge de leurs frais de représentation, les modalités de leurs logements et de leurs

[1377] Il s'agit ici de l'ancien article 68 al. 2 C.

transports ainsi que les règles afférentes à leurs déplacements en France et à l'étranger, de même que les conditions de leur sécurité physique.

Sans nul doute, au nom d'une conception raisonnable de la séparation des pouvoirs et afin de garantir l'État de droit intragouvernemental, le législateur devrait-il intervenir pour régir l'intégralité des questions touchant au statut des membres du Gouvernement. Les lois d'octobre 2013 vont dans ce sens mais elles ne concernent que l'aspect financier d'un tel statut. Il s'agit pourtant probablement du prélude à l'édiction d'un statut complet des ministres et secrétaires d'État par le législateur organique. Il y a effectivement fort à parier qu'à la charte de déontologie de 2012 se substituera, tôt ou tard, un texte législatif portant sur la déontologie devant entourer le mandat gouvernemental.

Somme toute, le Gouvernement dispose bien pour l'instant d'un pouvoir d'auto-régulation du statut de ses membres. Il crée bien une partie des règles qu'il s'applique à lui-même, c'est-à-dire son propre droit. Cette autonomie organique au niveau de l'organisation politique se double d'une autonomie fonctionnelle, le Gouvernement définissant lui-même une grande partie des fonctions de tous ses organes.

TITRE 2nd
L'AUTONOMIE VARIABLE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE FONCTIONNELLE

La Constitution définit abondamment les attributions collectives du Gouvernement mais contient peu de dispositions relatives aux fonctions individuelles des ministres, à l'exception de celles du Premier ministre. Tout au plus mentionne-t-elle les fonctions de « ministre responsable » (Art. 19C), de « ministre chargé de l'exécution » (Art. 22 C) ainsi que certaines fonctions spécifiques au ministre de la Justice (Art. 65 C). De même, si la Constitution définit une partie des prérogatives du Conseil des ministres, elle reste aphone concernant les fonctions des autres organes politiques de délibération gouvernementale.

Autant dire qu'il appartient au Gouvernement de définir lui-même la plupart des fonctions de ses organes politiques et qu'il dispose d'une large autonomie pour procéder à la répartition interne des pouvoirs entre ceux-ci. Cette autonomie fonctionnelle n'est toutefois pas pleine et entière : le Gouvernement définit les fonctions de ses organes avec le président de la République ; il est parfois fortement contraint par la Constitution, la loi et/ou la jurisprudence sans que sa pleine autonomie ne soit pour autant exclue dans certains domaines fonctionnels. L'organisation gouvernementale obéit ici au triptyque *autonomie fonctionnelle résiduelle, autonomie fonctionnelle partagée, pleine autonomie fonctionnelle.*

Encore faut-il savoir ce que signifie exactement le mot *fonction* et s'il correspond bien à une réalité de droit positif.

Au sens courant, une *fonction* représente une charge, un office, une prérogative, une compétence ou un pouvoir dont dispose une personne pour jouer un rôle, accomplir une mission ou « un service d'un but supérieur et commun »[1378]. Au sens du droit constitutionnel, l'organe qui détient une *fonction* dispose de pouvoirs ou de compétences qui lui ont été attribués en vue d'exercer cette fonction. Précisément, « dans un régime de séparation des pouvoirs, chaque organe exerce une ou plusieurs fonctions. Une fonction se traduit par une compétence juridique ou bien, le plus souvent, elle se décompose elle-même en une pluralité de compétences »[1379].

[1378] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2014.
[1379] M. DE VILLIERS & A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 8e éd., Sirey, 2011, p. 167.

Sous la Ve République, le terme « fonction » correspond bien à une réalité de droit constitutionnel positif. En effet, si l'article 21 al. 2 C dispose par exemple que le Premier ministre peut « déléguer ses *pouvoirs* aux ministres », dans le reste du texte constitutionnel, le constituant a préféré employer le mot *fonction*. L'article 8 C évoque bien le fait que le Président peut mettre fin aux « fonctions » du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement. L'article 23 fait bien référence aux « fonctions de membre du Gouvernement ». L'article 25 al. 2 C contient quant à lui l'expression « fonctions gouvernementales » tandis que l'article 68-2 al. 2 C fait référence au « membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions ». En clair, la notion de *fonction* prend bien sa source dans la Constitution.

Pour autant, ainsi qu'il vient d'être souligné, la Constitution n'apprend pas grand chose sur le contenu de ces fonctions lesquelles ont été en grande partie définies de manière autonome par le Gouvernement. Pour bien mesurer la portée de cette autonomie, il y a lieu de distinguer préalablement trois grands types de fonctions :

Les fonctions propres *à chaque membre du Gouvernement* doivent s'entendre comme les fonctions qui sont attribuées spécifiquement à chaque membre du Gouvernement. D'un côté, il s'agit des fonctions spécifiques attribuées à un ministre d'État, un ministre ordinaire, un ministre délégué, un ministre délégué autonome, un secrétaire d'État, un secrétaire d'État autonome ou à un haut-commissaire. D'un autre côté, il s'agit aussi des attributions et des délégations spécifiquement conférées à tel ou tel membre du Gouvernement dans son décret d'attribution ou de délégation (Chapitre 1er).

Les fonctions communes *à tous les membres du Gouvernement* correspondent, pour leur part, aux fonctions qui sont attribuées identiquement à tous les membres du Gouvernement. Ces derniers exercent tous des fonctions similaires en matières administrative, politique, financière et militaire. Par exemple, tout membre du Gouvernement peut être amené à préparer un avant-projet de loi ou à participer au Conseil des ministres de l'Union européenne (Chapitre 2ème).

Enfin, ***les fonctions des organes de délibération gouvernementale*** peuvent tout simplement être définies comme les pouvoirs que détiennent ces organes dans la préparation et la prise de décisions gouvernementales (Chapitre 3ème).

Chapitre 1er L'autonomie variable dans la définition des fonctions propres à chaque membre du Gouvernement

« Les pouvoirs des ministres sont assez subordonnés puisque, dans la hiérarchie de l'Exécutif, ils viennent après le Président, le Premier ministre et le Gouvernement. Ils disposent cependant d'un certain nombre de pouvoirs propres »[1380] sur lesquels la Constitution reste silencieuse[1381].

Le Premier ministre est le seul membre du Gouvernement dont les grandes fonctions sont déclinées dans la Constitution. Simple *primus inter pares* (premier parmi les pairs) au sens administratif, son poids politique dans la hiérarchie gouvernementale le transfigure en un véritable *primus inter partes* (premier entre les parties) lorsqu'il sait imposer son autorité politique et « personnifier le Gouvernement »[1382]. Si beaucoup de choses ont été écrites sur la portée de son « domaine propre »[1383], il paraît indispensable de réexpliquer synthétiquement en quel sens le Premier ministre est au sommet de la hiérarchie gouvernementale (§Préliminaire).

Une telle synthèse est plus compliquée à réaliser en ce qui concerne les fonctions propres des autres membres du Gouvernement. Sur ce point, la littérature constitutionnelle est à la fois descriptive, discursive et incomplète. *Descriptive* dans la mesure où elle se contente souvent d'exposer les prérogatives hiérarchiques attachées à telle ou telle dignité ministérielle (ex : préséances dues au ministre d'État) sans inscrire cet exposé dans une perspective analytique. *Discursive* en ce sens qu'elle ne définit pas de manière synthétique et exhaustive les prérogatives propres attachées à chacune de ces dignités ministérielles. Il est en effet bien difficile de trouver rassemblées (en une même étude ou dans un même ouvrage) une explication intégrale concernant les fonctions propres de chaque membre du Gouvernement. *Incomplète* enfin, car une question capitale est souvent éludée : celle des fonctions conférées par les décrets d'attribution et de délégation aux ministres et secrétaires d'État.

[1380] P. ARDANT & B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 23e éd., LGDJ, Coll. Lextenso Editions, 2011, p. 558.

[1381] D'ailleurs, dans la mesure où la Constitution se contente de poser les règles relatives aux attributions collégiales du Gouvernement, la plupart des ouvrages de droit constitutionnel consacrent leurs principaux développements à la question des pouvoirs du Gouvernement plutôt qu'à celle des attributions ministérielles individuelles, sauf exception (Cf. par ex. : B. MATHIEU, M. VERPEAUX & F. CHALTIEL, *Droit constitutionnel*, PUF, 2004, p. 433).

[1382] *Idem*, p. 431.

[1383] J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement, op. cit.*, p. 153. Sur cette question, cf. spéc. : M. LASCOMBE, « Le Premier ministre, clé de voûte des institutions », *RDP*, 1981, n°1, p. 105.

Au fond, rien d'étonnant à cela : la question des fonctions propres ressortit au droit gouvernemental.

En premier lieu, la hiérarchisation entre les fonctions propres des membres du Gouvernement est le résultat d'un processus essentiellement coutumier. La hiérarchie protocolaire et fonctionnelle entre les ministres d'État, les ministres de plein exercice, les ministres délégués autonomes, les ministres délégués, les secrétaires d'État autonomes, les secrétaires d'État et les haut-commissaires a été établie par l'histoire gouvernementale. De manière autonome, le président de la République et le chef du Gouvernement ont progressivement façonné la hiérarchie interne de leur Gouvernement et les prérogatives attachées à chacune de ces dignités ministérielles. Occasionnellement, la jurisprudence est venue préciser tel ou tel détail fonctionnel, mais l'édifice a bien été construit, en toute autonomie, par le couple exécutif au fil des décennies (Section 1).

En second lieu, les fonctions individuelles des membres du Gouvernement sont également définies dans des décrets d'attributions et de délégation. Le décret du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres dispose que les attributions de ces derniers « sont fixées par décret délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État », contresigné par le Premier ministre et le membre du Gouvernement concerné. Il en va autrement des attributions des ministres délégués, des secrétaires d'État, des haut-commissaires, lesquelles sont fixées par un décret de délégation. Dans ces deux hypothèses, une partie des fonctions propres des ministres est établie par le Gouvernement lui-même en codécision avec le chef de l'État. Toutefois, cette autonomie partagée rencontre une limite de taille : le législateur reste libre de régir certaines prérogatives propres aux membres du Gouvernement, ce qu'il ne se prive jamais de faire quand il l'estime nécessaire (Section 2).

§ Préliminaire – La Constitution, la coutume gouvernementale et la jurisprudence ont défini les fonctions hiérarchiques propres au Premier ministre

Hiérarchiquement, la situation du Premier ministre diffère profondément de celle des autres membres du Gouvernement qui dépendent de lui pour leur nomination, la délimitation de leurs attributions et leur révocation. C'est d'autant plus vrai lorsque le président de la République respecte la Constitution en laissant le soin au Premier ministre d'assurer la direction effective de son Gouvernement.

Constitutionnellement, le Premier ministre est effectivement celui qui doit diriger le Gouvernement. Si la Constitution ne lui « reconnaît pas expressément la qualité de chef du Gouvernement »[1384], l'article 21 al. 1 C dispose cependant qu'il « dirige l'action du Gouvernement ». Mais si cet article donne bien « l'esprit de la fonction » primo-ministérielle, il « ne fait pas la somme de ses attributions »[1385].

En réalité, la position hiérarchique du Premier ministre vis-à-vis des autres membres du Gouvernement a été définie à la fois par la Constitution, la coutume gouvernementale et par la jurisprudence administrative.

Au sens du texte constitutionnel et de la coutume, le Premier ministre est uniquement le supérieur des ministres et secrétaires d'État d'un point de vue politique (A). D'un point de vue administratif en revanche, le chef du Gouvernement ne peut se substituer aux membres de son Gouvernement dans la direction de leur département ministériel, le ministre étant « le seul maître de son ministère »[1386] (B).

A. La Constitution et la coutume gouvernementale définissent le Premier ministre comme le supérieur hiérarchique des autres membres du Gouvernement *au sens politique*

L'étendue de la fonction de direction du Gouvernement est posée par l'article 21 al. 1 C. À l'observation de l'action des chefs de Gouvernement successifs[1387], cinq propriétés caractérisent le périmètre de cette fonction de direction : l'impulsion, la coordination, l'instruction, la décision ainsi que la délégation[1388].

[1384] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 633.
[1385] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p.127.
[1386] B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 513.
[1387] Et à la lecture de la jurisprudence constitutionnelle (Cf. par ex. : Cons. Const., n°93-324 DC du 3 août 1993 précitée).
[1388] Ainsi, Jean-Marc Ayrault a-t-il déclaré lors de son arrivée à Matignon : « Mon rôle est politique. Je ne me substituerai pas à mes ministres. Je garderai ma liberté d'arbitrage. Je l'ai fait à Nantes. J'impulse, je fais confiance, je délègue, je coordonne, et aussi souvent que nécessaire, je tranche » (in *Bulletin Quotidien* du 30 mai 2012).

Sur le fondement des articles 20, 21, 37 et 39 C et de la coutume gouvernementale qui en découle, le Premier ministre dispose d'abord d'un **pouvoir d'impulsion**. En concertation avec le président de la République lors des périodes de concordance des majorités ou en *solo*, lors des phases de discordance, le Premier ministre fixe *la feuille de route de l'action gouvernementale*, laquelle est matérialisée par un document interne au Gouvernement : le Programme de travail gouvernemental (ou PTG). Le Premier ministre est ainsi à l'initiative de la plupart des décrets et des projets de loi qu'il demande à ses ministres de préparer. De même, en matière budgétaire, l'article 38 de la LOLF dispose que c'est sous son autorité que « le ministre chargé des finances prépare les projets de lois de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres ». L'impulsion dans la préparation des projets de lois de finances intervient spécialement par le truchement des *lettres de cadrage* que le chef du Gouvernement envoie à ses ministres chaque année dans le courant du mois de janvier.

Sur le fondement des articles 21 C et 37 C et de la coutume gouvernementale qui en résulte, le Premier ministre dispose également d'**un pouvoir de coordination et d'organisation.** Il exerce sa fonction de coordinateur par le biais de ses administrations d'état-major (cabinet, SGG, SGAE et SGDSN notamment) qui orchestrent en son nom le travail des différents départements ministériels[1389]. De même, dispose-t-il d'un pouvoir d'organisation des ministères puisque c'est à lui que revient la charge de prendre les décrets d'organisation des administrations centrales, conformément au décret du 15 juin 1987.

Sur le fondement de l'article 21 C, de l'article 8 al. 2 C et de la coutume gouvernementale qui en dérive, le Premier ministre dispose d'**un pouvoir d'instruction,** ainsi qu'a pu le rappeler, s'il en était besoin, un récent arrêt du Conseil d'État (CE, 26 décembre 2012, *Association « Libérez les mademoiselles »*)[1390]. Dès lors, il adresse des directives sous forme d'*instructions et de circulaires* à ses ministres et secrétaires d'État relatives aussi bien à l'organisation, au travail qu'à la politique gouvernementale[1391]. Il leur confie la préparation des projets de textes, en particulier des projets de loi[1392]. Il leur assigne

[1389] Sur ce point, cf. *infra* Partie 2.

[1390] En énonçant que, si le Premier ministre « ne saurait exercer le pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 21 de la Constitution sans respecter les règles de forme ou de procédure applicables à cet exercice, notamment l'exigence de contreseing résultant de l'article 22 de la Constitution, il lui est toujours loisible, sur le fondement de l'article 21 de la Constitution (…) d'adresser aux membres du Gouvernement et aux administrations des instructions leur prescrivant d'agir dans un sens déterminé ou d'adopter telle interprétation des lois et règlements en vigueur » (CE, 26 décembre 2012, *Association « Libérez les mademoiselles »*, req. n°358.226, Conclusions Béatrice Bourgeois-Machureau, *RFDA*, 2013, p.233-235). Les termes employés dans les circulaires sont d'ailleurs représentatifs de cette supériorité (Cf. par ex. la circulaire Circulaire n°5757/SG du 3 mai 2013 précitée : « C'est pourquoi je vous demande de faire une application stricte des instructions qui suivent »).

[1391] Notons qu'il peut décider de rendre publiques ces circulaires ou de les réserver à l'ordre intérieur gouvernemental.

[1392] Sachant que juridiquement, le contreseing d'un ministre pour un projet de loi est superfétatoire (Cf. Cons. const., n°90-281 DC précitée).

toutes autres tâches, le plus souvent au moyen de lettres de missions[1393]. Il leur demande des comptes sur l'avancée des chantiers gouvernementaux dont ils ont la responsabilité. Au reste, si son pouvoir d'instruction apparaît purement politique, le fait qu'il puisse juridiquement proposer au chef de l'État de mettre fin aux fonctions d'un membre du Gouvernement qui n'aurait pas suivi ses recommandations, en vertu de l'article 8 al. 2 C, lui permet d'exercer « un véritable pouvoir disciplinaire »[1394] à l'encontre de ses ministres. Cela étant, l'étendue de ce pouvoir d'instruction demeure « fonction tant de la personnalité du Premier ministre que de celle des membres du Gouvernement »[1395].

Sur le fondement des articles 20 et 21 C et de la coutume gouvernementale qui s'ensuit, le Premier ministre dispose d'**un pouvoir de décision**[1396]. « Rien ne peut se faire sans que le Premier ministre en ait décidé » commentait François Mitterrand[1397]. En tant que titulaire du pouvoir réglementaire de droit commun, le Premier ministre est d'abord chargé de prendre les décrets nécessaires à la mise en œuvre des lois[1398]. Il lui appartient ensuite de rendre les principales décisions en matière de définition et de détermination de la politique de

---

[1393] « Il s'agit là d'un domaine de l'action gouvernementale dans lequel le Président de la République s'est normalement interdit de pénétrer. Les seules exceptions qui se sont produites au temps de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing ont été à juste titre critiquées : ce n'est pas au chef de l'État de donner des instructions aux ministres. Le Président Sarkozy a néanmoins renoué avec cette tradition en adressant une lettre de mission à chaque ministre, mais avec le contreseing du Premier ministre » (J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit*., p. 155).

[1394] B. CHANTEBOUT, *op. cit*., p. 508.

[1395] F. HAMON & M. TROPER, Droit constitutionnel, 32e éd., LGDJ, 2011, p. 636.

[1396] Quand bien même le terme « arbitrage » a-t-il été consacré, il s'agit sans doute davantage de « décisions » que d'arbitrages du Premier ministre. En effet, « le vocabulaire politique évoque les arbitrages du Premier ministre. Le terme est aussi fréquent qu'impropre : le chef du Gouvernement n'est jamais le tiers neutre par rapport à un différend ; il est toujours celui qui, devant assumer la totalité des positions gouvernementales, a le pouvoir de décision. Nul, sur un terrain de sport, ne confondrait arbitre et capitaine. En politique, si » (G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit*., p. 128). En somme, « l'arbitrage du Premier ministre cela veut dire ses décisions » (G. POMPIDOU, Séance de l'Assemblée nationale du 24 avril 1964, J.O.A.N, p. 950). D'après Alexandre Bonduelle, l'arbitrage représente en fait une décision consécutive à un conflit. « La configuration de l'option à prendre doit revêtir une coloration conflictuelle : au-delà de la résolution à arrêter, "cela revient surtout à donner raison à X contre le point de vue de Y". Aussi réserve-t-on le vocable arbitrage aux choix à effectuer mais avec la confrontation sous-jacente (…). L'existence du litige demeure le critère de distinction de la simple décision que peut être amené à prendre spontanément le Premier ministre dans l'exercice de sa fonction directoriale (A. BONDUELLE, *op. cit*., p. 67). En clair : « est arbitrage toute décision du Premier ministre prise dans le cadre de sa fonction gouvernementale afin de trancher un litige mettant aux prises des membres du collège gouvernemental l'ayant saisi à cet effet » (*Idem*, p. 85). À cet égard, tout est résumé dans la circulaire Mauroy du 16 avril 1983 : « La Constitution dispose que le Premier ministre ''dirige l'action du Gouvernement'', lequel ''détermine et conduit la politique de la Nation''. Il en résulte que, dans l'exercice de mes fonctions constitutionnelles, je serai amené non pas, comme le donne à penser une expression usitée mais impropre, à ''rendre des arbitrages'', mais bien à prendre des décisions. Je souhaite cependant que mon intervention reste exceptionnelle et que vous exerciez la plénitude de vos responsabilités » (Circulaire n°1771/SG précitée). Récemment, le Président Hollande a réaffirmé que le Premier ministre devait pleinement assumer sa fonction d'arbitrage : « La plupart (des ministres) découvrent ce que c'est d'être ministre, observe le chef de l'État. Il faut qu'ils apprennent à ne plus commenter à tout bout de champ hors de leurs domaines de compétences… J'ai demandé à Jean-Marc Ayrault de réunir les ministres par pôles. Je veux que ce soit avec lui que les arbitrages se fassent » (*Le Monde* 9 et 10 septembre 2012).

[1397] Cité *in* GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit*., p. 610.

[1398] Sur les modalités détaillées de mise en œuvre de son pouvoir réglementaire, cf. Spéc. : M. LASCOMBE, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, notes sous article 21 C, *op. cit*., p. 442-443.

la Nation, à l'occasion des Comités interministériels, des réunions ministérielles (formelles, informelles ou bilatérales) et des réunions interministérielles. Dans les faits, une majorité de ces décisions est rendue au nom du Premier ministre, par ses collaborateurs de cabinet, au moment des réunions interministérielles[1399]. Seuls les arbitrages les plus délicats remontent au chef du Gouvernement, soit à l'initiative des membres de son cabinet, soit à la demande d'un membre du Gouvernement[1400]. Autrement dit, « le Premier ministre n'est saisi des problèmes que lorsqu'ils sont pourris, lorsque ni l'administration ni le ministre n'ont pu les régler à leur niveau » et il arrive souvent qu'on lui « arrache une décision entre deux portes »[1401]. Ajoutons que le Premier ministre joue aussi un rôle décisionnel décisif en matière budgétaire. D'une part, il lui revient d'envoyer à ses ministres des *lettres-plafonds* arrêtant le plafond des emplois et des crédits, par programme, des différents ministères[1402]. D'autre part, il fixe ultérieurement, au moyen d'un décret – dénommé *décret de répartition* –, la répartition définitive des crédits par programme[1403]. Enfin, il prend un certain nombre de décisions permettant, en cours d'exercice, l'exécution du budget au moyen notamment de décrets de virement, de transfert, d'avances, d'annulation de crédits ou d'attribution de produits[1404].

Sur le fondement de l'article 21 C et de la coutume gouvernementale qui en procède, le Premier ministre dispose enfin d'**un pouvoir de délégation**. L'article 21 al. 2 C autorise, en effet, le chef du Gouvernement à « déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ». Autant dire qu'il peut librement décider de décentraliser le processus de décision gouvernemental en confiant des responsabilités à ses ministres.

En dépit de toutes ces prérogatives qui lui confèrent une position de supériorité hiérarchique *de fait* – ainsi qu'en atteste d'ailleurs fréquemment l'emploi de l'expression : « mes ministres »[1405] –, les membres du Gouvernement ne sont pas totalement subordonnés au Premier ministre.

[1399] Cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §3.
[1400] Sur ce point, cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.
[1401] Michel Rocard cité *in* : R. BACQUÉ, *op. cit.*, p. 197.
[1402] Sur le rôle du Premier ministre en matière d'arbitrage budgétaire et, par ailleurs, sur l'immixtion du chef de l'État en la matière, cf. spéc. : A. BAUDU, *op. cit.*, p. 316-324.
[1403] Cf. par ex. : Décret n°2013-1284 du 29 décembre 2013 portant répartition des crédits ouverts et annulés par la loi n°2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, J.O. du 30 décembre 2013.
[1404] Sur ces éléments techniques, cf. spéc. : M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN & J.-P. LASSALE, *Finances publiques*, 10e éd., LGDJ, Coll. Manuel, 2010 et M. BOUVIER & A., BARILARI, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LDGJ, LextensoÉditions, 2010.
[1405] Cf. par ex. : Lionel Jospin cité *in* : R. BACQUÉ, *op. cit.*, p. 72.

B. La jurisprudence administrative ne définit pas le Premier ministre comme le supérieur hiérarchique des autres membres du Gouvernement *au sens administratif*

Juridiquement, si le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement, il n'exerce théoriquement pas de pouvoir hiérarchique sur les autres ministres[1406]. En clair, il n'est pas leur supérieur hiérarchique en ce sens que les ministres ont des prérogatives propres, qu'il ne peut se substituer à eux, et que ses instructions ne sont valables que pour autant qu'elles ont reçu le contreseing du ministre concerné.

Tout d'abord, le chef du Gouvernement n'a pas compétence pour prendre les décisions administratives concernant les administrations placées sous l'autorité d'un membre du Gouvernement (CE, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*)[1407]. Le sommet de la hiérarchie administrative est constitué tout autant par le président de la République, le Premier ministre que les membres du Gouvernement, le Premier ministre ne disposant pas d'un pouvoir de décision concernant les affaires traitées par les ministres dans leur département ministériel[1408].

En outre, si le Premier ministre donne des impulsions, assure la coordination interministérielle et distribue des instructions, en l'absence de texte spécifique, il ne peut se substituer aux ministres pour exercer leurs attributions ou réformer leurs décisions en l'absence de pouvoir hiérarchique (CE, 19 mars 1969, *Caissel*)[1409]. Autrement dit, le chef du Gouvernement ne peut pas se substituer aux ministres dès lors qu'une loi ou un acte réglementaire[1410] leur a confié une compétence pour agir dans un domaine particulier[1411].

[1406] Il n'a pas « en droit administratif strict, de supériorité hiérarchique sur les ministres qui sont les autorités administratives suprêmes de leur ministère » (A.-M. LE POURHIET, *Droit constitutionnel*, 5e éd., Economica, 2013, p. 393). Toutefois, le Conseil d'État a assoupli ce principe en jugeant que lorsqu'un texte prévoit qu'une décision doit être prise par arrêté ministériel, il est satisfait à ce texte si la décision est prise par décret du Premier ministre contresigné par le ministre compétent (CE, 17 février 1978, *Nicoud et autres*, Rec. p. 83).

[1407] CE, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie,* Rec. p. 602. Dans cette affaire, le président du Conseil avait accordé une licence d'exportation à une compagnie alors que le ministère des finances lui avait préalablement refusée. Face au refus de l'administration des finances d'appliquer la décision du chef du Gouvernement, la société avait décidé de saisir le juge administratif. Sur les recommandations de Madame Questiaux, le Conseil d'État estima que le président du Conseil était incompétent pour intervenir et que sa décision était entachée d'incompétence. Cf. également : CE, 13 janvier 1961, *Premier ministre c/Bestaux*, Rec. p. 35.

[1408] C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Raymond Barre a demandé au Président Giscard d'Estaing d'être à la fois Premier ministre et ministre des Finances (« Si je suis ministre de l'économie et des finances, il est évident que j'aurai une autorité directe sur ce ministère et que les choses me seront plus faciles » (Cité *in* R. BACQUÉ, *op. cit*., p. 74). Autre manière de contourner l'obstacle, Édouard Balladur dit avoir nommé Nicolas Sarkozy en 1993 au ministère du budget car il avait besoin d'un homme de main au sein de ce ministère : « Comme je voulais que le budget fût étroitement contrôlé par moi, j'avais besoin de nommer quelqu'un à qui je fasse confiance. Ce qui était le cas » (*Idem*, p. 37).

[1409] TA Paris, 5 juillet 1966, *Smadja*, Rec. p. 769 confirmé par CE, 19 mars 1969, *Caissel*, Rec. p. 159.

[1410] En matière réglementaire, le Premier ministre peut toujours prendre un nouveau texte pour retrouver une compétence que lui-même ou l'un de ses prédécesseurs aurait déléguée à un membre du Gouvernement.

[1411] En l'espèce, dans l'affaire Caissel, un texte avait donné à deux ministres le soin de fixer la répartition des places offertes au concours de l'internat de médecine.

De même, si le contreseing des actes du Premier ministre doit davantage « s'analyser comme l'engagement d'assurer l'exécution que comme l'approbation, ou la paternité partagée »[1412], les membres du Gouvernement peuvent toujours lui refuser leur contresignature[1413]. Qui plus est, le ministre dont on aurait omis de solliciter le contreseing pourrait attaquer l'acte par la voie du recours pour excès de pouvoir (CE, 25 mars 1963, *Lemaresquier*)[1414].

Dans ces trois hypothèses, le Premier ministre n'a donc clairement aucun moyen juridique pour contraindre ses ministres à prendre des mesures contre leur gré.

Pour autant, la logique institutionnelle de la Ve République lui donne tous les moyens politiques nécessaires pour les contraindre à agir selon ses directives. Quand bien même le chef du Gouvernement ne peut prendre de mesures à leur place, et quand bien même il ne peut réformer leurs actes, il peut toujours leur demander d'agir dans tel ou tel sens ou exiger qu'ils retirent ou modifient tel ou tel texte. Car, sauf à obtenir le soutien du chef de l'État, aucun ministre n'a suffisamment de poids pour imposer ses vues au Premier ministre eu égard au pouvoir de révocation qu'il tire de l'article 8 de la C. En résumé, si le Premier ministre voit son pouvoir d'ingérence limité par le droit administratif, le droit constitutionnel l'institue *de facto* comme le supérieur hiérarchique des autres membres du Gouvernement.

Au surplus, le chef du Gouvernement partage avec le chef de l'État le pouvoir de définir de manière autonome les fonctions hiérarchiques de chaque membre du Gouvernement.

SECTION 1 – UNE AUTONOMIE PARTAGÉE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS HIÉRARCHIQUES PROPRES AUX MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Si en matière de hiérarchisation gouvernementale, le président de la République et le Premier ministre sont autonomes[1415], ils sont conditionnés par des décennies de coutumes gouvernementales. Ces dernières ont en effet conduit à établir une hiérarchie entre les différentes catégories de membres du Gouvernement dont s'inspire toujours le couple exécutif lorsqu'il compose l'équipe gouvernementale.

[1412] G. CARCASSONNE, *op. cit.*, p.132.

[1413] En effet, une instruction donnée par le chef du Gouvernement à un ministre, alors qu'elle ne relevait pas de sa compétence, ne pourra être invoquée par les administrés dans le cadre d'un recours contentieux que si le ministre l'a contresignée (CE, Sect., 18 mars 1977, *Syndicat national des lycées et collèges*, Rec. p. 156). De même, un relevé de décisions établi au terme d'un Comité interministériel et qui mentionne l'accord donné par un ministre, ne produit aucun effet juridique tant que celui-ci n'a pas apporté son contreseing (CE, 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport de Paris Nord*, Rec. p. 580).

[1414] CE, Sect., 25 mars 1963, *Lemaresquier*, Rec. p. 333.

[1415] Cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2, A.

Contrairement à une idée reçue, il existe effectivement *de facto* et *de jure*, une hiérarchie entre les membres du Gouvernement. Certes, un ministre ordinaire n'a aucune autorité sur un collègue qui n'a pas été placé auprès de lui mais en revanche, dès lors que le chef de l'État et le Premier ministre ont décidé de placer tel ou tel membre du Gouvernement auprès d'un ministre de tutelle, une hiérarchie est instaurée.

Si le chef de l'État et le chef de Gouvernement choisissent d'attribuer tel ou tel titre à un membre du Gouvernement, ce choix n'est jamais neutre. Le ministre de plein exercice domine le ministre délégué, de même que le ministre de plein exercice élevé au rang de ministre d'État a préséance sur le simple ministre de plein exercice (§1). Et que dire des secrétaires d'État placés au bas de la hiérarchie gouvernementale et devant subir l'encombrante tutelle de leur ministre de rattachement à moins de se voir attribuer le titre de secrétaire d'État autonome…(§2).

§1 – Une autonomie partagée conditionnée par la coutume dans la définition des fonctions hiérarchiques propres aux ministres

La Constitution s'attache davantage à définir les fonctions du Gouvernement et du Premier ministre que les fonctions individuelles des ministres. Le président de la République et le chef du Gouvernement étant libres dans la composition du Gouvernement, c'est la coutume gouvernementale qui a progressivement fixé les attributions hiérarchiques des ministres de plein exercice et des ministres d'État (A) ainsi que le positionnement dans la hiérarchie gouvernementale des ministres délégués (B).

A. La coutume gouvernementale a défini les fonctions hiérarchiques propres au « ministre de plein exercice » et au « ministre d'État »

Le Gouvernement est souvent organisé en grands pôles ou départements ministériels, dirigés par un ou plusieurs ministres de plein exercice auprès duquel ou desquels sont placés d'autres membres du Gouvernement de rang hiérarchique inférieur (1). Par ailleurs, pour valoriser politiquement un ministre de plein exercice dans la hiérarchie gouvernementale, le Président et le Premier ministre décident parfois de l'élever au rang prestigieux de « ministre d'État », ce qui n'emporte aucune conséquence juridique particulière (2).

1. Le « ministre de plein exercice », supérieur hiérarchique de ses « ministres délégués » et de ses « secrétaires d'État »

Le ministre de plein exercice porte le simple titre de « ministre ». Dans la sémantique constitutionnelle, le terme compte également pour synonymes, les expressions de « ministre ordinaire », de « ministre plein », ou encore, de « ministre de droit commun ». Ces ministres constituent « la catégorie la plus nombreuse du Gouvernement » et pour ainsi dire, sa « catégorie normale »[1416].

Entre les ministres ordinaires, il n'existe aucune hiérarchie de droit. La seule hiérarchie existante est celle de l'ordre de citation dans le décret de nomination ou de composition du Gouvernement, qui n'emporte que des conséquences protocolaires[1417].

Or, si les ministres de droit commun « sont théoriquement égaux *en droit* »[1418], il existe entre eux, une hiérarchie *de fait*. Par exemple, le ministre des Finances, à la tête d'un département ministériel très puissant, dispose d'une influence sans commune mesure en comparaison de celle de ses collègues. De même, le pouvoir politique de chacun des ministres peut varier en fonction de multiples facteurs : personnalité, compétence et expérience du ministre ; importance de son portefeuille ministériel au sein de l'agenda politique ; poids politique au sein de la majorité présidentielle ou du parti majoritaire ; proximité avec le chef de l'État et/ou le chef du Gouvernement ; popularité et résonance médiatique.

En revanche, il existe *de jure* une hiérarchie entre les ministres de plein exercice et les autres membres du Gouvernement. Les *ministres pleins* ne sont soumis à aucune tutelle (hormis celle du chef du Gouvernement) et disposent de différents pouvoirs juridiques et politiques propres. Ils peuvent notamment :

- adresser des instructions aux différents membres du Gouvernement (« ministres délégués », « secrétaires d'État ») placés auprès d'eux ;
- arbitrer eux-mêmes certains des désaccords qui peuvent survenir entre ces différents membres ;
- signer seul les arrêtés, les circulaires, les actes et les décisions concernant leur ministère ;
- contresigner les décrets relatifs à leurs attributions ;

[1416] M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la Ve République, op. cit.,* p. 101.
[1417] En réalité, le rang de nomination remplit deux grandes fonctions : d'une part, établir une hiérarchie politique entre les ministres et, d'autre part, mettre en valeur les priorités de l'action gouvernementale. Ainsi par exemple, en 1997, la priorité du Gouvernement Jospin étant la lutte contre le chômage et l'exclusion, Martine Aubry fut nommée au deuxième rang du Gouvernement, en qualité de ministre de l'emploi et de la solidarité (Cf. Décret du 4 juin 1997 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 5 juin 1997, p. 9121).
[1418] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 37.

- diriger pleinement et entièrement les services administratifs qui ont été placés sous leur autorité dans leur décret d'attributions[1419] ;
- participer systématiquement au Conseil des ministres.

Nec plus ultra : un ministre de plein exercice peut être élevé au rang de ministre d'État.

2. La possibilité pour le président de la République et le Premier ministre d'élever un ministre de plein exercice au rang de ministre d'État

Le président de la République et le Premier ministre ont toute autonomie pour nommer des ministres d'État alors que cette fonction ne figure pas dans la Constitution du 4 octobre 1958. Ces ministres, qui ne jouissent d'aucune prérogative juridique spécifique, se voient politiquement placés au sommet de la hiérarchie gouvernementale, juste après le chef du Gouvernement.

a) Un titre ministériel hérité de l'Ancien Régime et attribué régulièrement sous la Cinquième République

Le titre de ministre d'État est très ancien puisqu'il fut conféré pour la première fois sous l'Ancien Régime[1420]. Il s'agit « d'une particule plus vieille que la République (…), renaissant après chaque changement de régime (…) et permettant d'entrer dans le cercle privilégié d'une certaine « aristocratie gouvernementale »[1421]. Avec le titre de Garde des Sceaux, il s'agit là de l'un des « rares fleurons de l'Ancien Régime »[1422] et d'un titre honorifique toujours très convoité.

Sous la Ve République[1423], le titre de « ministre d'État » a d'abord été attribué à des ministres sans portefeuille[1424] puis à des membres du Gouvernement dotés d'un véritable portefeuille ministériel.

[1419] Cf. *infra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, §1.
[1420] Pour un historique du titre de « ministre d'État », cf. spéc. : B. FESSART de FOUCAULT, « Les ministres d'État », *RFSP*, février 1972, n°1, p. 6-11 & 13-23. Cf. également : J. CABANNES, *op. cit.*, p. 50-51 & J. GICQUEL, « Le rôle des ministres d'État » in D. MAUS (Dir.), *L'écriture de la Constitution*, Colloque de l'AFDC, PU Aix-Marseille, 1988.
[1421] B. FESSART de FOUCAULT, *op. cit.*, p. 5.
[1422] *Idem*, p. 25.
[1423] Or, dès son retour à la présidence du Conseil le 1er juin 1958, le général de Gaulle donna le titre de ministre d'État sans portefeuille aux grandes personnalités de la nouvelle majorité : Guy Mollet, Pierre Pfimlin, Félix Houphouet-Boigny et Louis Jacquinot (Décret du 1er juin 1958, J.O. du 2 juin 1958, p. 5279). La Ve République devant rompre avec « le régime des partis », le général de Gaulle renonça à cette formule dès l'instauration du premier Gouvernement de cette nouvelle République.

On trouva des ministres d'État sans portefeuille uniquement dans le premier Gouvernement de Michel Debré du 8 janvier 1959[1425]. Entre 1959 et 2014, seuls les Gouvernements Messmer II, Barre II et III, Mauroy III, Juppé I et II, Jospin I et II, Raffarin I et II, Ayrault I et II ainsi que les Gouvernement Valls I et II n'ont pas compté de « ministre d'État » en leur sein. De même, à l'exception du Gouvernement Debré du 8 janvier 1959, les ministres d'État se sont toujours vu attribuer par la suite des portefeuilles précis.

En somme, la distinction se veut « à éclipses et varie selon les circonstances »[1426], en fonction de la volonté du chef de l'État et du Premier ministre.

b) Un titre pouvant être attribué dans le décret de composition du Gouvernement pour divers motifs politiques

Au moment de la composition du Gouvernement, le Président et le chef du Gouvernement peuvent décider discrétionnairement d'octroyer *intuitu personae* ce titre distinctif à un ou plusieurs ministres, pour des raisons diverses : mettre en valeur un ministre dans la hiérarchie gouvernementale[1427] ou reconnaître le rang spécial d'une personnalité hors du commun[1428] et méritant le statut d'« archiministre »[1429] ; faire représenter par plusieurs personnalités les partis de la majorité[1430], voire les courants du parti majoritaire[1431] ; afficher

---

[1424] Sachant que des ministres sans portefeuille n'ont « d'autre tâche que de participer à la délibération collective du gouvernement. Cette formule, assez fréquente sous la Troisième République, où elle permettrait d'assurer des dosages politiques, n'est plus que rarement utilisée aujourd'hui » (J. FOURNIER, *op. cit*., p. 38).

[1425] Originellement, il fut attribué à Félix Houphouët-Boigny (ministre d'État sans portefeuille jusqu'au 20 mai 1959), à André Malraux (ministre d'État sans portefeuille devenu ministre d'État aux Affaires culturelles à compter du 22 juillet 1959), à Robert Lecourt (ministre d'État sans portefeuille au départ puis ministre d'État à l'Aide et à la coopération jusqu'au 5 février 1960) et à Louis Jacquinot (ministre d'État sans portefeuille au départ puis ministre d'État pour le Sahara et les Dom-Tom à compter du 5 février 1960 jusqu'au 24 août 1961). Cf. spéc. : Décret du 8 janvier 1959 portant nomination des membres du Gouvernement, J.O. du 9 janvier 1959, p. 612.

[1426] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 612.

[1427] Cf. par ex. récemment : Gaston Defferre de 1981 à 1986, Édouard Balladur de 1986 à 1988, Simon Veil de 1993 à 1995 ou Nicolas Sarkozy de 2004 à 2007.

[1428] B. FESSART de FOUCAULT, *op. cit*., p. 5.

[1429] *Ibidem*. Le titre de ministre d'État peut d'abord permettre de distinguer des personnalités prestigieuses à l'image d'André Malraux de 1959 à 1969. Au surplus, ce grade peut être attribué à d'anciens chefs du Gouvernement qui font leur retour au sein d'un Gouvernement (Cf. par ex. les cas de : Michel Debré de 1969 à 1972, d'Edgar Faure en 1972 et d'Alain Juppé en 2007 puis de 2010 à 2012) sans qu'il s'agisse d'un choix systématique ou obligatoire (Cf. par ex. : Michel Debré de 1966 à 1969 ; Edgar Faure de 1966 à 1969 également et Laurent Fabius de 2000 à 2002 ou depuis 2012). Or, le plus souvent, le titre de ministre d'État est octroyé à des personnalités ayant eu une longue carrière ministérielle (Cf. par ex. récemment : Roland Dumas de 1988 à 1993, Jack Lang de 1992 à 1993, Jean-Louis Borloo de 2007 à 2010 ou Michèle Alliot-Marie de 2010 à 2011).

[1430] Ce fut par exemple le cas avec la nomination au rang de ministre d'État du communiste Charles Fiterman de 1981 à 1983. Mais le dernier grand exemple en date reste celui du Gouvernement Balladur de 1993-1995 : dans ce Gouvernement dirigé par un membre du R.P.R, qui était alors le parti majoritaire, furent nommés ministres d'État, trois grandes personnalités centristes : Simone Veil, Pierre Méhaignerie ainsi que François Léotard.

[1431] Cf. par ex. : Gouvernements Mauroy I et II.

une orientation politique particulière[1432] ou une priorité de l'action gouvernementale[1433] ; récompenser les patients[1434] ou consoler les impatients[1435].

Si les fonctions des ministres d'État sont fixées, comme celles des ministres de plein exercice, par un décret d'attribution, les avantages liés à la fonction de ministre d'État sont définis par la coutume et sont essentiellement d'ordre symbolique : voisinage avec le Président et le Premier ministre à la table du Conseil des ministres[1436] ; privilège d'assurer l'intérim du Premier ministre[1437] ; préséance dans l'ordre protocolaire à l'occasion des cérémonies[1438]. En vérité, la « dignité »[1439] de ministre d'État offre surtout à son titulaire la légitimité d'intervenir de manière privilégiée, auprès de l'Élysée ou de Matignon pour peser sur le cours de la politique gouvernementale.

En résumé, comme le disait François Mitterrand, il s'agit d'un ministre « non seulement de plein exercice mais avec quelque chose en plus »[1440] alors que le ministre délégué, quant à lui, a plutôt quelque chose de moins.

[1432] Cf. spéc : « la manifestation d'une orientation politique » in B. FESSART de FOUCAULT, *op. cit.*, p.13-17.

[1433] Cf. spéc. : *Idem*, p.20-23. Par exemple, en 2007, Alain Juppé, furtivement, puis Jean-Louis Borloo, durablement, furent nommés ministres d'État à l'écologie et au développement durable, afin de montrer que cette question, régulièrement reléguée aux confins de la hiérarchie gouvernementale, devenait une priorité de l'action gouvernementale. Autre exemple : en 1988, en nommant Lionel Jospin, rue de Grenelle, Michel Rocard voulut marquer que l'Éducation était la priorité de son Gouvernement.

[1434] Cf. par ex. : Lionel Jospin (1988-1991)

[1435] Cf. par ex. : Pierre Bérégovoy (1988 à 1991). Au fond, « la persistance des ministres d'État marque une préséance qui flatte avantageusement les vaniteux, console provisoirement ceux qui voulaient Matignon et affiche un certain pluralisme politique ; indépendamment de cela, elle ne sert à rien et tend heureusement à disparaître » (O. DUHAMEL, *op. cit.*, p. 622).

[1436] Comme le ministre d'État est le plus souvent cité au sommet de la hiérarchie gouvernementale, il se retrouve à proximité du chef de l'État et du chef du Gouvernement dans le salon du Conseil des ministres chaque mercredi. Non seulement, cette préséance offre un certain prestige et une place de choix sur les photos prises en Conseil mais également un droit de préemption sur la parole par rapport aux autres membres du Gouvernement. Tout un symbole : à la table du Conseil des ministres, le ministre d'État, André Malraux, était assis à la droite du général de Gaulle (Sur la question de l'organisation de la table du Conseil des ministres, cf. B. BONTE, *loc. cit*).

[1437] Par exemple, Édouard Balladur, ministre d'État du Gouvernement Chirac, a été chargé de l'intérim du Premier ministre appelé à se rendre au sommet des grands pays industrialisés à Tokyo (Cf. Décret du 2 mai 1986 chargeant le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, de l'intérim du Premier ministre, J.O. du 3 mai 1986, p. 5976). Pareillement, Lionel Jospin a assuré le remplacement de Michel Rocard à l'occasion de ses voyages au Japon et au Chili (Cf. Décret du 18 juillet 1990, J.O. du 19 juillet 1990, p. 8546 et Décret du 3 septembre 1990, J.O. du 4 septembre 1990, p. 10720) alors que Pierre Bérégovoy est devenu Premier ministre par intérim durant les vacances d'août 1990 (Cf. Décret du 1er août 1990, J.O. du 2 août 1990, p. 9335).

[1438] Cf. Décret n°89-655 précité.

[1439] J. FOYER, « Les ministres entre eux », *Pouvoirs*, 1986, n°36, p. 106.

[1440] Cité *in* : D. CHAGNOLLAUD, *op. cit.*, p. 183 & in *Le Monde* du 7 janvier 1989.

B. La coutume gouvernementale a défini les fonctions hiérarchiques propres au « ministre délégué »

La fonction de « ministre délégué » est apparue sous la IIIe République[1441] avant d'être formalisée sous le régime suivant à l'article 54 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que « le Président du Conseil peut déléguer ses pouvoirs à un ministre »[1442].

Sous la Ve République, si l'article 21 al. 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit bien que le Premier ministre « peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres », le titre de « ministre délégué » ne figure explicitement à aucun moment dans le texte constitutionnel. De plus, les décrets fixant les fonctions des ministres délégués ne retiennent pas la base juridique de l'article 21 C[1443]. Cette dernière est plutôt utilisée par le chef du Gouvernement pour déléguer ponctuellement certaines de ses compétences réglementaires.

Entre 1959 et 2014, seuls les Gouvernements Messmer II et III, le Gouvernement Chirac I ainsi que les trois Gouvernements Fillon puis les Gouvernements Valls I et II n'ont pas compté de « ministre délégué » dans leurs rangs. Entre 2008 et 2012, la fonction a davantage fait l'objet d'une mutation sémantique que d'une disparition, Nicolas Sarkozy et François Fillon ayant préféré l'expression raccourcie de « ministre auprès » aux dépens de celle de « ministre délégué auprès »[1444].

Dans tous les cas, lors de la mise en place d'un nouveau Gouvernement, les fonctions d'un ministre délégué ne sont pas fixées par un décret délibéré en Conseil des ministres mais par un décret présidentiel de délégation[1445].

Hiérarchiquement, quels que soient les décrets de délégation, il ressort de la coutume gouvernementale, telle que formalisée par la circulaire Mauroy du 16 avril 1983[1446] que :

[1441] Cf. par ex. le cas de Vincent Auriol, Ministre de la Coordination des Services à la Présidence du Conseil, au sein du second cabinet de Léon Blum (13 mars 1938-10 avril 1938).

[1442] Cf. par ex. les cas de Gaston Palewski et de Pierre July, tour à tour, ministre délégué à la présidence du Conseil, au sein du second cabinet d'Edgar Faure (23 février 1955-1er février 1956).

[1443] À preuve : on ne trouve guère la mention de l'article 21 de la Constitution dans les visas des décrets de délégation.

[1444] Cf. par ex. : « Ministre auprès du Premier ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance » (Décret du 5 décembre 2008, J.O du 6 décembre 2008) ; « Ministre auprès du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, chargé de l'industrie » (Décret du 23 juin 2009 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 24 juin 2009) ou « Ministre auprès de la ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé des affaires européennes » (Décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 16 novembre 2010).

[1445] Cf. par ex. Décret n°2013-267 du 29 mars 2013 relatif aux attributions déléguées au ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, J.O. du 30 mars 2013 : « Il traite les questions relatives à la conduite de la politique des rémunérations, des pensions et des retraites des agents publics sur lesquelles le ministre de l'économie et des finances est consulté. Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, accomplit toute autre mission que le ministre de l'économie et des finances lui confie ».

[1446] Circulaire n°1771/SG, Attributions des ministres et secrétaires d'État, B.O.S.P.M, n°2, p. 313. À noter : dans la circulaire Mauroy, il était précisé que le ministre délégué pouvait contresigner seul les actes le concernant. Ce n'est plus le cas. Aujourd'hui, il s'agit toujours d'un contreseing conjoint avec son ministre de tutelle.

- le ministre délégué est toujours subordonné à un ministre de tutelle qui peut lui donner des instructions ou lui confier des missions à accomplir[1447].
- Le ministre délégué voit toutefois son champ de délégation théoriquement délimité par son décret de délégation à la différence du secrétaire d'État qui ne connaît que les affaires que son ministre de tutelle veut bien lui confier[1448].
- Le ministre délégué ne peut signer *que* les arrêtés, les circulaires, les actes et les décisions pour lesquels il a reçu délégation de son ministre de tutelle et au nom de celui-ci[1449].
- Le ministre délégué contresigne conjointement avec son ministre de tutelle les décrets relatifs à ses attributions mais son contreseing ne peut que s'ajouter à celui du ministre auquel il est subordonné et non s'y substituer[1450]. De même, l'absence de contreseing du ministre délégué n'entache pas l'acte d'irrégularité[1451].
- Le ministre délégué ne peut être rapporteur d'une ordonnance ou d'un décret qui intervient dans le champ des compétences qui lui a été délégué. Un tel texte ne peut être pris que sur le seul rapport du ministre auprès duquel il a été placé[1452].
- Le ministre délégué n'a pas autorité sur les services du ministère qui sont simplement mis à sa disposition ou auquel il peut faire appel en tant que de besoin[1453].

[1447] Cf. par ex. : Dans le décret de délégation de Benoît Hamon lorsqu'il était ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, chargé de l'économie sociale et solidaire, plusieurs formules expriment la marque de cette subordination : « Il est associé à la préparation », « À la demande du ministre », il « accomplit toute autre mission (…) que le ministre lui confie » ou encore : il « reçoit délégation du ministre » (Cf. Décret n°2012-808 du 12 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, chargé de l'économie sociale et solidaire, J.O. du 13 juin 2012).

[1448] Cf. par ex. : « M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, traite, par délégation du ministre de l'économie et des finances, les questions relatives : 1° A la préparation du budget et à son exécution ; 2° A la comptabilité publique ; 3° Au domaine ; 4° Aux pensions ; 5° Aux impôts ; 6° Au cadastre et à la publicité foncière ; 7° Aux douanes et droits indirects. Il prépare et met en œuvre la politique en matière budgétaire et fiscale » (Décret n°2013-267 précité).

[1449] Cf. par ex. : « Le ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, reçoit délégation du ministre des affaires étrangères pour signer, en son nom, tous actes, arrêtés et décisions, dans la limite de ses attributions » (Décret n°2013-294 du 8 avril 2013 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, J.O. du 9 avril 2013). « Dans la limite des attributions qui lui sont déléguées, la ministre déléguée auprès du ministre du redressement productif, chargée de l'artisanat, du commerce et du tourisme, reçoit délégation du ministre du redressement productif pour signer, en son nom, tous actes, arrêtés et décisions » (Décret n°2012-800 du 9 juin 2012 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès du ministre du redressement productif, chargée de l'artisanat, du commerce et du tourisme, J.O. du 10 juin 2012).

[1450] Cf. par ex. : le ministre délégué chargé des affaires européens « contresigne, conjointement avec le ministre des affaires étrangères, les décrets relevant de ses attributions » (Décret n°2013-294 du 8 avril 2013 précité) ; le ministre délégué chargé du développement « contresigne, conjointement avec le ministre des affaires étrangères, les décrets relevant de ses attributions » (Décret n°2012-803 du 9 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, J.O. du 10 juin 2012).

[1451] En effet, l'absence de contreseing d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'État n'entache pas d'illégalité un décret contresigné par ce ministre (CE, 12 février 2007, *Société les laboratoires Jolly-Jatel*, Rec. p. 646).

[1452] Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, Fiche 3.1.4.

- Le ministre délégué participe théoriquement à tous les Conseils des ministres tant que le président de la République et le Premier ministre n'en décident pas autrement.

Soulignons enfin, qu'il y a lieu de distinguer trois formules de « ministre délégué »: celle du « ministre délégué auprès du Premier ministre » (1) ; celle du « ministre délégué auprès d'un ministre » (2) et celle du « ministre délégué autonome » (3).

1. Le recours à la formule de « ministre délégué auprès du Premier ministre » dès 1959

Cette formule a été inaugurée dès le premier Gouvernement de la Ve République, c'est-à-dire le Gouvernement de Michel Debré de janvier 1959[1454].

Un tel rattachement entend souligner « l'intérêt du Gouvernement pour une question et donner au titulaire de la fonction un poids politique certain »[1455]. La plupart du temps, il s'agit de ministres dont l'action présente une forte dimension interministérielle[1456] : ministre chargé des relations avec le Parlement, porte-parole du Gouvernement et ministre de la fonction publique pour l'ordinaire mais également, très souvent : ministre des droits des femmes, ministre de l'environnement, ministre de la Jeunesse, ministre de la Recherche ou ministre de l'outre-mer, voire, par exemple, à titre exceptionnel, ministre délégué chargé de l'économie et des Finances[1457] !

En réalité, le président de la République et le Premier ministre sont encore une fois totalement libres de donner aux personnalités de leur choix la qualité de ministre délégué auprès du chef du Gouvernement. D'ailleurs, à la lecture des décrets de composition du Gouvernement, l'on peut constater que leur rang dans la hiérarchie gouvernementale est extrêmement variable. L'article 1er du décret du 8 janvier 1959 fait apparaître Jacques

---

[1453] Cf. par ex. : « Pour l'exercice de ses attributions, la ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, chargée de la réussite éducative, dispose des services placés sous l'autorité du ministre de l'éducation nationale ou dont il dispose, notamment de la direction générale de l'enseignement scolaire et du secrétariat général. Elle peut, en tant que de besoin, faire appel au délégué à l'information et à l'orientation mentionné à l'article L. 6123-4 du code du travail » (Décret n°2012-797 du 9 juin 2012 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, chargée de la réussite éducative, J.O. du 10 juin 2012). Autre exemple : « Pour l'exercice de ses attributions, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, dispose des services placés sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances ou dont celui-ci dispose, notamment la direction du budget, la direction générale des finances publiques, la direction générale des douanes et droits indirects, la direction de la sécurité sociale et la direction générale des collectivités locales » (Décret n°2013-267 du 29 mars 2013 relatif aux attributions déléguées au ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, J.O. du 30 mars 2013).

[1454] Cf. Décret du 8 janvier 1959 portant nomination des membres du Gouvernement, J.O. du 9 janvier 1959.

[1455] D. CHAGNOLLAUD, *op. cit.*, p. 184.

[1456] À l'exception des ministres chargés des questions européennes qui sont le plus souvent délégués auprès du ministre des Affaires étrangères.

[1457] Tel fut le cas inédit de Michel Durafour lorsque Raymond Barre décida, d'un commun accord avec le Président Giscard, d'occuper lui-même le portefeuille de ministre des Finances (Cf. Décret du 27 août 1976 portant nomination des membres du Gouvernement, J.O. du 28 août 1976).

Soustelle, ministre délégué *auprès* du Premier ministre, au premier rang de la hiérarchie gouvernementale[1458]. L'article 3 du décret du 27 août 1976 place Michel Durafour, ministre délégué chargé de l'économie et des finances, au sixième rang gouvernemental, derrière plusieurs ministres de plein exercice mais devant d'autres ministres ordinaires[1459]. À l'opposé, l'article 2 du décret du 21 juin 2012 fait figurer M. Vidalies derrière tous les ministres de plein exercice et seulement au troisième rang des ministres délégués.

Bien sûr les ministres délégués ne sont pas tous placés auprès du Premier ministre mais le plus souvent, depuis 1981, auprès d'un ministre.

2. Le recours à la formule du « ministre délégué auprès d'un ministre » à partir de 1981

Nouvelle illustration de l'autonomie gouvernementale, cette formule a été initiée en mai 1981 par François Mitterrand et Pierre Mauroy lors de la composition du premier Gouvernement de l'alternance[1460]. Jusqu'à cette date, les « ministres délégués » avaient été systématiquement placés auprès du Premier ministre.

Cette fonction de « ministre délégué auprès d'un ministre » a été imaginée pour alléger le travail et les responsabilités de certains ministres *pleins*, « l'ampleur de certains ministères justifiant pleinement cette formule »[1461]. Ils ont en effet pour fonction de seconder leur ministre de tutelle. « L'innovation de 1981 a été jugée intéressante : l'institution d'un niveau intermédiaire entre celui des ministres de plein exercice et celui des simples secrétaires d'État permet de mieux ajuster la composition du gouvernement à la personnalité de ceux qui doivent y entrer, ainsi qu'à l'autorité qui doit leur être conférée »[1462]. Au fur et à mesure, la fonction de « ministre délégué » a été utilisée pour créer des grands pôles ministériels autour de ministres clés[1463].

Une autre formule a été imaginée en 1983 et emporte des conséquences juridiques particulières en termes hiérarchiques : il s'agit de l'éphémère formule des « ministres délégués autonomes ».

[1458] Cf. Décret du 8 janvier 1959 précité.
[1459] Décret du 27 août 1976 précité.
[1460] Cf. Décret du 22 mai 1981 portant nomination des membres du Gouvernement, J.O. du 23 mai 1981, p. 1630.
[1461] D. CHAGNOLLAUD, *op. cit.*, p. 184.
[1462] R. CHAPUS, *op. cit.*, p. 206.
[1463] Cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2.

3. Le recours à la formule du « ministre délégué autonome » à partir de 1983

Cette formule a été expérimentée pour la première fois dans le troisième Gouvernement de Pierre Mauroy, avec les nominations de M. Lang en qualité de ministre délégué à la Culture et de Mme Avige au Temps libre, à la Jeunesse et aux Sports[1464]. Elle a ensuite été reconduite exclusivement dans le premier Gouvernement Fabius avec les nominations de M. Lang au même poste et de M. Calmat à la Jeunesse et aux sports[1465].

Encore une fois, cette formule illustre parfaitement l'autonomie partagée par le président de la République et le Premier ministre lorsqu'il s'agit de constituer une équipe gouvernementale, le duo exécutif pouvant décider librement de ne rattacher à aucun ministre de tutelle, un ministre délégué. Les ministres délégués sont, en effet, qualifiés d'autonomes dès l'instant où le décret de nomination ou de composition du Gouvernement ne les rattache ni au chef du Gouvernement, ni à aucun autre ministre de plein exercice.

Or, cette absence de subordination emporte quatre conséquences majeures :

- le ministre délégué autonome ne reçoit pas d'instruction d'un ministre de tutelle ;
- le ministre délégué autonome peut signer et contresigner seul les actes relatifs à ses délégations ;
- le ministre délégué autonome a la qualité de *ministre rapporteur* et peut donc *rapporter* sur tout ordonnance ou décret entrant dans son domaine de compétences[1466] ;
- les ministres délégués autonomes ont des services propres sur lesquels ils ont autorité[1467].

Qu'est-ce qui les différencie alors des ministres ordinaires ? Les ministres délégués autonomes ne disposent pas nécessairement de toute l'administration centrale d'un ministère comme un ministre de plein exercice ; ils n'ont autorité que sur les services qui ont été mis à leur disposition dans leur décret de délégation. En clair, ils ne dirigent pas un grand département ministériel[1468].

[1464] Cf. Décret du 24 mars 1983 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 25 mars 1983, p. 907.
[1465] Cf. Décret du 24 juillet 1984 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 25 juillet 1984, p. 2412.
[1466] Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, Fiche 3.1.4.
[1467] Cf. par ex. : « Les services et établissements publics qui relevaient de l'autorité ou de la tutelle du ministre du temps libre (…) sont placés sous l'autorité ou la tutelle du ministre délégué à la jeunesse et aux sports » (Décret n°84-735 du 27 juillet 1984 relatif aux attributions du ministre délégué à la Jeunesse et aux sports (M. Calmat Alain), J.O. du 28 juillet 1984, p. 2492).
[1468] Pour un *Essai de synthèse des différentes prérogatives hiérarchiques des ministres de plein exercice en comparaison de celles des ministres délégués* », cf. **ANNEXE III.**

L'autonomie gouvernementale, dans la définition des fonctions propres des membres du Gouvernement, ne s'arrête pas en si bon chemin : elle concerne également la définition du positionnement hiérarchique des secrétaires d'État et Haut commissaires.

§2 – Une autonomie partagée conditionnée par la coutume dans la définition des fonctions hiérarchiques propres aux autres membres du Gouvernement

La notion de secrétaire d'État « n'a jamais fait l'objet d'une définition normative »[1469]. Le titre n'apparaît même pas dans la Constitution. « Juridiquement, le secrétaire d'État est placé dans une situation de contrôle et de dépendance vis-à-vis de son ministre de tutelle »[1470] conformément à une coutume gouvernementale désormais bien établie (A). Or, la coutume a également façonné la fonction de « secrétaire d'État autonome » qui occupe une place spécifique dans la hiérarchie gouvernementale (B). Enfin, le Gouvernement peut compter des hauts commissaires comme a pu l'illustrer la nomination de Martin Hirsh en 2007 (C).

A. La coutume gouvernementale a défini les fonctions hiérarchiques propres au « secrétaire d'État »

Le titre de secrétaire d'État est né au XVIe siècle, sous l'Ancien Régime, au moment du règne du Roi Henri II[1471]. À l'époque, ce titre comptait parmi les grands offices de la Couronne de France[1472] et équivalait *mutatis mutandis*, au titre actuel de ministre.

Sous l'Empire, il n'y a qu'un secrétaire d'État dont la tâche consiste à coordonner le travail gouvernemental et à signer les décrets de l'Empereur[1473].

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, le titre de secrétaire d'État est associé à celui de ministre, l'expression employée étant celle de « ministre secrétaire d'État », chaque « ministre secrétaire d'État » pouvant se voir adjoindre un ou plusieurs sous-secrétaires d'État[1474] conformément à l'ordonnance du 9 mai 1816[1475].

[1469] Cf. J.-C. GROSHENS, « Les secrétaires d'État de la Quatrième République, *RDP*, 1955, p. 357-376.
[1470] J.-É. GICQUEL, « Gouvernement », *JurisClasseur Administratif*, *loc. cit.*
[1471] Sur ce point, cf. spéc. : H. de LUÇAY, *Des origines du pouvoir ministériel en France. Les secrétaires d'État depuis leur institution jusqu'à la mort de Louis XV*, Librairie de la Société bibliographique, Paris, 1881.
[1472] Les grands offices de la Couronne de France constituent des offices de Gouvernement attribués par le Roi de France à l'époque médiévale et à l'Époque moderne tels que le titre de connétable de France, de chancelier de France ou de Garde des Sceaux (Sur ce point, cf. spéc. : L. BÉLY (Dir.), *Dictionnaire de l'Ancien régime*, PUF, Coll. Quadrige, 2010).
[1473] Jusqu'en 1811, il s'agira d'Hugues-Bernard Maret qui laissera sa place entre avril 1811 et novembre 1813 à Pierre Daru.
[1474] À l'observation, l'attribution de ce titre n'a pas été systématique. Par exemple, entre mars 1831 et mars 1835, les ministères de Casimir Perrier, Nicolas Jean-de-Dieu Soult, Etienne Maurice Gérard, Hugues-Bernard Maret et Édouard Mortier ne comptaient pas de sous-secrétaire d'État dans leurs rangs.
[1475] Précisément, le titre de sous-secrétaire d'État est né sous le Gouvernement des Cent-jours avec les nominations successives, au sous-secrétariat d'État des affaires étrangères, de Louis Pierre Édouard Bignon puis

Durant le Second Empire et la Troisième République, le titre de secrétaire d'État n'est plus attribué tandis que sous la Quatrième République, ce titre commence à correspondre à la fonction de secrétaire d'État telle qu'on la connaît aujourd'hui[1476]. En effet, jusqu'à l'avènement de la Quatrième République, la fonction de secrétaire d'État est une fonction ministérielle et c'est le titre de sous-secrétaire d'État qui correspond, *grosso modo*, au titre de secrétaire d'État tel que nous le connaissons sous la Cinquième République[1477].

À compter de 1958, le titre de sous-secrétaire d'État disparaît tandis que le titre de secrétaire d'État est toujours attribué. Seuls les Gouvernements Balladur (29 mars 1993-11 mai 1995), Villepin (31 mai 2005-25 mars 2007) et Ayrault (15 mai 2012-31 mars 2014) ne compteront aucun secrétaire d'État.

Tel un « strapontin ministériel »[1478], cette titulature est régulièrement conférée aux membres du Gouvernement situés au bas de la hiérarchie gouvernementale. Ainsi, le secrétaire d'État participe bien à l'action gouvernementale « mais dans un ressort plus restreint délimité par la sphère d'attributions de son ministre de tutelle »[1479].

Leurs fonctions individuelles ne sont pas définies dans un **décret d'attribution** comme pour les ministres de plein exercice mais par le biais d'**un décret de délégation**, à l'instar des ministres délégués.

Hiérarchiquement, quels que soient les décrets de délégation des secrétaires d'État, il ressort de la coutume gouvernementale et de la jurisprudence administrative, telles que synthétisées par la circulaire Mauroy du 16 avril 1983[1480] que :

- le secrétaire d'État est toujours subordonné à un ministre de tutelle[1481]. Il n'agit que par délégation de ce dernier qui a le pouvoir de lui adresser des instructions, de lui confier des missions et de le rappeler à l'ordre (tout comme le Premier ministre), en cas de manquement à la solidarité gouvernementale.

---

de Louis-Guillaume Otto. Ce n'est qu'ensuite que l'institution de sous-secrétaire d'État a été systématisée par l'ordonnance du 9 mai 1816. Celle-ci prévoit qu'un ou plusieurs sous-secrétaires d'État peuvent être adjoints si nécessaire à un ministre, chaque ministre ayant le titre de « ministre secrétaire d'État » et pouvant déléguer une partie de son pouvoir à son sous-secrétaire d'État (Sur ce point, cf. spéc. : B. YVERT, *Premiers ministres et présidents du Conseil depuis 1815 : histoire et dictionnaire raisonné des chefs du gouvernement en France (1815-2007)*, Perrin, 2007.

[1476] Sur ce point, cf. : J.-C. GROSHENS, *op. cit.*, p. 357.

[1477] Sur ce point, cf. spéc. : D. AMSON, « Les secrétaires d'État sous la Ve République », *RDP*, 1972, p. 661-676 mais également : J.-C. CABANNES, *op. cit.*, p. 62-69.

[1478] Cité in : J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 613.

[1479] A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 294.

[1480] Circulaire n°1771/SG précitée.

[1481] Cf. par ex. : « Mme Marie-Anne Montchamp, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, connaît de toutes les affaires que lui confie la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, auprès de laquelle elle est déléguée » (Décret n°2010-1478 du 2 décembre 2010 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, J.O. du 4 décembre 2010).

- Le secrétaire d'État ne connaît que des affaires que le ministre de tutelle lui confie[1482].
- Le secrétaire d'État ne peut signer que les arrêtés, les circulaires, les actes et les décisions pour lesquels il a reçu délégation de son ministre de tutelle[1483].
- Le secrétaire d'État ne peut contresigner seul les décrets relatifs à ses attributions mais peut les signer conjointement[1484]. Sa signature doit toujours être accompagnée de celle de son ministre car le secrétaire d'État ne possède pas la qualité de ministre au sens de l'article 22 C[1485]. En réalité, si le contreseing du secrétaire d'État peut être apposé au bas du décret, le contreseing du ministre dont il relève est suffisant, la présence comme l'absence du contreseing du secrétaire d'État étant sans portée juridique[1486] quand bien même, en pratique, « la courtoisie impose de le lui demander »[1487].
- Le secrétaire d'État ne peut être rapporteur d'une ordonnance ou d'un décret qui intervient dans le champ des compétences qui lui a été délégué. Dans ce cas, le texte sera pris sur le seul rapport du ministre auprès duquel il a été placé[1488].
- Le secrétaire d'État n'a pas pleine et entière autorité sur les services qui ont été mis à sa disposition par le décret de délégation, il en a seulement la disposition[1489]. Ce terme, même s'il ne répond pas à une définition juridique précise, signifie que le

---

[1482] Cf. par ex. : « Thierry Mariani, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports, connaît de toutes les affaires, en matière de transports, que lui confie la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement » (Décret n°2010-1503 du 8 décembre 2010 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports, J.O. du 9 décembre 2010).

[1483] Cf. par ex. : « Dans la limite des attributions qui lui sont déléguées, le secrétaire d'État chargé de la fonction publique reçoit délégation du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour signer, en son nom, tous actes, arrêtés et décisions » (Décret n°2010-1496 du 7 décembre 2010 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État auprès du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, chargé de la fonction publique, J.O. du 8 décembre 2010).

[1484] Cf. par ex. : « Il contresigne, conjointement avec le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, les décrets relevant de ces attributions » (Décret n°2010-1496 du 7 décembre 2010 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État auprès du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, chargé de la fonction publique, J.O. du 8 décembre 2010).

[1485] CE, 12 juin 1998, *Fédération des aveugles et des handicapés visuels de la France*, Rec. p. 222. Cf. également : CE, 11 juillet 2011, *Medef*, Rec. p. 363.

[1486] Sur le fait que le contreseing du secrétaire d'État n'est ni nécessaire, ni suffisant, cf. spéc. : CE, 2 décembre 1892, *Mogambury*, Rec. p. 836 ; CE, 24 juin 1955, *Syndicat national des ingénieurs de la navigation aérienne*, Rec. p. 350 ; CE, 21 juillet 1972, *Fédération nationale des conseils de parents d'élèves des écoles publiques*, Rec. p. 556 ou CE, 3 décembre 1980, *Syndicat nationale de l'enseignement supérieur*, Rec. p. 454 ; CE, 28 mai 1984, *Ordre des Avocats de Saint-Denis-de la Réunion*, Rec. p. 478. Certaines circulaires, à l'image de la circulaire Juppé de 1997, sont venues rappeler que : « Les décrets de délégation des ministres délégués et secrétaires d'État ne permettent pas à ceux-ci de contresigner un décret qui ne serait pas signé par le ministre auprès duquel ils sont placés » (Circulaire du 30 janvier 1997, J.O du 1er février 1997, p. 1735).

[1487] B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 514.

[1488] Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, Fiche 3.1.4.

[1489] Cf. par ex. : « Pour l'exercice de ses attributions, la secrétaire d'État chargée de la santé dispose, en tant que de besoin, des services placés sous l'autorité du ministre du travail, de l'emploi et de la santé ou dont il dispose » (Décret n°2010-1470 du 2 décembre 2010 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la santé, chargée de la santé, J.O. du 4 décembre 2010).

secrétaire d'État n'a pas de pouvoir à l'égard des services de l'administration centrale qui ont été mis à sa disposition mais qu'il peut leur confier des tâches de travail.

- Le secrétaire d'État participe exclusivement aux Conseils des ministres relevant de ses attributions étant entendu que le président de la République et le Premier ministre peuvent en décider autrement et le convier systématiquement au Conseil[1490].

Le fait de nommer des secrétaires d'État au sein d'un Gouvernement répond à des motifs politiques et administratifs.

D'un point de vue politique, cette autonomie dans la hiérarchisation gouvernementale présente deux avantages principaux : elle permet au Président et au Premier ministre de faire entrer de jeunes talents au sein du Gouvernement[1491] ou d'offrir un titre à des personnalités qu'il n'apparaît pas opportun d'élever au rang ministériel mais qu'il paraît utile d'avoir au sein de l'équipe gouvernementale, qu'il s'agisse de personnalités de courants politiques variés, de partis politiques divers ou originaires de la société civile[1492]. Elle permet également de donner l'illusion d'optique d'une équipe ministérielle plus resserrée. Ainsi, en *transmutant* de nombreux ministres délégués du Gouvernement Ayrault en secrétaires d'État de son Gouvernement, Manuel Valls a voulu donner l'impression d'un amaigrissement gouvernemental. Au total, le Gouvernement Valls I comptait trente-deux membres tandis que le Gouvernement Valls II comprend trente-quatre membres, loin de l'objectif affiché d'avoir une équipe gouvernementale calquée sur le Gouvernement allemand qui comprend seize personnes.

[1490] En 2002, le Président Chirac a par exemple tenu à ce que tous les secrétaires d'État participent systématiquement à tous les Conseils des ministres (Cf. Décret du 17 juin 2002 précité). Or habituellement, « c'est le secrétaire général du gouvernement qui, chaque semaine, propose au président de la République, en fonction de l'ordre du jour, les noms des secrétaires d'État à convier au prochain Conseil (…). Aussi, pour maintenir une certaine égalité, un état des présences est-il régulièrement tenu à jour. Certains pourront ainsi être convoqués simplement parce qu'ils ne l'ont pas été depuis longtemps et même si aucune affaire inscrite à l'ordre du jour n'appelait leur venue » (J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 44). Et M. Marceau Long de confirmer : « Je me faisais présenter une liste de leur présence. Et si je voyais qu'ils n'étaient pas venus depuis huit ou dix mois, je les faisais convoquer pour qu'ils participent de temps en temps et soient intégrés à l'équipe. Mais eux poussaient pour venir…et n'intervenaient jamais. Je détestais ça parce que ça faisait une sorte de grumeau dans l'État qui était nuisible. Les secrétaires d'État ne sont pas ministres, mais ils se croient ministres. » (Cité *in* B. BONTE, *op. cit.*, p. 116).

[1491] À la façon des « *juniors ministers* » britanniques ou de « ministères-pépinières » (D. TURPIN, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 563), « ce titre est destiné, en principe à accueillir à la manière d'une école du pouvoir, de jeunes talents qui, par délégation et sous l'autorité du Premier ministre ou d'un ministre, effectuent, en quelque sorte l'apprentissage de la vie gouvernementale : le budget en est le lieu de prédilection » (J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 613*)*. En somme, « les secrétaires d'État sont des ministres délégués au petit pied » qui « jouent davantage un rôle de directeur de cabinet que celui d'un ministre » (D. AMSON, « Les secrétaires d'État sous la Ve République », *loc. cit*).

[1492] Cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2.

D'un point de vue administratif, le secrétaire d'État, à l'image du ministre délégué, est nommé pour soulager le ministre de tutelle de certaines tâches concernant la gestion de certains services de son département ministériel.

Soulignons enfin qu'il y a lieu de distinguer deux formules de « secrétaire d'État ordinaire » : celle du « secrétaire d'État auprès du Premier ministre » et celle du « secrétaire d'État auprès d'un ou plusieurs ministres » :

- le secrétaire d'État *auprès du Premier ministre* est rattaché directement à Matignon en raison de la nature interministérielle de sa mission. Seuls les Gouvernement Cresson, Balladur, Jospin, Raffarin III remanié, Villepin et Ayrault n'ont pas compté de tels secrétaires d'État. Actuellement, seul M. Le Guen, en sa qualité de secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et M. Mandon, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, sont délégués auprès du Premier ministre[1493]. À noter que ces derniers peuvent être dotés d'attributions et d'une administration propres[1494] comme être pourvus ni d'attributions précises ni de services administratifs propres[1495].
- Le secrétaire d'État *auprès d'un ou plusieurs ministres* est chargé d'assister son ministre de tutelle dans ses fonctions, en particulier dans la gestion de son département ministériel. La condition fonctionnelle et hiérarchique du secrétaire d'État est

[1493] Cf. Décret du 9 avril 2014 relatif à la composition du Gouvernement précité & Décret n°2014-633 du 19 juin 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, J.O. du 20 juin 2014. Tout comme M. Vidalies sous le Gouvernement Ayrault (Cf. Décret du 21 juin 2012 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 22 juin 2012).

[1494] Cf. par ex. : « M. Lionel Stoléru, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Parlement, exerce, par délégation du Premier ministre, les attributions de celui-ci en matière de planification et d'économie sociale (…). Pour l'exercice de ses attributions, il dispose du Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité, de la délégation à l'économie sociale ainsi que, en tant que de besoin, pour la planification décentralisée, de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale » (Décret n°88-731 du 31 mai 1988 relatif aux attributions du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Plan, J.O. du 2 juin 1988, p. 7566) ; « M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État, porte-parole du Gouvernement, exerce, par délégation du Premier ministre, les attributions de porte-parole du Gouvernement. Il est, à ce titre, chargé de rendre compte des travaux du conseil des ministres et, plus généralement, d'exercer une mission d'information sur les activités du Gouvernement. Il est informé, pour l'exercice de ses attributions, des différentes actions menées par les membres du Gouvernement. Pour l'exercice de ses attributions, le secrétaire d'État, porte-parole du Gouvernement, dispose du service d'information du Gouvernement » (Décret n°2007-1089 du 13 juillet 2007 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat, porte-parole du Gouvernement, J.O. du 14 juillet 2007).

[1495] Cf. par ex. : « M. Tony Dreyfus, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, assiste le Premier ministre. Pour l'accomplissement des tâches que celui-ci lui confie, il dispose des services du Premier ministre et peut faire appel, en tant que de besoin, aux services compétents des autres départements ministériels (Décret n°88-227 du 31 mai 1988 relatif aux attributions du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, J.O. du 1er juin 1988, p. 7527).

variable selon que le décret de nomination spécifie ou non son domaine d'attribution[1496] et au regard des dispositions du décret de délégation le concernant.

En clair, « deux formules sont utilisées : celle du secrétaire d'État ''haut le pied'' auquel aucune attribution n'est confiée par avance et qui ne connaîtra que des affaires que le ministre voudra bien lui confier ; celle du secrétaire d'État spécialisé qui reçoit compétence pour intervenir dans un domaine que le décret détermine et qui pourra disposer des services nécessaires à cet effet. La seconde formule est la plus fréquemment utilisée. C'est la seule employée pour les ministres délégués. C'est évidemment celle qui assoit le mieux l'autorité de la personnalité qui en bénéficie »[1497]. Par conséquent, le degré de subordination hiérarchique d'un secrétaire d'État est très variable. Il en va différemment du « secrétaire d'État autonome » qui dispose bien d'une plus grande autonomie fonctionnelle puisqu'il est une sorte d'*alter ego* hiérarchique du ministre délégué autonome.

B. La coutume gouvernementale a défini les fonctions hiérarchiques propres au « secrétaire d'État autonome »

Sous la Cinquième République, les secrétaires d'État autonomes ont vu le jour pour la première fois sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Ce dernier nomma André Debord au secrétariat d'État autonome aux anciens combattants, Pierre Lelong aux Postes et télécommunications, Marcel Cavaillé aux Transports, Michel Guy à la Culture, Norbert Séguard au Commerce extérieur, Jean-Pierre Soisson aux Universités et Olivier Stirn aux Départements et territoires d'outre-mer[1498].

Autonomie organisationnelle oblige, par la suite, la catégorie des secrétaires d'État autonomes n'a été reconduite qu'occasionnellement. Seuls les Gouvernements Barre, Chirac[1499], Rocard, Cresson et Bérégovoy y ont eu recours. Autrement dit, les Gouvernements

---

[1496] Sans nul doute est-il bien différent d'être secrétaire d'État chargé des affaires européennes auprès du ministre des affaires étrangères que d'être « secrétaire d'État chargé des affaires étrangères » auprès du même ministre (Cf. par ex. : Gouvernement Raffarin III). De même est-il probablement préférable d'être « secrétaire chargé de l'enseignement supérieur » auprès du ministre de l'Éducation nationale que simple « secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale » sans titre spécifique (Cf. par ex. : Gouvernement Couve de Murville), voire de partager ce rôle avec un autre collègue (Cf. par ex. : Gouvernement Messmer qui comptait deux secrétaires d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale » et dénommés simplement « Secrétaire d'État » sans la mention d'aucun portefeuille particulier). En pareils cas, les secrétaires d'État ne pourront agir « que dans la mesure de la délégation que leur consentira le ministre auprès de qui ils sont placés, s'il leur accorde, ou des dossiers qu'il leur confiera, s'il leur en confie » (D. MAILLARD DESGREES du LOÛ, *op. cit.*, p. 278).

[1497] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 46.

[1498] Décret du 8 juin 1974, J.O. du 9 juin 1974, p. 6179. Cf. également : M. STAUB, « Les secrétaires d'État autonomes », *RDP*, 1981, p. 337.

[1499] En l'occurrence, le premier Gouvernement de cohabitation (20 mars 1986-10 mai 1988).

Mauroy, Fabius, Balladur, Juppé, Jospin, Raffarin, Villepin, Fillon, Ayrault et Valls n'ont pas employé cette formule, laquelle est donc inusitée depuis 1993.

Lorsque le président de la République et le Premier ministre décident d'attribuer cette fonction, il faut savoir que, hiérarchiquement, conformément à la coutume gouvernementale et à la jurisprudence administrative :

- le secrétaire d'État autonome n'est subordonné à aucun ministre de tutelle[1500].
- Le secrétaire d'État autonome ne peut signer que les arrêtés, les circulaires, les actes et les décisions pour lesquels il a reçu délégation[1501].
- Le secrétaire d'État autonome peut contresigner seul les décrets relatifs à ses attributions[1502]. Son contreseing est à la fois nécessaire et suffisant. Le Conseil d'État a jugé, en effet, que son contreseing était requis dans les mêmes conditions que celui des ministres chargés de l'exécution au titre de l'article 22 C (CE, 21 janvier 1977, *Peron-Magnan)*[1503], tout en critiquant sévèrement l'institution des secrétaires d'État autonomes qu'il a jugé contraire à l'esprit du texte constitutionnel[1504].
- Le secrétaire d'État autonome a par ailleurs qualité de *ministre rapporteur* et peut donc rapporter sur tout projet d'ordonnance ou de décret entrant dans son domaine de compétences[1505].
- Le secrétaire d'État autonome, enfin, a pleine et entière autorité sur les services qui ont été placés directement sous son autorité par le décret de délégation. Autrement dit, il dirige lui-même ses services et il peut même parfois faire appel aux services d'autres départements ministériels[1506].

[1500] Cf. par ex. : « Le secrétaire d'État aux transports exerce les attributions relatives aux transports précédemment dévolues au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports par le décret du 7 mars 1974 (Décret n°74-587 du 14 juin 1974 relatif aux attributions du secrétaire d'État aux transports, J.O. du 15 juin 1975, p. 6390).

[1501] Cf. par ex. : « Dans le domaine de ses attributions, le secrétaire d'État aux transports signe tous actes, arrêtés ou décisions » (Décret n°74-587 du 14 juin 1974 précité).

[1502] Cf. par ex. : « Dans le domaine de ses attributions, le secrétaire d'État aux transports (…) contresigne les décrets » (Décret n°74-587 du 14 juin 1974 précité).

[1503] CE, 21 janvier 1977, *Peron-Magnan*, Rec. p. 30. En l'espèce, pour un décret déclarant l'utilité publique d'une ligne TGV, le contreseing du secrétaire d'Etat autonome aux Transports suffisait, l'absence d'autres contreseings ministériels n'étant pas une cause d'annulation.

[1504] Cf. CONSEIL D'ÉTAT, *Note d'assemblée générale du 11 juin 1974*, *La Documentation française*, Coll. Regards sur l'actualité, 15 juillet 1984.

[1505] Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, Fiche 3.1.4.

[1506] Cf. par ex. : « Le secrétaire d'État chargé des droits des femmes a autorité sur les services centraux, les chargés de mission départementaux et les déléguées régionales chargées des droits des femmes. Il fait appel, en tant que de besoin, aux services de tous les départements ministériels intéressés » (Décret n°88-826 relatif aux attributions du secrétaire d'État chargé des droits des femmes, J.O. du 20 juillet 1988, p. 9404).

Tout comme le ministre délégué autonome, le secrétaire d'État autonome est donc quasiment un ministre de plein exercice. Or s'il est assimilé au ministre ordinaire pour ce qui concerne le contreseing ministériel ou la direction de ses services, le secrétaire d'État autonome s'en distingue par le fait qu'il n'assiste pas systématiquement au Conseil des ministres[1507] mais aussi en ce qu'il est moins associé à la vie politique du Gouvernement compte tenu de sa place dans la hiérarchie gouvernementale. Au final, il s'agit davantage de « ministricules » qui sont « tout dans leur département, mais rien au Gouvernement »[1508]. « Ministres délégués ou secrétaires d'État autonomes sont en quelque sorte l'envers des ministres sans portefeuille des Gouvernements d'autrefois. Ceux-ci n'avaient de la fonction de ministre que la partie politique et n'exerçaient pas de responsabilités administratives. Ceux-là ont toutes les attributions administratives d'un ministre mais ils ne participent pas à la délibération politique »[1509].

Si la formule, non utilisée depuis plus de vingt ans, semble en voie de disparition, rien n'interdit aux futurs Présidents et chefs de Gouvernement d'y recourir à nouveau. En ce domaine, l'autonomie partagée du couple exécutif demeure pleine et entière[1510]. En témoigne un autre titre qui a ressuscité récemment : celui de haut-commissaire.

C. La résurrection éphémère de la fonction de « haut-commissaire » au sein du Gouvernement entre 2007 et 2010

Le titre de Haut-Commissaire est apparu sous la Troisième République dans la composition du Gouvernement Ribot de 1917[1511] « pour qualifier un membre du Gouvernement, placé hiérarchiquement entre le ministre et le sous-secrétaire d'État »[1512].

[1507] D'ailleurs, « pour les membres du gouvernement qui ne participent pas régulièrement au Conseil des ministres, le risque d'isolement et de marginalisation est réel. Le Conseil des ministres n'est pas seulement le lieu où se prennent des décisions importantes. C'est également l'occasion hebdomadaire de suivre les débats de politique générale, de recevoir les directives du président ou du Premier ministre, de rencontrer les autres membres du gouvernement et de régler avec eux un certain nombre d'affaires. N'y plus assister prive de ces possibilités » (J. FOURNIER, *op. cit*., p. 45).

[1508] Pour reprendre l'expression fameuse de Roger Gérard Schwartzenberg, in *Le Monde* du 27 juin 1974.

[1509] J. FOURNIER, *op. cit*., p. 46. Néanmoins, si un directeur de cabinet, proche du ministre de tutelle, est en capacité de court-circuiter facilement un secrétaire d'État ou un ministre délégué qui n'a pas de services propres à sa disposition, il en va différemment des secrétaires d'État ou ministres délégués qui disposent de leur propre administration (Sur ce point, cf. spéc : O. SCHRAMECK, *op. cit*., p. 94).

[1510] Pour un *Essai de synthèse des différentes prérogatives hiérarchiques des secrétaires autonomes en comparaison de celles des secrétaires d'État ordinaires et des ministres délégués*, cf. **ANNEXE IV.**

[1511] Dans le cinquième Gouvernement d'Alexandre Ribot précisément (20 mars 1917-7 septembre 1917). Il s'agissait des nominations de Charles Guernier au rang de Haut-commissaire auprès du Gouvernement britannique pour le règlement des affaires maritimes interalliées, ainsi que d'André Tardieu en qualité de Haut-commissaire aux États-Unis.

[1512] Jusqu'en 1958, les ministres, même sous cette appellation tronquée, avait en réalité le titre de ministre secrétaire d'État. Les membres du Gouvernement qui leur étaient adjoints portaient donc le titre de sous-secrétaires d'État et il n'y avait pas de membres du Cabinet portant le seul titre de secrétaire d'État (M. FRANGI, « Le haut commissaire : vers la résurrection d'une fonction traditionnelle dans la République française ? », *RDFC*, 2008, n°73, p. 34).

Cette fonction a été ensuite attribuée à de nombreuses autres reprises entre 1917 et 1940[1513]. En revanche, sous la Quatrième République, le titre n'a plus jamais été conféré à des membres du Gouvernement mais simplement accordé à de hauts responsables administratifs n'appartenant pas au collège gouvernemental.

Sous la Cinquième République, le titre de haut-commissaire a fait son retour avec la nomination de Martin Hirsch en 2007. Certes, sous la Quatrième République, Maurice Herzog avait été nommé en septembre 1958[1514] par le président du Conseil, Charles de Gaulle, au poste de haut-commissaire à la Jeunesse et aux sports avant de devenir secrétaire d'État du même nom en 1963[1515], mais cette fonction de haut-commissaire n'apparaissait nullement dans les décrets de composition du Gouvernement[1516].

Ce n'est ainsi qu'en 2007 que le titre de Haut-Commissaire est réapparu. Non prévu par la Constitution, cette fonction a été restaurée dans le premier Gouvernement de François Fillon avec la nomination de Martin Hirsch en qualité de haut-commissaire aux solidarités actives[1517].

Si d'aucuns ont pu y voir une « fantaisie »[1518] ou une dénomination « qui fleure bon l'exotisme »[1519], il s'agit surtout d'une fonction *sui generis* conçue par le président de la République et le Premier ministre à la demande de l'intéressé, lequel désirait ainsi conserver une partie de son indépendance politique, à tout le moins, en apparence.

Le même Martin Hirsch sera de nouveau nommé à cette fonction dans le Gouvernement Fillon II au poste de Haut-commissaire à la Jeunesse avant de quitter le Gouvernement en mai 2010 pour présider l'Agence du service civique[1520].

Hiérarchiquement, le haut-commissaire s'apparente à un « secrétaire d'État sans le titre »[1521], placé auprès du Premier ministre, en ce sens que :

- le haut-commissaire n'est subordonné qu'au Premier ministre[1522] comme sous les Républiques précédentes.

[1513] Pour un inventaire complet : *Idem*, p. 34-36.
[1514] Décret n°58-912 du 27 septembre 1958 relatif à l'exercice des attributions concernant la jeunesse et les sports, J.O. du 5 octobre 1958, p. 9175.
[1515] Décret du 11 juin 1963 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 12 juin 1963, p. 5227.
[1516] Cf. Décret du 8 janvier 1959 portant nomination des membres du Gouvernement, J.O. du 9 janvier 1959, p. 612 & Décret du 20 janvier 1959 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 21 janvier 1959, p. 1106.
[1517] Le Haut-commissaire appartient bien au collège gouvernemental puisqu'il est cité dans le décret de composition du Gouvernement, sous visa de l'article 8 C (Cf. Décret du 18 mai 2007 précité).
[1518] A.-M. LE POURHIET, *loc. cit.*
[1519] P. AVRIL & J. GICQUEL, *Chronique constitutionnelle française*, *Pouvoirs*, 2007, n°123, p. 188.
[1520] Décret du 14 mai 2010 portant nomination du président de l'Agence du service civique - M. HIRSCH (Martin), J.O. du 16 mai 2010. Il a d'ailleurs été remplacé à ce poste par François Chérèque (Cf. Décret du 27 décembre 2013 portant nomination du président de l'Agence du service civique - M. CHÉRÈQUE (François), J.O. du 29 décembre 2013).
[1521] P. AVRIL & J. GICQUEL, *loc. cit.*

- Le haut-commissaire peut néanmoins être appelé à travailler conjointement avec certains ministres dans les domaines prévus par son décret de délégation[1523].
- Le haut-commissaire peut signer uniquement les arrêtés, les circulaires, les actes et les décisions pour lesquels il a reçu délégation du Premier ministre[1524].
- Le haut-commissaire contresigne les décrets relatifs aux attributions figurant dans son décret de délégation[1525] et obéit donc à la solidarité gouvernementale[1526].
- Le haut-commissaire a eu, dans un premier temps, quelques services mis à sa disposition par le décret de délégation[1527]. Dans un second temps, de nombreux services ont été placés directement ou conjointement sous son autorité[1528]. Comme tout ministre ou secrétaire d'État, il a eu par ailleurs autorité sur son propre cabinet[1529].

[1522] « Par délégation du Premier ministre, M. Martin Hirsch, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté » (Décret n°2007-1008 du 12 juin 2007 relatif aux attributions déléguées au haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, J.O. du 13 juin 2007).

[1523] Il « prépare la réforme des minima sociaux, en liaison avec le ministre de l'Intérieur (…). Conjointement avec le ministre de l'économie (…), il prépare la réforme des contrats aidés et des mécanismes d'incitation à la reprise d'activité et en suit la mise en œuvre. Il élabore et met en œuvre, conjointement avec le ministre du logement et de la ville, des programmes de lutte contre la pauvreté » (Décret n°2007-1008 du 12 juin 2007 précité). Or, lorsqu'il a été nommé en 2009, haut-commissaire à la jeunesse, M. Hirsch a été chargé de mettre en œuvre seul, la politique relative à la jeunesse : « Par délégation du Premier ministre, M. Martin Hirsch, haut-commissaire à la jeunesse, prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en faveur de la jeunesse et du développement de la vie associative » (Décret n°2009-57 du 16 janvier 2009 relatif aux attributions déléguées au haut-commissaire à la jeunesse, J.O. du 17 janvier 2009).

[1524] Il « reçoit délégation du Premier ministre pour signer, en son nom, tous actes, arrêtés et décisions, dans la limite des attributions qui lui sont déléguées par le présent décret » (Décret n°2007-1008 du 12 juin 2007 & Décret n°2009-57 du 16 janvier 2009 précités).

[1525] « Il contresigne les décrets relevant (…) des attributions qui lui sont déléguées par le présent décret » (Décret n°2009-57 du 16 janvier 2009 précité).

[1526] En ce sens, les velleités d'indépendance de Martin Hirsch n'avaient qu'un caractère politique ou purement communicationnel dans la mesure où ce dernier lié était lié juridiquement. Autrement dit, la solidarité gouvernementale valait autant pour lui que pour les autres membres du Gouvernement.

[1527] « Pour l'exercice de ses attributions, le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté dispose : de la direction générale de l'action sociale ; de la direction générale des collectivités locales ; de la direction générale des impôts, etc. » (…). Il dispose également, en tant que de besoin, de l'inspection générale des affaires sociales et de la direction générale du travail, ainsi que de la délégation aux affaires européennes et internationales et de la délégation à l'information et à la communication » (Décret n°2007-1008 du 12 juin 2007 précité).

[1528] « Le haut-commissaire à la jeunesse a autorité sur la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative et, conjointement avec le ministre de la santé et des sports, sur l'inspection générale de la jeunesse et des sports et la direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale ainsi que sur le haut fonctionnaire de défense, le bureau du cabinet et le bureau de la communication » (…), « Le haut-commissaire à la jeunesse a également autorité, dans la limite de ses attributions, sur les services et directions d'administration centrale suivants, conjointement avec les ministres dont ils relèvent : la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; la délégation interministérielle à l'innovation, etc. » (…) « Le haut-commissaire à la jeunesse, agissant par délégation du Premier ministre, préside le Conseil national de la jeunesse » (Décret n°2009-57 du 16 janvier 2009 précité).

[1529] Cf. par ex. : Arrêté du 8 juillet 2009 portant nomination aux cabinets du haut-commissaire à la jeunesse et haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, J.O. du 22 juillet 2009 & Arrêté du 22 mai 2009 portant nomination au cabinet du haut-commissaire à la jeunesse, J.O. du 17 juin 2009.

- Le haut-commissaire ne participait au départ qu'aux Conseils des ministres pour les affaires relevant de ses attributions[1530] avant d'être convié à tous les Conseils des ministres[1531].

À la différence des fonctions propres aux ministres et secrétaires d'État qui voient leurs fonctions hiérarchiques définies par la coutume gouvernementale et la jurisprudence administrative, les fonctions du haut-commissaire ont toutes été posées dans ses décrets de délégation et ce, probablement pour asseoir plus rapidement cette nouvelle fonction.

Or, comme pour le haut-commissaire, les fonctions individuelles des ministres et secrétaires d'État sont précisées dans les décrets d'attributions et de délégations propres à chaque membre du Gouvernement pris par le président de la République et le Premier ministre ainsi que dans un certain nombre de lois, le législateur pouvant conférer des pouvoirs réglementaires propres à tout membre du Gouvernement.

SECTION 2 – L'AUTONOMIE VARIABLE DANS LA DÉFINITION DES ATTRIBUTIONS ET DES DÉLÉGATIONS PROPRES À CHAQUE MEMBRE DU GOUVERNEMENT

Les membres du Gouvernement ont « dans leur sphère de compétence, une autorité suprême »[1532], « chaque ministre et chaque secrétaire d'État ayant la responsabilité de préparer, dans le domaine d'attributions qui est le sien, les décisions que le Gouvernement doit prendre »[1533].

Au-delà des coutumes gouvernementales instaurées au fil des Républiques et ayant façonné les pouvoirs propres de chaque titulature ministérielle[1534], les pouvoirs propres des

---

[1530] Articles 4 du Décret du 18 mai 2007 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 19 mai 2007 et du Décret du 19 juin 2007 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 20 juin 2007.

[1531] Article 1er du Décret du 12 janvier 2009 : « Il participe à tous les conseils des ministres » (Décret du 12 janvier 2009 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 13 janvier 2009).

[1532] G. BRAIBANT & B. STIRN, *Le droit administratif français*, 7e éd., Presses de sciences Po et Dalloz, 2005, p. 63.

[1533] Circulaire Jospin du 6 juin 1997 précitée.

[1534] Nombre d'attributions des membres du Gouvernement sont le résultat de pratiques gouvernementales parfois très anciennes, devenues de véritables coutumes. L'apposition du Grand Sceau de France à la Chancellerie au bas des grandes lois constitutionnelles par le Garde des Sceaux, par exemple est une attribution remontant à la Seconde République (Sur ce point, cf. spéc. : M. GUILLAUME, « Le Sceau de France, titre nobiliaire et changement de nom », in *Communication à l'Académie des sciences morales et politiques*, 2006). Une grande partie des attributions du ministre ou du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement est le produit de pratiques, comme l'habitude prise de veiller à ce que les décrets d'application des lois soient bien pris ou le fait qu'il soit appelé quasi quotidiennement à donner « au Premier ministre, et très souvent, au président lui-même » son opinion sur telle ou telle question gouvernementale (Pour un inventaire complet des fonctions de ce membre du Gouvernement, cf. spéc. : B. MATHIEU & A. DELCAMP, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », Entretien avec MM. A. Vidalies & R. Karoutchi, *Constitutions*, *op. cit.*, p. 345 et s & D. RIBES, « Le rôle du ministre chargé des relations avec le Parlement », in F. FRAYSSE & F. HOURQUEBIE (Dir.),

membres du Gouvernement ont également été déterminés par le président de la République et le Premier ministre par voie décrétale.

Le Conseil constitutionnel a en effet rappelé que, dans le silence de l'article 34 de la Constitution et en vertu du décret du 22 janvier 1959, « la répartition des attributions entre les membres du Gouvernement relève du pouvoir réglementaire » (Cons. Const., *Loi du 9 juillet 1969*)[1535] au moyen de décrets d'attribution et de délégation (§1). Toutefois, la liste des pouvoirs propres des membres du Gouvernement a inévitablement été complétée par d'innombrables dispositions législatives qui ont été édictées au cours du temps et qui représentent, par définition, une limitation à l'autonomie fonctionnelle du Gouvernement dans ce domaine (§2).

§1 – Une autonomie partagée : les décrets d'attribution et de délégation définissent les principales fonctions propres à chaque membre du Gouvernement

Avant d'aller plus avant dans la démonstration de l'autonomie partagée dans le domaine des décrets d'attribution et de délégation, encore faut-il connaître ce qui les distingue d'un point de vue définitoire (A)[1536]. Concrètement, les décrets d'attribution et de délégation se scindent traditionnellement en deux parties distinctes : l'une consacrée aux fonctions politiques propres du membre du Gouvernement concerné (B), l'autre partie ayant vocation à définir les services administratifs placés sous son autorité (C). Enfin, il faut savoir que le Premier ministre peut décider, sur le fondement de l'article 21 al. 2 C, de déléguer discrétionnairement certains de ses propres pouvoirs aux ministres de son choix (D).

---

op. cit., p.123 et s.). De la même manière, le ministre des Finances a tendance à connaître de bien d'autres questions politiques que celles relevant de son décret d'attribution en tant qu'« il est le seul, avec le Premier ministre, à connaître la politique de l'ensemble des ministères, à avoir une vision d'ensemble de la politique du Gouvernement » (M. LASCOMBE & X. VANDENDRIESSCHE, *Les finances publiques*, 8e éd., Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 2013, p. 124). Ainsi que le constate un auteur, « en proie aux circonstances et aux contingences politiques, la définition des attributions des membres du Gouvernement se laisse difficilement enfermer dans un cadre juridique et présente finalement un caractère très empirique » (M.-A. GRANGER, « Les décrets portant attributions des membres du Gouvernement », *RFDC*, avril 2013, n°94, p. 355).

[1535] Cons. Const., n°69-56 du 9 juillet 1969 précitée.

[1536] Pour un *Essai de synthèse du régime des décrets d'attribution et des décrets de délégation des membres du Gouvernement*, cf. **ANNEXE V.**

A. De la nécessité de distinguer préliminairement les décrets d'attribution des décrets de délégation

- L'objet des décrets d'attribution

Le décret du 22 janvier 1959, comportant dans ses visas l'article 37 de la Constitution, dispose que les « attributions des ministres sont fixées par décret délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État », contresigné par le Premier ministre et le membre du Gouvernement concerné.

Ces décrets concernent à la fois les ministres de plein exercice, les ministres délégués autonomes ainsi que les secrétaires d'État autonomes[1537] et présentent deux grandes caractéristiques :

- d'une part, ils ont un caractère impersonnel[1538] et emploient toujours une formule au genre neutre[1539] ;
- d'autre part, ils peuvent survivre « en principe aux changements de Gouvernement et aux remaniements ministériels »[1540] en tant qu'« ils visent le ministre et non l'individu qui occupe le poste ministériel ». Autrement dit, « ils restent donc valables d'un Gouvernement à l'autre si la compétence du ministre considéré n'est pas modifiée »[1541].

En cela et pour plusieurs autres raisons, les décrets d'attribution doivent être dissociés des décrets de délégation.

[1537] Cf. par ex. : Décret n°74-586 du 14 juin 1974 relatif aux attributions de M. Pierre Lelong, secrétaire d'État aux Postes et Télécommunicatons, J.O. du 15 juin 1974, p. 6390.

[1538] Notons que l'ancienne coutume gouvernementale consistant à définir les attributions des membres du Gouvernement par référence à des décrets antérieurs (Cf. par ex. cette formule classique : « Le ministre de la défense exerce les attributions relatives aux anciens combattants et victimes de la guerre précédemment dévolues au ministre des anciens combattants » (Décret n°83-275 du 1er avril 1983 relatif aux attributions du ministre de la Défense, J.O. du 2 avril 1983, p. 1042) a été critiquée par le Conseil d'État (CONSEIL D'ÉTAT (Section du rapport et des études), *Structures gouvernementales et organisations administratives*, *La Documentation française*, 1986, p. 10. Sur ce point, cf. également : M.-A. GRANGER, *op. cit*., p. 344-345. « La seule réserve concerne la définition en matière de fonction publique puisque les décrets les plus récents font encore référence aux lois des 13 juillet 1983 et 11 janvier 1984 ». Cf. : Article 4 du décret n°2012-780 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, J.O. du 25 mai 2012.

[1539] Par exemple, alors que l'ancienne titulaire du portefeuille du ministère des Sports, Mme Fourneyron, est une femme, son décret évoquait « le ministre des sports » et non « la ministre des Sports » (Décret n°2012-782 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, J.O. du 25 mai 2012).

[1540] Pour des exemples, cf. spéc. : M.-A. GRANGER, *op. cit*., p. 343-344.

[1541] J. FOURNIER, *op. cit*., p. 27.

- L'objet des décrets de délégation

Les attributions des ministres délégués, des secrétaires d'État, des haut-commissaires comme ceux des porte-parole du Gouvernement[1542] sont fixées par un décret de délégation.

Il s'agit d'un décret simple du président de la République, contresigné par le Premier ministre et le membre du Gouvernement concerné. Autrement dit, il s'agit de décrets qui ne sont soumis ni au Conseil d'État ni au Conseil des ministres.

Leurs deux principales caractéristiques les distinguent des décrets d'attribution :

- ils ont un caractère personnel et sont donc nominatifs[1543] ;
- ils ne survivent ni aux changements de Gouvernements ni aux simples remaniements ministériels. Ainsi « leurs effets disparaissent dès qu'il y a changement soit du ministre déléguant, soit du ministre ou du secrétaire d'État délégataire et ils tombent automatiquement lors de la cessation de fonction du gouvernement »[1544].

Le droit affectionnant les exceptions, quatre cas atypiques apparaissent à la consultation des décrets d'attribution et de délégation des membres du Gouvernement[1545].

- Les cas atypiques : les attributions du Garde des Sceaux, du ministre de la Défense et du ministre des Affaires étrangères

Le premier cas est celui du ministre de la Justice, Garde des Sceaux, pour lequel n'existe aucun décret d'attribution ni de délégation. Ses attributions sont définies pour l'essentiel dans les parties législatives du code de procédure pénale et du code de justice

[1542] Notons que lorsque Mme Vallaud-Belkacem était à la fois ministre des droits des femmes et porte-parole du Gouvernement, ses attributions de ministre étaient fixées par un décret d'attribution en Conseil des ministres (Cf. Décret n°2012-778 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre des droits des femmes, J.O. du 25 mai 2012) tandis que ses fonctions de porte-parole du Gouvernement étaient déterminées dans un décret de délégation pris à part (Décret n°2012-784 du 30 mai 2012 relatif aux attributions du porte-parole du Gouvernement, J.O. du 31 mai 2012).

[1543] Cf. par ex. : « M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué (…), traite, par délégation de » (Décret n°2012-805 du 9 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports et de l'économie maritime, J.O. du 10 juin 2012).

[1544] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 27.

[1545] En revanche, pour les ministres délégués ou secrétaires d'État placés auprès de ces quatre membres du Gouvernement, il existe bien des décrets venant définir les prérogatives qui leurs sont déléguées. Cf. par ex. : Décret n°2012-794 du 8 juin 2012 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès de la garde des sceaux, ministre de la justice, J.O. du 9 juin 2012 ; Décret n°2012-795 du 8 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants, J.O. du 9 juin 2012 ; Décret n°2012-803 du 9 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, J.O. du 10 juin 2012.

administrative ainsi que dans les parties réglementaires du code pénal et du code de l'organisation judiciaire[1546].

Le deuxième cas est celui du ministre de la Défense dont le décret d'attribution est toujours très lapidaire dans la mesure où ses attributions propres sont définies par renvoi[1547] au code de la défense[1548].

Le troisième cas est celui du ministre des Affaires étrangères dont les attributions ont été fixées par l'arrêté du directoire du 22 messidor de l'An VII (10 juillet 1799), par le décret du 25 décembre 1810, par le décret du 14 mars 1953[1549], par la convention de Vienne du 18 avril 1961[1550], ainsi que par les coutumes et pratiques gouvernementales[1551] nationales et internationales[1552]. Or, fait totalement nouveau, pour la première fois, en 2014, un décret est venu définir les attributions du ministre des affaires étrangères[1553] en raison de l'adjonction des services du commerce extérieur au Quai d'Orsay[1554]. De manière inédite, le ministre des Affaires étrangères actuel dispose ainsi de la Direction du Trésor[1555]. Reste à savoir si cette évolution sera pérenne.

Un dernier cas récent mérite d'être mentionné pour son caractère atypique. En juin 2014, les attributions du secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, M. Mandon, ont été fixées en Conseil des ministres, par un décret d'attribution, comportant le visa du décret du 22 janvier 1959 et non par un décret de délégation[1556]. Ce décret est passé en

---

[1546] Cf. par ex. : Article R.133-1 du code pénal : « Les recours en grâce sont instruits par le ministre de la justice après, le cas échéant, examen préalable par le ou les ministres intéressés ».

[1547] Cf. par ex. : Décret n°2012-775 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de la défense, J.O. du 25 mai 2012.

[1548] Cf. par ex. : Art. R.*1142-1 : « Le ministre de la défense prépare et met en œuvre la politique de défense conformément aux directives générales du Premier ministre. Il traduit ces directives en ordres et instructions pour les autorités subordonnées ».

[1549] Décret n°53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, J.O. du 15 mars 1953, p. 2436, modifié par le Décret n°86-707 du 11 avril 1986, J.O. du 13 avril 1986, p. 5427.

[1550] Qui rappelle que le ministre des affaires étrangères est chargé de la coordination de la politique extérieure et que toutes les affaires officielles doivent être traitées avec lui.

[1551] Cf. par ex. : Circulaire n°3672/SG du 26 mars 1962 : « il est indispensable que le ministre des Affaires étrangères, responsable de la politique extérieure de la France, ou, dans la mesure de sa compétence, le ministre de la coopération, soient tenus exactement informés des rapports qui peuvent ainsi s'établir. Il va au surplus de soi qu'aucun engagement même verbal ne peut être pris sans leur assentiment ».

[1552] Sur ce point, cf. spéc. : L. PIERRY, *Le ministre des affaires étrangères. Naissance et évolution d'un représentant de l'État*, Thèse (Dact.), Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 2011.

[1553] Décret n°2014-400 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des affaires étrangères et du développement international, J.O. du 18 avril 2014.

[1554] Dans le communiqué du Conseil des ministres du 16 avril 2014, l'on peut lire : « Avec les quinze décrets d'attributions présentés aujourd'hui - traditionnellement le ministre de la justice n'a pas de décret d'attributions - la nouvelle organisation du Gouvernement est déterminée ».

[1555] Sur la bataille s'agissant de la rédaction des décrets d'attributions entre Bercy et le Quai d'Orsay : cf. *Le Monde* du 3 avril 2014.

[1556] Cf. Décret n°2014-633 du 19 juin 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification, J.O. du 20 juin 2014. En revanche, l'autre secrétaire d'État nommée lors du remaniement ministériel, Mme Carole Delga, a vu ses attributions fixées par un décret de délégation (Cf.

Conseil des ministres car il est venu en même temps modifier, dans son article 4, les attributions du ministre de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique, Mme Lebranchu. « Il aurait bien sûr été possible de faire deux décrets séparés : un décret simple fixant les attributions du secrétaire d'État et un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres pour modifier les attributions de la ministre. La modification du décret d'attributions de Mme Lebranchu étant la conséquence technique du choix qui a été fait de rattacher la réforme de l'État directement au Premier ministre, il a été jugé préférable de faire un seul décret. Dès lors que ce décret unique modifiait le décret d'attributions de Mme Lebranchu, il devait être soumis au Conseil d'État et au Conseil des ministres. Le choix de faire un décret unique évitait de présenter au Conseil des ministres un décret dont le seul objet aurait été de réduire les attributions de la ministre ; cela permettait également de témoigner au passage de l'importance que le Président de la République et le Gouvernement attachent à la mission confiée à M. Mandon »[1557]. Qui plus est, l'article 5 du décret fixant les attributions de M. Mandon prévoit que celles-ci peuvent être modifiées par un décret simple du Premier ministre.

Ces cas originaux mis à part, les décrets d'attribution et de délégation des membres du Gouvernement se subdivisent ordinairement en deux parties distinctes : une partie consacrée aux fonctions administratives propres du ministre ou secrétaire d'État concerné et une partie définissant leurs fonctions politiques propres.

B. Les décrets d'attribution et de délégation définissent les fonctions politiques propres à chaque membre du Gouvernement

Chaque ministre et chaque secrétaire d'État a la responsabilité de préparer, dans le domaine d'attributions qui est le sien, les décisions que le Gouvernement doit prendre[1558]. En effet, « sous la Ve République, les ministres ne participent guère, en réalité, à l'élaboration de la politique gouvernementale que dans les domaines de leur compétence »[1559].

Ainsi, les décrets d'attribution et de délégation définissent-ils d'abord la mission politique générale du membre du Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale (1) puis les fonctions politiques spécifiques qui lui sont dévolues (2).

Décret n°2014-646 du 20 juin 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, J.O. du 21 juin 2014).

[1557] Réponse de M. Thierry Xavier Girardot, directeur, adjoint au Secrétaire général du Gouvernement (Entretien du 21 juin 2014).

[1558] Cf. Circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 & Circulaire du 6 juin 1997 précitées.

[1559] B. CHANTEBOUT, *op. cit.*, p. 513.

1. Les décrets définissent d'abord le champ d'action politique général propre à chaque membre du Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale

a) Le champ d'action politique défini par les décrets d'attribution

Les décrets d'attribution ont d'abord pour vocation de définir le champ d'action politique propre à chaque ministre de plein exercice.

Ce domaine d'intervention est généralement défini à l'article 1er de chaque décret d'attribution en vue de préciser[1560] les domaines dans lesquels le ministre est en charge de préparer et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement. Ainsi, par exemple, sous le Gouvernement Ayrault II :

- le ministre de l'Économie, des finances et du commerce extérieur se voyait-il confier la responsabilité de « la politique du Gouvernement en matière économique, financière, de consommation et répression des fraudes, et de commerce extérieur » ainsi qu'en « matière budgétaire et fiscale »[1561].
- Le ministre du redressement productif préparait et mettait en œuvre « la politique du Gouvernement en matière d'industrie, de petites et moyennes entreprises, d'artisanat, de commerce, de postes et communications électroniques, de services, de tourisme et d'innovation »[1562] ;
- Le ministre de l'éducation nationale était chargé de « la politique du Gouvernement en faveur de l'accès de chacun aux savoirs et du développement de l'enseignement préélémentaire, élémentaire et secondaire »[1563], etc[1564].

[1560] En fait de précision, un auteur fait remarquer que « les formules qui peuvent être employées par les auteurs des décrets pour définir les compétences des membres du Gouvernement manquent parfois de portée juridique » à l'image des « termes du décret du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre des Droits des femmes » dont les « dispositions ne contiennent aucune obligation juridique particulière » (M.-A. GRANGER, *op. cit.*, p. 348).

[1561] Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, J.O. du 25 mai 2012.

[1562] Décret n°2012-773 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre du redressement productif, J.O. du 25 mai 2012.

[1563] Décret n°2012-767 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale, J.O. du 25 mai 2012.

[1564] Cf. l'article 1er de tous les autres décrets d'attribution des membres du Gouvernement actuel pour connaître le champ d'action politique propre à chaque ministre ordinaire.

b) Le champ d'action politique défini par les décrets de délégation

Le ministre délégué ou le secrétaire d'État sont toujours chargés de prendre en charge, par délégation, d'un ou plusieurs domaines relevant de leur ministre de tutelle. Par exemple, sous le Gouvernement Ayrault II :

- Le ministre chargé du budget traitait, « par délégation du ministre de l'économie et des finances, les questions relatives à la préparation du budget et à son exécution, à la comptabilité publique, au domaine, aux pensions, aux impôts, au cadastre et à la publicité foncière, aux douanes et droits indirects »[1565].
- La ministre chargée de l'artisanat, du commerce et du tourisme traitait quant à elle, « par délégation du ministre du redressement productif, les affaires en matière d'artisanat, de commerce, de tourisme et de services à la personne »[1566].
- La ministre chargée de la réussite éducative traitait enfin, « par délégation du ministre de l'éducation nationale, des questions relatives à la préparation et à la mise en œuvre des mesures propres à favoriser la réussite scolaire de tous les élèves »[1567].

Si l'on ne trouvait guère de secrétaires d'État dans ce Gouvernement, il faut savoir que la formule traditionnelle selon laquelle « le secrétaire d'État à (…) connaît de toutes les affaires en matière de (…) que lui confie le ministre de (…) »[1568] se substitue classiquement à la formule selon laquelle le ministre délégué « traite, par délégation du ministre ».

Toutes ces dispositions restent bien générales. Les décrets les complètent toujours par des attributions ou des délégations politiques bien plus spécifiques.

[1565] Décret n°2013-267 du 29 mars 2013 relatif aux attributions déléguées au ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, J.O. du 30 mars 2013.
[1566] Décret n°2012-800 du 9 juin 2012 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès du ministre du redressement productif, chargée de l'artisanat, du commerce et du tourisme, J.O. du 10 juin 2012.
[1567] Décret n°2012-797 du 9 juin 2012 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès du ministre de l'éducation nationale, chargée de la réussite éducative, J.O. du 10 juin 2012.
[1568] Cf. par ex. : Décret n°2010-1503 du 8 décembre 2010 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, chargé des transports, J.O. du 9 décembre 2010 ; Décret n°2010-1496 du 7 décembre 2010 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat auprès du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, chargé de la fonction publique, J.O. du 8 décembre 2010.

2. Les décrets définissent ensuite les fonctions politiques particulières propres à chaque membre du Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale

a) Les fonctions politiques particulières définies par les décrets d'attribution

Afin de définir et mettre en œuvre la politique dont il a la charge, le ministre de plein exercice peut se voir attribuer nombre de fonctions diverses et variées :

- assumer une « responsabilité » dans un secteur particulier[1569] ;
- être titulaire d'une « compétence politique » spécifique[1570] ;
- préparer des « décisions »[1571] gouvernementales ;
- mettre en œuvre des « règles » ou « la législation » relative à un domaine particulier[1572] ;
- disposer d'un pouvoir de « proposition »[1573] ;
- être chargé de déterminer, coordonner ou mener « des actions » gouvernementales[1574] ;
- être « associé à la définition » d'une politique[1575] ;
- conduire ou être associé à des « négociations internationales »[1576] ;
- être « consulté »[1577] sur une question par un autre membre du Gouvernement ;

[1569] Cf. par ex. : « Il est responsable de l'ensemble des comptes publics et de la stratégie pluriannuelle en la matière » (Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 précité) ; « il est responsable de la préparation et, sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion, de l'emploi des forces. Il est également responsable de la sécurité des moyens militaires de défense » (R*1142-1 du code de la défense).

[1570] Cf. par ex. : « Il est compétent, dans le respect des attributions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées » (Décret n°2012-771 du 24 mai 2012 précité) ; « il est compétent en matière de professions sociales » (Décret n°2012-769 du 24 mai 2012 précité).

[1571] Cf. par ex. : Décret n°2012-770 du 24 mai 2012, Décret n°2012-772 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-777 du 24 mai 2012 précités.

[1572] Cf. par ex. : « Il élabore et met en œuvre (…) les règles relatives à la politique de protection de la santé » (Décret n°2012-769 du 24 mai 2012 précité) ; « il prépare et met en œuvre les règles relatives aux régimes et à la gestion des organismes de sécurité sociale en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles » (Décret n°2012-774 du 24 mai 2012 précité) ; « il participe à l'élaboration de la législation fiscale et financière en matière d'urbanisme » (Décret n°2012-770 précité).

[1573] Cf. par ex. : Décret n°2012-777 du 24 mai 2012 ou Décret n°2005-671 du 16 juin 2005 précités.

[1574] Cf. par ex. : Décret n°2013-816 du 12 septembre 2013 & Décret n°2010-1444 du 25 novembre 2010 précités.

[1575] Cf. par ex. : Décret n°2002-976 du 12 juillet 2002 ; Décret n°2012-770 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-770 du 24 mai 2012 précités.

[1576] Cf. par ex. : « Il conduit les négociations internationales intéressant la défense » (Décret n°2013-816 du 12 septembre 2013 précité) ; « il est associé aux négociations européennes et internationales » (Décret n°2012-772 du 24 mai 2012 précité) ; « il est associé à sa représentation dans les instances internationales traitant de ces questions » et « participe aux négociations européennes et internationales. » (Décret n°2012-779 du 24 mai 2012 précité).

[1577] Cf. par ex. : « Il est consulté par le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique sur l'évolution des dispositions régissant les régimes de retraite des fonctionnaires et agents publics et contresigne les décrets relatifs aux statuts et à la rémunération de ces agents » (Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 précité).

- être chargé d'une fonction ou d'une mission « conjointement »[1578], « en liaison »[1579] ou « en lien »[1580] avec un ou plusieurs collègues du Gouvernement ;
- exercer par délégation des pouvoirs normalement « dévolus au Premier ministre »[1581] ;
- « présider, par délégation du Premier ministre » un comité interministériel[1582] ou simplement « préparer » et « suivre » les travaux du Comité interministériel[1583].

Dans les décrets de délégation, l'on trouve également de nombreuses formules types pour définir les fonctions politiques spéciales des ministres délégués et secrétaires d'État.

b) Les fonctions politiques particulières définies par les décrets de délégation

Pour les ministres délégués et secrétaires d'État, plusieurs formules désormais traditionnelles sont employées dans les décrets de délégation pour fixer les différentes fonctions politiques qui peuvent leur être confiées :

- « par délégation du Premier ministre » ou « du ministre de (…), il est chargé de »[1584] ;
- « il accomplit toute autre mission que le ministre de (…) lui confie »[1585] ;
- « il assiste le ministre »[1586] ; « il met en œuvre la politique de »[1587] ;

[1578] Cf. par ex. : « Il est responsable, conjointement avec le ministre des affaires étrangères et européennes, de la politique d'attribution des visas » (Décret n°2012-771 du 24 mai 2012 précité) ou « il veille, conjointement avec les autres ministres intéressés, au développement de » (Décret n°2012-767 du 24 mai 2012 précité).
[1579] Cf. par ex. : Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 précité.
[1580] Cf. par ex. : Décret n°2012-771 du 24 mai 2012 précité.
[1581] Cf. par ex. : « Il exerce, par délégation, les pouvoirs relatifs à l'aménagement du territoire et à l'action régionale dévolus au Premier ministre par le décret du 14 février 1963 susvisé » ou « il est chargé, par délégation du Premier ministre, de coordonner la mise en œuvre, par l'ensemble des départements ministériels, de la politique en faveur de la parité et de l'égalité entre les femmes et les hommes » (Décret n°2012-778 du 24 mai 2012 précité). Dans le cas particulier du ministre de la défense, l'on trouve une disposition législative de même nature : « Dans le cas d'événements interrompant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et entraînant la vacance simultanée de la présidence de la République, de la présidence du Sénat et des fonctions de Premier ministre, la responsabilité et les pouvoirs de défense sont automatiquement et successivement dévolus au ministre de la défense et, à défaut, aux autres ministres dans l'ordre indiqué par le décret portant composition du Gouvernement » (L. 1111-4 du code de la défense).
[1582] Cf. par ex. : Décret n°2012-771 du 24 mai 2012, Décret n°2012-770 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-772 du 24 mai 2012 précités.
[1583] Cf. par ex. : Décret n°2012-769 du 24 mai 2012 & Décret n° 2012-778 du 24 mai 2012 précités.
[1584] Cf. par ex. : Décret n°2012-791 du 6 juin 2012 relatif aux attributions déléguées au ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, J.O. du 7 juin 2012 ; Décret n°2002-947 du 3 juillet 2002 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement, porte-parole du Gouvernement, J.O. du 4 juillet 2012.
[1585] Cf. par ex. : Décret n°2012-807 du 12 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, chargé de la ville, J.O. du 13 juin 2012 & Décret n°97-730 du 19 juin 1997 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat à la coopération, J.O. du 20 juin 1997.
[1586] Cf. par ex. : Décret n°97-719 du 16 juin 1997 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat à la santé, J.O. du 17 juin 1997 & Décret n°95-810 du 19 juin 1995 relatif aux attributions du secrétaire d'Etat à la décentralisation, J.O. du 20 juin 1995.
[1587] Cf. par ex. : Décret n°2012-797 du 9 juin 2012 précité.

- « il participe, pour le compte de la ministre (…) à la définition et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de »[1588] ;
- « il est associé à la définition de »[1589] ;
- « il exerce, sous l'autorité de la ministre de »[1590] ;
- « il veille à »[1591] ;
- « il suit la politique de »[1592] ou « les actions de »[1593] ;
- « il promeut la politique de »[1594] ;
- « il conduit les négociations internationales relevant de son domaine de compétence ou y participe »[1595] ;
- « il conduit des travaux de »[1596], etc.

Quand bien même elles figurent dans des décrets, l'on peut s'interroger quant à la portée juridique de toutes ces dispositions.

c) La portée juridique variable des fonctions politiques conférées aux membres du Gouvernement

- La pleine portée juridique de la formule « définit et met en œuvre la politique du Gouvernement »

Le fait qu'un décret prévoit qu'un ministre définit et met en œuvre la politique gouvernementale[1597] dans un domaine particulier confère théoriquement à celui-ci le pouvoir

[1588] Cf. par ex. : Décret n°2012-807 du 12 juin 2012 précité & Décret n°2012-801 du 9 juin 2012 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée de la famille, J.O. du 10 juin 2012.
[1589] Cf. par ex. : Décret n°2012-806 du 9 juin 2012 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès du ministre du redressement productif, chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique, J.O. du 10 juin 2012 & Décret n°2012-795 du 8 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre de la défense, chargé des anciens combattants, J.O. du 9 juin 2012.
[1590] Cf. par ex. : Décret n°2012-807 du 12 juin 2012 précité.
[1591] Cf. par ex. : Décret n°2012-800 du 9 juin 2012 précité & Décret n°2002-914 du 29 mai 2002 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État aux transports, J.O. du 30 mai 2002.
[1592] Cf. par ex. : Décret n°2012-805 du 9 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports et de l'économie maritime, J.O. du 10 juin 2012 ou Décret n°2012-802 du 9 juin 2012 relatif aux attributions de la ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées.
[1593] Cf. par ex. : Décret n°2012-803 du 9 juin 2012 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, J.O. du 10 juin 2012 & Décret n°2007-1094 du 13 juillet 2007 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée des affaires étrangères et des droits de l'homme, J.O. du 14 juillet 2007.
[1594] Cf. par ex. : Décret n°2012-800 & Décret n°2012-801 du 9 juin 2012 précités.
[1595] Cf. par ex. : Décret n°2012-803 du 9 juin 2012 précité & Décret n°2007-1094 du 13 juillet 2007 précité.
[1596] Cf. par ex. : Décret n°2007-1006 du 12 juin 2007 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, J.O. du 13 juin 2007.

de signer tous les actes, arrêtés et décisions relatifs à ce domaine, mais également de contresigner un certain nombre d'actes. Par exemple, le ministre de l'économie et des finances ainsi que le ministre de la fonction publique contresignent toujours « les décrets relatifs à l'organisation des administrations centrales, des services à compétence nationale et des services déconcentrés »[1598]. Notons qu'en matière de contreseing d'un décret, seul celui des ministres chargés de l'exécution au titre de l'article 22 C est requis, quels que soient les termes des décrets d'attributions (CE, Ass., 8 juillet 1994, *Tête*)[1599].

- L'absence de portée juridique des dispositions du décret évoquant l'association ou la participation d'un membre du Gouvernement à une politique gouvernementale

Le fait qu'un décret « associe » simplement un membre du Gouvernement à une politique[1600] ne lui confère pas le pouvoir de signer un arrêté ministériel intervenant dans le domaine concerné (CE, 26 décembre 2008, *Commune de Felletin*)[1601].

De la même manière, le fait qu'un décret évoque la « participation » d'un membre du Gouvernement à une politique[1602] ne lui donne pas davantage le pouvoir de signer un arrêté ministériel (CE, 19 mars 2008, *Commune de Binningen*)[1603].

En revanche, plus juridique est la portée des dispositions des décrets d'attribution et de délégation définissant les fonctions de direction de l'administration centrale du membre du Gouvernement concerné.

[1597] Cf. par ex. : « Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement relative au développement de l'enseignement supérieur » (Décret n°2012-777 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 25 mai 2012).

[1598] Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-780 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, J.O. du 25 mai 2012.

[1599] « Considérant qu'aux termes de l'article 22 de la Constitution : ''Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution'' ; que ni la déclaration d'utilité publique qui est prononcée par le décret attaqué, ni l'attribution du caractère de route express communale à la voie dite boulevard périphérique Nord de Lyon, ni la modification de certains plans d'occupation des sols de la communauté urbaine de Lyon, qui sont également décidées par ce décret, ne comportent nécessairement l'intervention de mesures réglementaires ou individuelles que le ministre de l'environnement serait compétent pour signer ou contresigner ; que, dans ces conditions, quels que soient les termes du décret du 16 avril 1992 relatif à ses attributions, le défaut de contreseing du ministre de l'environnement, qui n'était pas chargé de l'exécution du décret attaqué, n'entache pas d'irrégularité ledit décret » (CE, Ass., 8 juillet 1994, *Tête*, Rec. p. 353).

[1600] Cf. par ex. : « Il est associé aux négociations européennes et internationales » (Décret n°2012-772 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, J.O. du 25 mai 2012).

[1601] CE, 26 décembre 2008, *Commune de Felletin*, n°291026. Dans le même sens, cf. spéc. : CE, 15 décembre 2000, n°1985694 & CE, 15 juin 2001, n°153183. Pour en savoir davantage sur cette question, cf. spéc. : M.A. GRANGER, *op. cit.*, p. 349-350.

[1602] Cf. par ex. : « Il prépare les décisions du Gouvernement relatives à l'attribution des ressources et des moyens alloués par l'Etat dans le cadre de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (Décret n° 2012-777 du 24 mai 2012 précité).

[1603] CE, 19 mars 2008, *Commune de Binningen*, n°297860.

C. Les décrets d'attribution et de délégation définissent les fonctions de direction d'un département ministériel propres à chaque membre du Gouvernement

Les membres du Gouvernement disposent « d'un certain nombre de pouvoirs propres dans la mesure où ils sont placés à la tête d'un département ministériel »[1604]. « Ainsi, selon qu'un ministre a ''autorité'' sur un service, qu'il ''en dispose'', que ce service est ''mis à disposition'' ou que le ministre peut ''faire appel'' à lui ''en cas de besoin'', on comprend qu'il en est le véritable patron ou qu'on ne lui reconnaît, sous une forme plus ou moins directe, que la possibilité d'y avoir recours dans certains cas »[1605]. Or, d'un point de vue juridique, ces notions demeurent relativement floues et ne répondent pas, comme le concédait la circulaire Mauroy de mars 1983, « à une définition juridique précise »[1606]. Cela ne doit pas nous empêcher de rechercher ce que recouvrent potentiellement les notions de *pleine autorité* (1), d'*autorité conjointe* (2), de *droit de disposer* (3) et de *droit de faire appel* (4).

1. L'attribution *d'une pleine autorité* sur les services

Les décrets d'attribution confient à certains ministres *une pleine autorité* sur certains services. Ainsi par exemple, un ministre peut-il se voir notamment attribuer une autorité sur : le « secrétariat général » d'un ministère[1607] ou d'un comité interministériel[1608], « une direction générale »[1609], « une direction »[1610], des « services »[1611], une « inspection générale »[1612], un « conseil général » ministériel[1613], une « délégation nationale »[1614], « une délégation interministérielle »[1615], une « mission ministérielle »[1616], « le haut fonctionnaire de défense et de sécurité » de son ministère[1617], le « bureau du cabinet »[1618] ministériel ou sur des « services à compétence nationale »[1619].

Lorsqu'un membre du Gouvernement se voit reconnaître *une pleine autorité*, il jouit d'une autonomie fonctionnelle (pouvoir de donner des ordres) et organique (pouvoir de nomination) vis-à-vis de ses services dans les limites définies par la jurisprudence

[1604] P. ARDANT & B. MATHIEU, *op. cit.*, p. 558.
[1605] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 30.
[1606] Circulaire n°1771/SG précitée.
[1607] Cf. par ex. : Décret n°2012-774 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 précités.
[1608] Cf. par ex. : Décret n°2012-771 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-770 du 24 mai 2012 précités.
[1609] Cf. par ex. : Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-769 du 24 mai 2012 précités.
[1610] Cf. par ex. : Décret n°2012-779 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 précités.
[1611] Cf. par ex. : Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-771 du 24 mai 2012 précités.
[1612] Cf. par ex. : Décret n°2012-771 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-782 du 24 mai 2012 précités.
[1613] Cf. par ex. : Décret n° 2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-772 du 24 mai 2012 précités.
[1614] Cf. par ex. : Décret n° 2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-774 du 24 mai 2012 précités.
[1615] Cf. par ex. : Décret n°2002-976 du 12 juillet 2002 & Décret n°2012-770 du 24 mai 2012 précités.
[1616] Cf. par ex. : Décret n°2012-777 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-767 du 24 mai 2012 précités.
[1617] Cf. par ex. : Décret n°2012-777 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 précités.
[1618] Cf. par ex. : Décret n°2010-1449 du 25 novembre 2010 & Décret n° 2012-767 du 24 mai 2012 précités.
[1619] Cf. par ex. : Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-780 du 24 mai 2012 précités.

administrative. Il peut ordonner à ces services de mettre en œuvre la politique qu'il définit. Il peut prendre toutes décisions, actes et arrêtés concernant ces services (textes relatifs à l'organisation du ministère, aux nominations des fonctionnaires sous son autorité ou délégations de signature notamment). Il a compétence pour contresigner tous les textes concernant les services placés sous son autorité, à commencer par le ou les décret(s) d'organisation de son ministère. Il peut être appelé à exercer la tutelle de certains établissements publics[1620]. Il est l'ordonnateur principal des budgets mis à disposition de ces services. Enfin, il est l'autorité de nomination suprême du ministère.

Au contraire, l'attribution d'une *autorité conjointe* sur les services le place inévitablement en situation de concurrence avec certains de ses collègues.

2. L'attribution d'*une autorité conjointe* sur les services

Parce qu'il est rare qu'un domaine intéresse exclusivement un seul ministre[1621], la direction de certains services d'un département ministériel peut être assurée conjointement par plusieurs ministres de plein exercice. Ainsi par exemple, sous le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault, le ministre de l'Économie et des finances exerçait-t-il *une autorité conjointe* avec le ministre du redressement productif et le ministre de la fonction publique sur le secrétariat général des ministères économiques et financiers[1622]. De même, le ministre de l'Intérieur avait-t-il *autorité conjointe* sur la direction générale des collectivités locales avec le ministre de la fonction publique[1623]. Ajoutons qu'un ministre de plein exercice peut tout à fait disposer d'une seule direction sous son autorité mais que cette autorité soit toutefois conjointe[1624].

Dans l'hypothèse où l'autorité est partagée par deux ou plusieurs ministres, l'administration concernée a donc plusieurs chefs. Les décisions, actes et arrêtés doivent alors revêtir théoriquement les signatures des différentes autorités ministérielles conjointes[1625]. Les ministres ont par ailleurs compétence pour contresigner conjointement les décrets relatifs à leur ministère.

[1620] Cf. par ex. : « Le ministre de l'éducation nationale assure, conformément à leurs dispositions statutaires, la tutelle des établissements publics relevant de ses attributions » (Décret n°2012-767 du 24 mai 2012 précité).

[1621] Cf. par ex. cet article montrant dans quelle mesure les questions touchant à la fonction publique sont réparties entre plusieurs ministres (J.-C. SAVIGNAC, « La répartition des attributions ministérielles en matière de fonction publique », *Cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juin 2012, n°323, p. 9-11).

[1622] Cf. Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 précité.

[1623] Cf. Décret n°2012-771 du 24 mai 2012 précité.

[1624] Cf. par ex. : sous le Gouvernement Ayrault, la ministre du droit des femmes avait uniquement « autorité sur la direction générale de la cohésion sociale, conjointement avec le ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur » (Décret n°2012-778 du 24 mai 2012 précité).

[1625] Cf. par ex. : Article R9 du code de procédure pénale : « Les membres de la commission et leurs suppléants sont nommés par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la Justice, et du ministre de l'Intérieur ». De même l'article R10 du même code dispose que : « les modalités d'organisation de l'examen technique et le programme des épreuves sont fixés par arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'Intérieur ».

En revanche, au niveau budgétaire, l'autorité sur les crédits mis à disposition n'est pas commune. Les décrets de répartition attribuent toujours individuellement les crédits par ministre[1626].

Autre cas : les décrets pris par le président de la République et le Premier ministre peuvent prévoir qu'un ministre ou un secrétaire d'État ne font que disposer de tel ou tel service.

3. L'attribution d'un *droit de disposer* de certains services

Les décrets d'attribution ou de délégation mentionnent très souvent que tel ou tel service est *mis à la disposition* d'un ministre ou d'un secrétaire d'État. À titre d'exemple, sous le Gouvernement Ayrault, le ministre de l'Économie et des finances disposait de « la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services » (qui était placée sous l'autorité du ministre du redressement productif), de « la direction générale de la modernisation de l'État » (qui dépendait du ministre de la fonction publique) ou encore « du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales et de l'inspection générale des affaires sociales » (qui étaient dirigés par la ministre des affaires sociales)[1627]. De condition hiérarchique inférieure, le ministre délégué au budget ne disposait quant à lui que des services placés sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances ou dont celui-ci disposait.

Si aucune définition juridique précise du *droit de disposer* n'est donnée par le droit écrit, il faut comprendre par-là qu'il dispose uniquement d'une autonomie fonctionnelle (et non organique) vis-à-vis des services et que celle-ci connaît des limites. D'une part, le ministre n'est pas le chef de service de l'administration mis à sa disposition et il ne pourra donc signer les actes, arrêtés et décisions du ministère qu'en cas de délégation de son ministre de tutelle, de même qu'il ne pourra contresigner les décrets que de manière conjointe avec le ministre dont il relève. D'autre part, son autonomie administrative se cantonne à pouvoir demander à l'administration qui a été mise à sa disposition de réaliser des travaux pour lui, tels par exemple que l'écriture de notes, la rédaction de textes, la préparation d'événements ou la mise à disposition d'informations[1628].

Enfin, dernier cas, les décrets peuvent réduire à *sa plus simple expression* le pouvoir d'un membre du Gouvernement en matière de direction administrative en posant que celui-ci peut simplement « faire appel » à tel ou tel service.

[1626] Cf. par ex. : Décret n°2013-1283 du 29 décembre 2013 précité.
[1627] Cf. Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 précité.
[1628] Par exemple, le ministre des affaires européennes dispose toujours « du secrétariat général des affaires européennes, qui lui présente notamment l'état des dossiers relevant de son ressort » (Décret n°2013-294 du 8 avril 2013 précité). De même, le ministre de l'écologie dispose-t-il « du secrétariat général de la mer » (Décret n° 2012-772 du 24 mai 2012 précité).

4. L'attribution d'un *droit de faire appel* à certains services

Les décrets d'attribution ou de délégation peuvent confiner le pouvoir administratif des membres du Gouvernement au *droit de faire appel* à certains services. Par exemple, sous le Gouvernement Ayrault, le ministre de l'économie et des finances ou le ministre de l'Écologie pouvaient-ils « faire appel, en tant que de besoin, au Centre d'analyse stratégique »[1629], lequel dépend du Premier ministre. Semblablement, la ministre déléguée chargée de la réussite éducative pouvait « en tant que de besoin, faire appel au délégué à l'information et à l'orientation »[1630], lequel est également placé auprès du Premier ministre.

S'il n'existe aucune définition juridique précise du *droit de faire appel* à certains services, il faut *a priori* entendre par là, la simple faculté pour le membre du Gouvernement concerné de solliciter le concours fonctionnel ponctuel d'une administration pour résoudre un problème, obtenir un conseil ou accomplir une mission. Ce *droit de faire appel* est une simple possibilité et son efficacité dépend autant du bon vouloir du collègue du Gouvernement ayant autorité sur les services du ministère concerné, que de l'esprit coopératif, de l'intérêt et de la compétence de l'administration sollicitée, ainsi que du poids politique du ministre ou secrétaire d'État sollicitant.

Dernier cas intéressant : celui du ministre ou de secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement qui ne dispose d'aucun service administratif.

5. Le cas atypique du ministre ou secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement

Il se peut parfaitement que les décrets ne donnent aucune autorité entière ou conjointe, ni même de droit de disposer ou de faire appel à certains services, à un membre du Gouvernement.

Tel est coutumièrement le cas du secrétaire d'État ou du ministre en charge des relations avec le Parlement « qui n'a aucune administration »[1631]. Or, en l'absence d'une administration spécifique, « son fonctionnement et les moyens en personnel sont assurés par le secrétariat général du gouvernement »[1632].

[1629] Décret n°2012-768 du 24 mai 2012 & Décret n°2012-772 du 24 mai 2012 précités.
[1630] Décret n°2012-797 du 9 juin 2012 précité.
[1631] Cf. B. MATHIEU & A. DELCAMP, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *op. cit.*, p. 346. Tel était encore le cas du ministre en charge des relations avec le Parlement sous le Gouvernement Ayrault (Cf. Décret n°2012-791 du 6 juin 2012 relatif aux attributions déléguées au ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, J.O. du 7 juin 2012) et du même secrétaire d'État sous le Gouvernement Valls (Décret n°2014-399 du 17 avril 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, J.O. du 18 avril 2014).
[1632] Réponse à la Question écrite n°1216, J.O. du 17 septembre 1998, p. 6734.

Ce choix coutumier de ne mettre aucune administration spécifique à la disposition de ce ministre ou secrétaire d'État constitue une nouvelle démonstration de l'autonomie organisationnelle. Autre preuve de cette autonomie en ce qui concerne la définition des fonctions ministérielles : la Constitution a habilité le Premier ministre à déléguer certains de ses pouvoirs à ses ministres de manière discrétionnaire.

D. Le retour à la pleine autonomie gouvernementale ou la liberté pour le Premier ministre de déléguer certains de ses pouvoirs à ses ministres : l'article 21 alinéa 2 de la Constitution

Reprenant la jurisprudence *Mogambury* de 1892[1633], le constituant de 1958 a constitutionnalisé la possibilité pour le Premier ministre de partager son pouvoir. En effet, au titre de l'article 21 al. 2 C, le Premier ministre « peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres ».

Cette disposition constitutionnelle permet au chef du Gouvernement de déléguer tel ou tel de ses pouvoirs décisionnels, y compris ses prérogatives réglementaires[1634], à tel ou tel de ses ministres[1635] sans l'accord du chef de l'État[1636].

En aucun cas, le Premier ministre ne peut cependant déléguer l'ensemble de ses prérogatives réglementaires[1637] mais il peut en transférer une partie de manière durable.

Qui plus est, la délégation de compétences nécessite obligatoirement un texte (CE, 20 février 1981, *Association Défense et promotion des langues de France*[1638]).

Enfin, ajoutons pour être précis que, sur le fondement de l'article 21 al. 2 C, deux hypothèses de délégation doivent être distinguées : la délégation dans le cadre du pouvoir réglementaire autonome et la délégation dans le cadre du pouvoir réglementaire dérivé, cette dernière s'apparentant davantage à une subdélégation[1639].

[1633] CE, 2 décembre 1892, *Mogambury*, Rec. p. 838.
[1634] CE, Ass., 27 mai 1966, *Société de crédit commercial et immobilier*, Rec. p. 365.
[1635] Il s'agit davantage que d'une simple délégation de signature dans laquelle l'autorité délégante conserve le pouvoir décisionnel.
[1636] Si les décrets de délégation sont toujours portés à la signature du chef de l'État, le Conseil d'État considère que celle-ci est superfétatoire (CE, Ass., 27 mai 1966, *Société de crédit commercial et immobilier* précité ; CE, 17 février 1968, *Nicoud*, précité).
[1637] Cf. *infra* : CE, Sect., 23 mai 1969, *Société Distillerie Brabant* précité. Sur ce point, cf. également : CE, 21 juillet 1972, *Fédération nationale des conseils de parents d'élèves*, Rec. p. 556.
[1638] CE, 20 février 1981, *Association Défense et promotion des langues de France*, Rec. p. 569.
[1639] Étant entendu que la loi peut d'ailleurs renvoyer elle-même à des arrêtés ministériels ou interministériels pour fixer des mesures d'application. Autrement dit, le législateur peut décider, de manière dérogatoire, d'accorder telle ou telle prérogative réglementaire à un ministre.

- Première hypothèse : le cas de la délégation de compétences du Premier ministre dans le cadre de son pouvoir réglementaire autonome

Dans le cadre du pouvoir réglementaire autonome qu'il tient de l'article 37 al. 1 C, le Premier ministre peut décider, par voie de décret, de déléguer à l'un de ses ministres une ou plusieurs de ses prérogatives réglementaires. Typiquement, il peut conférer au ministre la possibilité d'organiser son administration centrale de manière détaillée par voie d'arrêté[1640].

- Seconde hypothèse : le cas de la subdélégation de compétences du Premier ministre dans le cadre de son pouvoir réglementaire dérivé

Les lois confèrent au Premier ministre des prérogatives réglementaires qu'il peut décider de subdéléguer à l'un de ses ministres. Autrement dit, le chef du Gouvernement peut décider de subdéléguer son pouvoir réglementaire dérivé en renvoyant à ses ministres le soin de prendre à sa place des mesures d'application par voie d'arrêté ministériel[1641]. Par exemple, l'ordonnance n°2000-930 du 22 septembre 2000[1642] confie au Premier ministre le soin de prendre des mesures réglementaires dans le domaine de la sécurité routière. Or, le chef du Gouvernement a délégué cette compétence aux ministres de l'Intérieur et des Transports. Ainsi l'article R. 421-4 du code de la Route dispose notamment que « des arrêtés du ministre chargé des transports fixent les conditions d'homologation des ceintures de sécurité et des systèmes de retenue pour enfants »[1643].

Juridiquement, il s'agit d'une subdélégation puisque le Premier ministre délègue une compétence qui lui avait été déléguée. La subdélégation se définit en effet comme « l'acte par lequel une autorité titulaire d'une délégation confie une partie des attributions qui lui ont été données à une autre autorité. Ce transfert du pouvoir de décision est souvent rendu nécessaire par la multiplicité et la complexité des tâches à accomplir par les autorités administratives. Il est ainsi fréquent qu'un décret renvoie à un arrêté ministériel ou interministériel le soin de fixer certaines règles qu'il appartenait normalement au décret de fixer lui-même. Cette

[1640] Cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, §2.

[1641] « Les impératifs d'action ont été pris très tôt en considération par la jurisprudence : la théorie classique d'après laquelle les ministres ne pouvaient recevoir de délégation que de la loi elle-même a été rapidement abandonnée et les arrêts ont validé le principe de subdélégation des décrets aux arrêtés » (C. WIENER, *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, *op. cit.*, p. 178).

[1642] Ordonnance n°2000-930 du 22 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de la route, J.O. du 24 septembre 2000, p. 15056.

[1643] Cf. par ex. également : Décret n°2014-381 du 28 mars 2014 modifiant le décret n°76-225 du 4 mars 1976 fixant les attributions respectives du ministre de l'Intérieur et du ministre de la défense en matière de recherche, de neutralisation, d'enlèvement et de destruction des munitions et des explosifs, J.O. du 30 mars 2014.

technique de bonne administration n'est cependant légale que si sont respectées certaines conditions »[1644].

Au moment de la rédaction des décrets de subdélégation du pouvoir du Premier ministre, le Conseil d'État est particulièrement attentif à ce que ceux-ci soient suffisamment précis pour ne pas laisser une totale autonomie au ministre et veille également à ce qu'ils ne comportent pas de « subdélégations excessives », le décret devant rester le mode d'exercice normal du pouvoir réglementaire[1645].

Finalement, les fonctions propres de chaque membre du Gouvernement sont à la fois données par la coutume, la jurisprudence administrative, les décrets d'attribution ou de délégation, voire par des décrets pris sur le fondement de l'article 21 al. 2 C[1646].

Bien qu'ils soient souvent l'objet de conflits lors de leur rédaction[1647] et bien qu'ils soient à dessein « rédigés "à l'économie" (…), à l'usage, et en dépit des critiques formulées, les décrets d'attribution et de délégation remplissent assez bien leur office (…). Les règles du jeu qu'ils établissent sont dans l'ensemble respectées et permettent à l'équipe gouvernementale de fonctionner correctement »[1648].

Le Gouvernement n'est toutefois pas le seul maître à bord dans la définition des fonctions individuelles des membres du Gouvernement. En la matière, l'incursion du législateur est très fréquente.

[1644] Sur ces conditions, cf. spéc. : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 3.5.3 ; Notes sous Article 21 C, *in* M. LASCOMBE, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 480-482.

[1645] Sur ces points, cf. spéc. : CE, 8 février 1950, *Chauvet*, Rec. p. 85 ; CE, 15 mars 1961, *Société des établissements Omer Decugis et autres*, Rec. p. 183 ; CE, Ass, 7 janvier 1966, *Fédération générale des syndicats chrétiens de fonctionnaires*, Rec. p. 17 ; CE, 13 juillet 1968, *Moreau*, Rec. p. 441 ; CE, 28 septembre 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française*, n°28476 ; CE, Ass., 30 juin 2000, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, n° 210412. Il est à noter que l'article 21 al. 2 C de la Constitution a relativement peu intéressé la doctrine et qu'il est pourtant susceptible de diverses interprétations. Sur ce point. Cf. alors spéc. : A. CÉLARD, *Le partage du pouvoir réglementaire de l'État*, *op. cit.*, p. 229-247.

[1646] Accessoirement, ils sont également déclinés dans divers textes réglementaires comme le symbolise le décret du 7 novembre 2012 conférant de très nombreuses fonctions au ministre du budget (Cf. Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 précité) et dans les décrets d'organisation des ministères. Ces derniers contiennent également des dispositions renseignant sur les fonctions afférentes à chaque membre du Gouvernement. Pour autant, les décrets d'attribution ont toujours préséance sur les décrets d'organisation des ministères, ces derniers devant s'y conformer (CONSEIL D'ÉTAT (Section du rapport et des études), *Structures gouvernementales et organisations administratives*, *op. cit.*, p. 8).

[1647] Le contenu des décrets « est toujours âprement discuté. Aux questions de frontières entre les matières confiées aux uns et aux autres s'ajoutent les questions de moyens administratifs ou de contrôle sur lesquels ils exercent leur autorité, qui sont réglées par ce décret » (D. MAILLARD DESGREES du LOÛ, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 278). « Comme la délimitation des attributions varie selon les équipes, chaque membre du gouvernement doit consacrer une partie de son énergie à préciser les limites de son domaine et à défendre ses prérogatives. C'est pourquoi il a été parfois envisagé de rendre l'architecture gouvernementale pérenne en inscrivant dans une loi organique la liste et les attributions des ministères » (F. HAMON & M. TROPER, *op. cit.*, p. 625). Sur ce point, cf. spéc. : J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 33.

[1648] *Idem*, p. 29-30.

§2 – Une limite à cette autonomie partagée : les lois viennent toujours définir une partie des autres fonctions propres à chaque membre du Gouvernement

Si les fonctions propres des membres du Gouvernement sont définies par le pouvoir réglementaire, elles le sont également par le législateur.

Cette limitation de l'autonomie du pouvoir réglementaire par le législateur est tolérée par le juge constitutionnel pour autant qu'elle demeure de portée limitée (Cons. Const, 17 janvier 1989, *CSA*)[1649], le Premier ministre devant rester le détenteur du pouvoir réglementaire de droit commun.

Généralement, ces dispositions législatives font l'objet d'une codification, si bien qu'il existe quasiment un code consacré à chaque domaine ministériel.

Sans rechercher une exhaustivité aussi inutile qu'impossible dans l'exposé des prérogatives que le législateur a octroyées aux membres du Gouvernement, il est possible d'en recenser quelques exemples significatifs.

Cette ingérence du Parlement dans le domaine de l'autonomie fonctionnelle du Gouvernement concerne d'abord les fonctions du Premier ministre lui-même (A), les fonctions ministérielles régaliennes (B) mais également bien d'autres domaines ministériels (C).

A. L'ingérence du législateur organique dans la définition des fonctions propres au Premier ministre

Intuitivement, l'on pourrait imaginer que les fonctions du Premier ministre sont données uniquement par le texte constitutionnel et la coutume. Rien n'interdit pourtant au législateur de fixer certaines attributions individuelles du Premier ministre. Pour l'essentiel, il s'agit d'habilitations législatives conférant des pouvoirs et partant, de l'autonomie décisionnelle, au chef du Gouvernement.

La partie législative du code de justice administrative[1650] définit quatre attributions essentielles du Premier ministre concernant le Conseil d'État. Il est prévu que le Chef du Gouvernement saisisse le Conseil d'État de tous les projets de lois et d'ordonnances établis

[1649] À propos des dispositions de l'article 21 al. 1 et 2 C, l'on peut lire dans cette décision : « Considérant que ces dispositions confèrent au Premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République, l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon national ; que si elles ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu » (Cons. Const., n°88-248 DC du 17 janvier 1989 précitée).

[1650] Cf. Ordonnance n°2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie Législative du code de justice administrative, J.O. du 7 mai 2000, p. 6904.

par le Gouvernement (Art. L. 112-1 CJA), qu'il puisse le consulter sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative (Art. L. 112-2 CJA), qu'il puisse désigner un membre du Conseil d'État pour une mission d'inspection (Art. L. 112-4 CJA) et qu'il puisse être appelé à présider l'assemblée générale de la haute institution administrative (Art. L. 121-1 CJA).

La partie législative du code des juridictions financières[1651] définit dans quelle mesure la Cour des Comptes et le Conseil des prélèvements obligatoires peuvent être à la disposition du Premier ministre. Premièrement, le chef du Gouvernement peut demander à celle-ci la réalisation de toute enquête relative à l'exécution des lois de finances, à l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que toute enquête sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle (Art. L. 132-5-1 CJF)[1652]. Deuxièmement, la Cour transmet à Matignon les rapports de certification des comptes des administrations publiques (Art. L. 132-6 CJF). Troisièmement, comme les autres membres du Gouvernement, le Premier ministre a qualité pour saisir la Cour de discipline budgétaire et financière (Art. L. 314-1 CJF). Enfin, quatrièmement, le Code des juridictions financières dispose que le Premier ministre peut charger le Conseil des prélèvements obligatoires de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence (Art. L. 351-3 CJF).

La partie législative du code de la défense précise par ailleurs les prérogatives du Premier ministre en matière de défense nationale à l'article L. 1131-1[1653]. Ce dernier dispose que « le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale », qu'il est « responsable de la défense nationale », qu'il « exerce la direction générale et la direction militaire de la défense » et qu'à ce titre, « il formule les directives générales pour les négociations concernant la défense et suit le développement de ces négociations ». Il revient par ailleurs au Premier ministre de décider « de la préparation et de la conduite supérieure des opérations et d'assurer la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels ». Le Premier ministre est également chargé de préparer et de coordonner « l'action des pouvoirs publics en cas de crise majeure » ainsi que de coordonner « l'action gouvernementale en matière d'intelligence économique ».

En parcourant les parties législatives des codes existants, il est possible de dénombrer d'autres attributions confiées en propre au Premier ministre par le législateur. Par exemple, le

---

[1651] Cf. Loi n°94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie Législative des livres Ier et II du code des juridictions financières, J.O. du 6 décembre 1994, p. 17222.

[1652] Sachant que « les conclusions des enquêtes que la Cour des comptes effectue en application de l'article L. 132-5-1 sont communiquées au Premier ministre dans un délai fixé après consultation du premier président de la Cour des comptes » et que « Le Premier ministre peut décider de leur publication » (Art. L. 143-14).

[1653] Sur ce point, cf. également : Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, J.O. du 10 janvier 1959, p. 691.

législateur peut prévoir qu'une institution doit être placée auprès du Premier ministre (ex : Art. L. 120-1 du code de la recherche), qu'un rapport doit lui être remis (ex : Art. L. 144-1 du code de l'action sociale et des familles ou Art. L. 229-3 du code de l'environnement), que le chef du Gouvernement doive saisir une institution (ex : Art. L. 567-7 du code électoral), qu'une institution puisse lui faire des propositions (ex : Art. L. 4422-28 du code général des collectivités territoriales) ou qu'il doive prendre telle ou telle décision (ex : Art. 3 du code des marchés publics).

Si le législateur accorde des compétences au Premier ministre, il en attribue également aux ministres régaliens.

B. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions propres aux ministres régaliens

La distribution des fonctions propres aux ministres régaliens n'est pas l'affaire exclusive du pouvoir réglementaire. Le législateur définit certaines prérogatives individuelles du ministre chargé des questions de Défense (1), du ministre de l'Intérieur (2), du ministre de la Justice (3), du ministre des Finances (4) ainsi que du ministre des Affaires étrangères (5).

1. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre de la Défense

En vertu de l'article 34 al. 3 C, la loi fixe les règles concernant l'organisation générale de la Défense nationale. En conséquence, une grande partie des attributions du ministre de la Défense ne sont pas définies dans son décret d'attribution, lequel demeure très sommaire, mais dans la partie législative du code de la défense, ainsi que dans le code de justice militaire.

La partie législative du code de la défense définit, en effet, l'essentiel des fonctions du ministre de la défense[1654]. L'Article L. 1142-1 dispose que ce ministre est « responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense » et qu'il a autorité sur « les armées et leurs services » dont il est « responsable de la sécurité ». L'article décline en outre ses principales attributions telles que la « gestion, la mise en condition d'emploi et la mobilisation des forces armées » ainsi que la charge de « la prospective de défense », « du renseignement extérieur et du renseignement d'intérêt militaire », « de l'anticipation et du suivi des crises intéressant la défense » ou « de la politique industrielle et de recherche et de la

[1654] Cf. Ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie Législative du code de la défense, J.O. du 21 décembre 2004, p. 21675 & Loi n°2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense, J.O. du 13 décembre 2005, p. 19160.

politique sociale propres au secteur de la défense ». L'article L. 2141-2 prévoit de surcroît qu'il appartient au ministre de la défense de « transmettre et de notifier l'ordre de mobilisation aux diverses autorités civiles et militaires intéressées » qui aurait été décidé en Conseil des ministres[1655]. Parmi les autres dispositions législatives du code de la défense, l'on trouve par exemple le droit pour le ministre de réquisitionner les établissements industriels (Art. L. 2222-2) ou les approvisionnements nécessaires à la subsistance des habitants (Art. L. 2222-3), la faculté de déléguer son droit de réquisition (Art. L. 2221-6) ou « dans le cas d'événements interrompant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et entraînant la vacance simultanée de la présidence de la République, de la présidence du Sénat et des fonctions du Premier ministre », le transfert de la responsabilité et des pouvoirs de défense automatique au ministre de la Défense (Art. L. 1111-4). Pour le reste, le détail des attributions du ministre de la Défense sont ensuite contenues dans la partie réglementaire du code de la défense[1656] et surtout, dans le code de justice militaire.

La partie législative du code de justice militaire comprend d'innombrables dispositions relatives aux fonctions du ministre de la défense. Dans le domaine de la justice militaire, ce membre du Gouvernement se voit notamment attribuer des pouvoirs de nomination ou d'affectation des magistrats (Art. L. 112-22-2 ou L112-31 code de justice militaire), de fixation du nombre de tribunaux militaires (Art. L. 112-28) comme des pouvoirs judiciaires spéciaux en temps de guerre (Art. L. 212-1).

En dehors du code de la défense et du code de la justice militaire, d'autres dispositions législatives existent concernant les fonctions du ministre de la défense. Par exemple, l'article L. 115-1 code du service national prévoit qu' « une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale est organisée sur l'initiative du ministre chargé de la défense nationale qui en définit les modalités ». De même, l'article 21-14-1 du code civil dispose-t-il que « la nationalité française est conférée par décret, sur proposition du ministre de la défense, à tout étranger engagé dans les armées françaises qui a été blessé en mission au cours ou à l'occasion d'un engagement opérationnel et qui en fait la demande ».

Quelles sont, à présent, les fonctions spécifiques que le législateur a attribué au résident de la place Beauvau ?

[1655] Cf. également Art. L. 2221-2 : « En cas de mobilisation partielle ou générale de l'armée de terre et de la gendarmerie ou de rassemblement des troupes, le ministre de la défense détermine la date à laquelle commence, sur tout ou partie du territoire français, l'obligation de fournir les prestations nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée de terre et de la gendarmerie ».

[1656] Cf. *supra* R*1142-1 et s.

2. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre de l'Intérieur

Les parties législatives des différents codes font régulièrement référence au ministre de l'Intérieur.

Ainsi en va-t-il d'abord, par exemple, du code de la défense qui dispose notamment que « le ministre de l'Intérieur est responsable de la préparation et de l'exécution des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile qui concourent à la défense et à la sécurité nationale et qu'il est, à ce titre, sur le territoire de la République, responsable de l'ordre public, de la protection des personnes et des biens ainsi que de la sauvegarde des installations et ressources d'intérêt général » (Art. L. 1442-2)[1657].

Bien d'autres exemples démontrent en quel sens le législateur a multiplié les dispositions relatives aux fonctions du ministre de l'Intérieur. Le code des communes prévoit qu'un arrêté de celui-ci définit les titres, les diplômes et les programmes des concours ou examens exigés pour l'accès aux emplois communaux (Art. L. 412-3). Autre illustration : le code électoral précise que les machines à voter doivent être d'un modèle agréé par arrêté du ministre de l'Intérieur (Art. L. 57-1). De même, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile rappelle que « l'escorte de l'étranger non ressortissant d'un membre de l'Union européenne ou d'un État partie à la convention signée à Schengen qui transite par un aéroport métropolitain en vue de son acheminement vers le pays de destination en exécution d'une mesure d'éloignement, est placée sous l'autorité du ministre de l'intérieur » (Art. L. 531-4). Le code général des collectivités territoriales contient également pléthore de dispositions comme son droit de dissoudre un corps départemental des sapeurs-pompiers (Art. L. 1424-6) ou son pouvoir de nomination du directeur départemental des services d'incendie et de secours (Art. L. 1424-32). L'article L. 332-16-1 du code du sport lui permet d'interdire le déplacement de supporters sportifs en cas de danger pour l'ordre public. Enfin, reste à souligner que les codes de la route ou de la sécurité intérieure contiennent également nombre d'articles définissant les fonctions de ce ministre, tout comme celles du Garde des Sceaux.

[1657] Cf. également : Art. L1322-2 & L1322-3.

3. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre de la Justice, garde des Sceaux

Il n'y a jamais de décret d'attribution venant définir les fonctions du ministre de la Justice. Au niveau législatif, ses fonctions sont essentiellement déclinées dans le code de procédure pénale ainsi que dans le code de justice administrative mais l'on trouve également des dispositions législatives éparses dans bien d'autres codes.

La disposition législative la plus importante est sans nul doute celle codifiée à l'article 30 du code de procédure pénale[1658]. Cet article dispose que « le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement » et qu'à cette fin, « il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République », qu' « il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales » mais qu'il « ne peut leur adresser aucune instruction dans des affaires individuelles ». Enfin, l'article 30 du code de procédure pénale ajoute que chaque année, le ministre de la Justice « publie un rapport sur l'application de la politique pénale déterminée par le Gouvernement, précisant les conditions de mise en œuvre de cette politique et des instructions générales qu'il a adressées », ce rapport étant « transmis au Parlement » et pouvant donner « lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ». Le code de procédure pénale comprend parallèlement d'autres règles précisant le rôle du ministre de la Justice comme l'article 15-2 lui conférant le pouvoir d'ordonner des enquêtes administratives relatives au comportement d'un officier ou d'un agent de police Judiciaire dans l'exercice d'une mission de police judiciaire, de même que l'article 39-1 rappelant que le procureur de la République met en œuvre la politique pénale définie par les instructions générales du ministre de la justice.

Les parties législatives du code de justice administrative contiennent également une kyrielle de prérogatives revenant au garde des Sceaux. Le vice-président du Conseil d'État est nommé par décret pris en conseil des ministres, sur la proposition du ministre de la justice (Art. L. 133-1), de même que les présidents de section (Art. L. 133-2) et les conseillers d'État en service ordinaire (Art. L. 133-3). En outre, les maîtres des requêtes sont nommés par

[1658] Cf. Loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique (loi n'appelant pas de décret d'application), J.O. du 26 juillet 2013 & la Circulaire du 31 janvier 2014 de présentation et d'application de la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique. Conformément aux engagements du Président Hollande pendant la campagne présidentielle, cette loi vise à interdire toute ingérence du pouvoir exécutif dans le déroulement des procédures pénales en inscrivant dans le marbre législatif la prohibition pour le ministre de la justice d'adresser aux magistrats des instructions dans des affaires individuelles (Sur cette finalité, cf. spéc. : Communiqué de presse du Conseil des ministres du 27 mars 2013).

décret, sur la proposition du garde des Sceaux (Art. L. 133-4), tout comme les auditeurs (Art. L. 133-5). Enfin, sur sa proposition, les sanctions disciplinaires sont prononcées par l'autorité investie du pouvoir de nomination (Art. L. 136-2). La loi prévoit également que l'assemblée générale du Conseil d'État peut être présidée par le ministre de la justice en lieu et place du Premier ministre (Art. L. 121-1).

D'autres codes font mention de compétences propres au ministre de la justice qui ont été accordées par le Parlement. Le code de l'organisation judiciaire mentionne par exemple que les assesseurs des tribunaux pour enfants sont nommés par le ministre de la justice (Art. L. 251-4). L'article L. 1142-7 du code de la défense dispose que « le ministre de la justice assure en toutes circonstances la continuité de l'activité pénale ainsi que l'exécution des peines et qu'il concourt, par la mise en œuvre de l'action publique et l'entraide judiciaire internationale, à la lutte contre les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation ». Autre exemple pour finir : quelques dispositions du code de procédure civile contiennent certaines prérogatives du ministre de la justice en matière d'organisation des instances ou des jugements[1659].

Autre ministre régalien dont les fonctions sont déterminées partiellement par le législateur, en particulier dans la LOLF : le ministre chargé des finances.

4. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre de l'Économie et des Finances

Le ministre de l'Économie et des finances est cité dans la partie législative de très nombreux codes mais le cœur de ses prérogatives financières est contenu dans la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001, dite LOLF[1660].

L'article 38 de la LOLF dispose que le ministre chargé des finances prépare, sous l'autorité du Premier ministre, les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres. Par ce biais, il exerce un « véritable pouvoir de contrainte sur les autres ministres au moment des choix budgétaires » en s'appuyant sur sa puissante direction du budget[1661].

En matière d'exécution budgétaire, la LOLF prévoit par ailleurs que le ministre chargé des finances doit être consulté avant que ne soit pris un décret (Art. 4, 11, 12 et 14 LOLF)[1662],

[1659] Par exemple, l'article 736 du code de procédure civile dispose que « le ministre de la justice transmet au ministère public dans le ressort duquel elles doivent être exécutées les commissions rogatoires qui lui sont adressées par les États étrangers ».
[1660] Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O. du 2 août 2001.
[1661] Sur « le pouvoir réel du ministre en charge de la conception du budget », cf. spéc. : A. BAUDU, *op. cit.*, p. 325.
[1662] Par exemple, « afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances » (Art. 14 LOLF).

qu'il peut prendre un certain nombre d'arrêtés seul ou conjointement (Art. 15, 17, 18 et 21 LOLF)[1663] et qu'il a un devoir d'information vis-à-vis du Parlement dans certains domaines (Art. 10 et 22 LOLF)[1664].

Parallèlement, les différents codes en vigueur comprennent une série de dispositions législatives relatives aux attributions du ministre chargé de l'Économie et des Finances. L'article 9 du code des instruments monétaires et médailles rappelle que le droit de battre monnaie demeure en partie son apanage[1665]. L'article L. 252 du code des procédures fiscales pose que le recouvrement des impôts est confié aux comptables publics compétents que le ministre chargé des finances a désignés par voie d'arrêté. L'article L. 314-1 du code des juridictions financières donne qualité au ministre des finances pour saisir la Cour des comptes. Les articles L. 1142-3 à L. 1142-5 du code de la défense définissent ses attributions en matière de défense : la préparation et l'exécution de la politique de sécurité économique, la contribution à la défense et à la sécurité nationale et l'arrêt des mesures d'ordre financier que nécessite la conduite de la guerre. L'institution du ministre chargé des finances est ensuite citée un nombre incalculable de fois dans d'autres codes, le législateur confiant le plus souvent à ce ministre le soin de donner telle ou telle instruction à ses agents (ex : Art. L115 du code des procédures fiscales ou Art. L. 450-1 du code de commerce), de prendre telle ou telle mesure par voie d'arrêté (ex : Art. L. 312-16 et 18 du code monétaire et financier, Art. L. 331-3 du code des assurances, L. 113-3 du code de la consommation ou Art. 131 *quinquies* du code général des impôts), ou encore, plaçant telle ou telle structure administrative auprès de lui (ex : Art. 130 du code des marchés publics)[1666].

Dernier cas : celui du ministre des affaires étrangères, dont beaucoup moins d'attributions ont été fixées par le Parlement.

[1663] Par exemple « si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent » (Art. 21 LOLF).

[1664] Par exemple, « le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert » (Art. 22 LOLF).

[1665] « Il est expressément défendu à toutes personnes, quelles que soient les professions qu'elles exercent, de frapper ou de faire frapper des médailles, jetons ou pièces de plaisir, d'or, d'argent et autres métaux, ailleurs que dans les ateliers de la monnaie, à moins d'être munies d'une autorisation spéciale du ministre de l'économie et des finances.

[1666] Sur les fonctions du ministre de l'Économie et des Finances en général, cf. spéc. : G. ZALMA, « L'hégémonie du ministre des finances dans le droit budgétaire de l'État », *RDP*, 1985, p. 1653-1685 ; *Le ministère des finances*, *Pouvoirs*, 1990, n°53 ; M. SAPIN, « Le vrai pouvoir de Bercy », *Pouvoirs*, n°68, p. 55-59 ; J. GICQUEL, « Le ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques », *op. cit.*, p. 46 ; L. SAÏDJ, « Réflexions sur une ''Bastille à Bercy'' : le ministère des finances à l'épreuve des mutations contemporaines », in *Mélanges Amselek*, Bruylant, 2005, p. 709-721 ; F. QUÉROL, « La loi organique du 1er août 2001 et le ministère chargé des finances : l'institution au service de la réforme ou la réforme aux mains de l'institution ? », in *Études en l'honneur du professeur Mazères*, Litec, 2009.

5. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre des Affaires étrangères

Les dispositions législatives conférant des fonctions au ministre des Affaires étrangères se révèlent plus rares. L'article L. 1142-6 du code de la défense dispose néanmoins que « le ministre des affaires étrangères traduit, dans l'action diplomatique au niveau européen et au niveau international, les priorités de la stratégie de sécurité nationale et de la politique de défense », qu'il « anime la coopération de défense et de sécurité » et qu'« il coordonne la gestion des crises extérieures ainsi que la planification civile de celles-ci avec le concours de l'ensemble des ministères et des services de l'État concernés ».

En réalité, c'est surtout au niveau des procédures civiles en matière internationale que des fonctions ont été dévolues par le législateur au ministre des Affaires étrangères, ainsi que l'illustrent les articles L. 1303-2 du code procédure civile, 21-21 du code civil et L. 225-12 du code de l'action sociale[1667].

Bien évidemment, l'immixtion du législateur dans la déclinaison des fonctions des ministres non régaliens est loin d'être résiduelle.

C. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions propres aux autres membres du Gouvernement

De manière générale et tautologique, il y a au moins un code concernant chaque ministre : le code de l'Éducation pour le ministre de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur ; le code de l'environnement pour le ministre de l'Environnement, les codes de l'action sociale et des familles, de la sécurité sociale et celui la mutualité pour le ministre des affaires sociales, et ainsi de suite.

La partie législative du code de l'éducation confie par exemple au ministre du même nom la compétence pour définir des programmes scolaires (ex : L. 312-2) ou faire travailler ses collaborateurs à leur définition (ex : L. 231-14). De même, l'article L. 613-1 donne compétence au ministre chargé de l'enseignement supérieur pour définir, par arrêté, les conditions d'obtention des titres universitaires ou l'article L. 123-1 lui confie la tâche de coordonner l'ensemble des formations post-secondaires.

La partie législative du code de l'environnement attribue par exemple au ministre chargé de l'environnement diverses missions telles que l'organisation de débats publics liés au développement durable (ex : Art. L. 121-10), la préparation du plan national de prévention

[1667] Par exemple, ce dernier article L. 225-12 dispose que « les organismes autorisés (pour l'adoption) doivent obtenir une habilitation du ministre chargé des affaires étrangères pour exercer leur activité au profit de mineurs étrangers ».

des déchets (Art. L.541-1), la présidence de certaines institutions liées à l'écologie (ex : Art. L. 133-1) ou un pouvoir de nomination (ex : Art. L131-5). D'autres codes définissent par ailleurs les fonctions du ministre chargé de l'environnement : le code de l'énergie (ex : Art. L. 121-45), le code de l'aviation civile (ex : Art. L. 121-2) et le code de la défense (ex : Art. L. 1142-9) notamment.

Les parties législatives des codes de l'action sociale, de la sécurité sociale et de celui de la mutualité rassemblent moult dispositions relatives aux fonctions dévolues au ministre chargé des affaires sociales. L'article L. 133-1 du code de l'action sociale prévoit par exemple que le contrôle de l'application des lois et règlements relatifs à l'aide sociale est assuré par les agents ayant reçu à cet effet délégation du ministre chargé de l'action sociale, de même que l'article L. 144-1 place l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion auprès du ministre chargé des affaires sociales. Mieux, l'article LO. 111-5 du code de la sécurité sociale dispose que : « sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé de la sécurité sociale prépare les projets de loi de financement de la sécurité sociale, qui sont délibérés en conseil des ministres ». Enfin, l'article L. 411-1 du code de la mutualité prévoit que le Conseil supérieur de la mutualité est saisi pour avis par le ministre sur tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif au fonctionnement des mutuelles, des unions et des fédérations, ainsi que sur tout projet de règlement ou directive communautaire ayant le même objet avant son examen par le Conseil de l'Union.

Pour le reste, les autres ministres voient naturellement leur rôle régi par de multiples autres codes : le ministre de la Santé par le code de l'action sociale et des familles ainsi que par le code de la santé publique[1668] ; le ministre de la Famille par ce même code de l'action sociale et des familles ; le ministre de la Culture par les codes du patrimoine et celui de la propriété intellectuelle ; le ministre de l'agriculture par le code forestier ; le ministre des anciens combattants par le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ; le ministre de la mer par le code des ports maritimes ; le ministre de la ville par le code de l'urbanisme et, tautologiquement : le ministre du travail par le code du travail, le ministre de la consommation par le code de la consommation, le ministre du logement par le code du logement, le ministre de la Recherche par le code de la recherche, le ministre du tourisme par le code du tourisme ainsi que le ministre des sports par le code du sport.

[1668] Et même par le code de la défense à l'article L. 1142-8 en vertu duquel « le ministre chargé de la santé est responsable de l'organisation et de la préparation du système de santé et des moyens sanitaires nécessaires à la connaissance des menaces sanitaires graves, à leur prévention, à la protection de la population contre ces dernières, ainsi qu'à la prise en charge des victimes » et « contribue à la planification interministérielle en matière de défense et de sécurité nationale en ce qui concerne son volet sanitaire ».

*

À l'issue de ce chapitre, une nouvelle conclusion se dessine : à défaut de dispositions constitutionnelles précises, le Gouvernement définit bien lui-même, en grande partie, les fonctions propres de ses membres. Derechef, il s'agit toutefois d'une autonomie de portée variable.

Primo, les fonctions propres du Premier ministre sont globalement déterminées par la Constitution et la coutume. Quand bien même celles-ci font du chef du Gouvernement le supérieur hiérarchique de ses collègues au plan politique, le Conseil d'État a tenu à préciser que cette supériorité ne s'étendait pas au niveau administratif. Traduction : le Premier ministre ne peut exercer les attributions qui ont été conférées en propre à ses collègues, de même qu'il n'a pas le droit de réformer leurs décisions administratives ou de se substituer à eux dans la direction de leur département ministériel, *charbonnier devant rester maître chez soi*. L'article 8 de la Constitution permet cependant au Premier ministre de révoquer tout membre du Gouvernement qui tenterait de résister à ses velléités d'intrusion, sauf à ce que l'intéressé n'obtienne *le protectorat élyséen.*

Secundo, il faut retenir que les fonctions propres des membres du Gouvernement ne sont quasiment pas définies dans la Constitution mais par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Il appartient prioritairement au pouvoir réglementaire de fixer les attributions des ministres et secrétaires d'État comme l'a rappelé le juge constitutionnel (Cons. Const., *Loi du 9 juillet 1969 précitée*). Ainsi, ces fonctions propres sont d'abord le résultat d'une autonomie partagée conditionnée par la coutume gouvernementale laquelle a façonné la hiérarchie protocolaire et fonctionnelle entre ministre d'État, ministre de plein exercice, ministre délégué, ministre délégué autonome, secrétaire d'État, secrétaire d'État autonome et haut-commissaire. Or, ces fonctions propres sont également fixées par le biais des décrets d'attribution et de délégation des ministres et secrétaires d'État. Marginalement, les décrets d'organisation des ministères comprennent aussi des dispositions relatives aux fonctions des membres du Gouvernement placés à leur tête.

Au reste, les fonctions propres sont par ailleurs disséminées dans d'innombrables lois. Fréquemment, le législateur confère telle ou telle prérogative à tel ou tel membre du Gouvernement dans le cadre des lois qu'il vote. Ces fonctions se retrouvent pour la plupart dans les parties législatives des Codes. *À chaque ministre son Code* serait-on tenté d'opiner.

Reste à savoir à présent si la définition des fonctions communes à tous les membres du Gouvernement répond à la même logique d'autonomie fonctionnelle.

Chapitre 2ème L'autonomie variable dans la définition des fonctions communes à tous les membres du Gouvernement

La Constitution est relativement muette concernant les fonctions communes des membres du Gouvernement. Mis à part la faculté de contresigner les actes du chef de l'État (Art. 19 C) comme ceux du Premier ministre (Art. 22 C), ainsi que celle de se voir déléguer un certain nombre de pouvoirs par le Premier ministre (Art. 21 al. 2 C), le texte constitutionnel ne contient aucune disposition définissant les prérogatives communes à tous les membres du Gouvernement.

Ainsi, lorsque la doctrine constitutionnelle évoque ces fonctions, elle se contente de présenter le ministre comme « un agent double, placé à la charnière entre la vie politique et l'action administrative »[1669]. C'est l'idée énoncée classiquement selon laquelle, « dans un régime parlementaire, les ministres ont une double fonction : participer de la politique générale du Gouvernement et diriger un département ministériel »[1670] pour en assurer « l'unité de commandement »[1671]. Autrement dit, « les membres du Gouvernement ont, tout d'abord, une fonction *politique*, inhérente à leur qualité et marquée par leur participation à la définition et à la mise en œuvre de la politique gouvernementale. À cet égard, ils sont tenus à une obligation de solidarité envers les décisions arrêtées par le Gouvernement (…). Ils ont également une fonction *administrative*, la plupart d'entre eux étant à la tête d'un département ministériel doté d'une administration, dont ils sont alors les supérieurs hiérarchiques »[1672].

Si cette présentation classique est didactique, elle mérite d'être précisée à trois égards.

Au premier chef, il est intéressant de chercher à comprendre l'origine des fonctions politique et administrative. Si elles ne figurent pas dans la Constitution, qui les a définies ? Est-ce de nouveau le Gouvernement lui-même, de manière autonome ? Si tel est le cas, quel a été son degré d'autonomie ?

Dans un second temps, il est instructif d'en connaître le contenu. Par exemple, l'on évoque souvent la fonction politique du ministre de manière succincte. Mais à quoi renvoie-t-elle exactement, tout comme la fonction administrative d'ailleurs ? En bref, quelle est l'étendue précise de ces deux grandes fonctions ?

[1669] B. CHENOT, « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, 1986, n°36.
[1670] B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, 30e éd., 2013, p. 515.
[1671] F. de BAECQUE, *L'administration centrale de la France, op. cit.,* p. 235.
[1672] L. FAVOREU, P. GAÏA *et alii., op. cit.*, p. 705.

En dernière analyse, il est possible de s'interroger sur la notion « d'agent double ». Le ministre et le secrétaire d'État ne se voient-ils pas attribuer d'autres fonctions ? Une fonction financière ? Une fonction liée aux questions de défense nationale ? Une fonction européenne ? Certes, il est toujours possible de considérer que de telles prérogatives sont imbriquées dans les fonctions politiques et administratives mais leur dissociation permet une présentation plus efficace et d'approcher davantage la vérité positive.

Pour répondre à toutes ces interrogations, reprenons le *fil d'Ariane* traditionnel qui consiste à partir des **fonctions administratives** communes aux membres du Gouvernement. De l'observation, il ressort que le Gouvernement ne les définit pas lui-même, ce qui ne signifie pas qu'aucune autonomie ne lui soit conférée. Le juge administratif, au travers de l'illustre jurisprudence *Jamart* a, en effet, reconnu une pleine autonomie au ministre dans la direction de son administration. Le législateur organique a conféré un certain pouvoir de nomination aux membres du Gouvernement. Quant au constituant, il a participé à la construction de l'édifice fonctionnel en attribuant à chaque membre du Gouvernement le pouvoir de contresigner les actes du président de la République et du Premier ministre (Section 1).

Dans la définition des **fonctions politiques** communes aux membres du Gouvernement, en l'absence de dispositions constitutionnelles, le Gouvernement a disposé, à l'inverse, d'une pleine autonomie. Ces fonctions politiques se matérialisent dans le pouvoir d'initiative décisionnelle des membres du Gouvernement, dans leur participation à l'adoption des décisions gouvernementales, dans leurs prérogatives de « ministre chef de file » ou de « ministre rapporteur » ainsi que dans leur concours aux travaux du Parlement (Section 2).

Enfin, le Gouvernement jouit d'une autonomie variable dans la définition des **fonctions financières**, des **fonctions liées à la défense nationale** et des **fonctions européennes** des ministres et secrétaires d'État (Section 3).

SECTION 1 – LE GOUVERNEMENT NE DÉFINIT PAS LUI-MÊME L'ÉTENDUE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DE SES MEMBRES

Le Premier ministre est le titulaire du pouvoir réglementaire de droit commun. En théorie, le ministre n'a donc pas compétence pour imposer des prescriptions aux administrés ou édicter des normes de portée générale. Or, au quotidien, la lecture du Journal officiel et des Bulletins officiels des ministères témoigne de la plénitude des compétences administratives, réglementaires comme individuelles, dévolues à tous les membres du Gouvernement. C'est dire que « la réalité nécessite que l'on nuance sérieusement l'affirmation, toute théorique, que les ministres n'ont pas de pouvoir réglementaire »[1673].

D'une part, le ministre a été reconnu comme le chef de son département ministériel par le juge administratif mais également, d'une certaine façon, par le législateur qui lui a conféré un pouvoir de nomination au sein de son département ministériel (§1). D'autre part, le constituant a lui-même octroyé des prérogatives réglementaires aux ministres. Chaque ministre participe, en effet, « au pouvoir réglementaire du Premier ministre à tous les stades de la procédure d'adoption des décrets : pour l'initiative réglementaire, l'élaboration du texte ou le contreseing »[1674] (§2).

§1 – La reconnaissance d'une pleine autonomie des membres du Gouvernement dans la direction de leur département ministériel

Le ministre est le chef des services qui ont été placés sous son autorité ; il est le chef de son département ministériel. Mieux, « c'est le ministre qui définit le ministère, assemblage plus ou moins stable de services placés sous son autorité (…). C'est le ministre qui est le maître de son ministère »[1675]. Cette qualité de chef administratif de son ministère a fait l'objet d'une reconnaissance jurisprudentielle par le Conseil d'État sous la Troisième République (A) mais elle se matérialise également par le fait que le législateur et certains décrets habilitent le ministre à exercer certaines prérogatives en matière individuelle au sein de son ministère, en particulier en matière de nominations (B).

[1673] J. RIVERO & J. WALINE, *Droit administratif, op. cit.,* p. 63.
[1674] H. OBERDORFF, *Les institutions administratives, op. cit.,* p. 88.
[1675] B. CHENOT, *op. cit.,* p. 79-80.

A. Le juge administratif reconnaît au ministre un pouvoir réglementaire dans la direction de son département ministériel

Le ministre ne dispose en aucune manière d'un pouvoir réglementaire d'ordre général (1). Ce n'est qu'à l'intérieur de son ministère qu'il peut prendre un certain nombre de dispositions réglementaires conformément à la célèbre jurisprudence *Jamart* (2) dont la portée mérite d'être précisée (3) et les limites rappelées (4).

1. L'arrêt *Distillerie Brabant* de 1969 : la réaffirmation du principe de l'absence de pouvoir réglementaire d'ordre général du ministre

La Constitution fait du Premier ministre le titulaire du pouvoir réglementaire de droit commun et ne reconnaît aucun pouvoir réglementaire d'ordre général aux ministres[1676]. Du moins, cette absence de pouvoir réglementaire du ministre résulte-t-il « du silence des textes constitutionnels et de la position constante de la jurisprudence »[1677].

Le juge administratif a en effet confirmé à de multiples reprises que les membres du Gouvernement ne disposaient pas du « pouvoir d'imposer des prescriptions réglementaires aux administrés, ce qu'on appelle le pouvoir réglementaire général » (CE, 23 mai 1969, *Société Distillerie Brabant* et Cie)[1678].

Un argument principal plaide en faveur de la non-reconnaissance d'un pouvoir réglementaire général aux ministres : celui de la cohérence du pouvoir gouvernemental. Comme le souligne le professeur Chapus, « si de façon générale, chaque ministre avait le pouvoir de prendre des règlements pour les affaires relevant de son département, un risque sérieux de désordre serait créé, étant donné les contacts et parfois les chevauchements entre les attributions des différents ministres qui ne s'entendraient pas nécessairement pour procéder par voie d'arrêtés interministériels »[1679].

[1676] Ni les lois constitutionnelles de 1875, ni la Constitution du 27 octobre 1946 ne reconnaissaient d'ailleurs davantage de pouvoir réglementaire aux ministres.

[1677] J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, 13e éd., 2013, LDGJ, p. 334.

[1678] CE, 23 mai 1969, *Société Distillerie Brabant et Cie*, Rec, p. 264. Le célèbre arrêt *Distillerie Brabant* n'a fait que confirmer la position du Conseil d'État, lequel était sollicité par ses commissaires du Gouvernement, à commencer par Mme Questiaux, pour modifier sa jurisprudence. En effet, le Conseil d'État s'est toujours refusé à reconnaître que les ministres pouvaient disposer d'un pouvoir réglementaire général (Cf. par ex. spéc. : CE, Sect., 6 octobre 1961, *Société Duchêne*, Rec. p. 548 ; CE, Sect., 6 octobre 1961, *Union nationale des associations de parents d'élèves de l'enseignement libre*, Rec. p. 550 ; CE, Sect., 20 mai 1966, *Dhiser*, Rec. p. 342). Dans l'arrêt Distillerie Brabant, le juge administratif a confirmé sa position malgré les conclusions de Mme Questiaux (Conclusions N. Questiaux, AJ 1969, p. 640). Depuis, il a eu l'occasion de confirmer à nouveau sa jurisprudence *Distillerie Brabant* (Cf. par ex. spéc. : CE, Sect., 7 juillet 1978, *Jonquères d'Oriola*, Rec. p. 300 ; CE, 8 novembre 1991, *Le Ruyet*, Rec. p. 389 ; CE, 21 octobre 1996, *Gelak*, Rec. p. 674 ; CE, Ass., 10 juillet 1996, *Urssaf de la Haute garonne*, Rec. p. 275 ; CE, 30 décembre 1998, *Société Phonak France*, Rec. p. 685 ; CE, 5 décembre 2005, *Mann Singh*, Rec. p. 545 ; CE, 4 décembre 2009, *Mme Lavergne*, Rec. p. 489).

[1679] R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Montchrestien, *op. cit*., p. 668. D'autres arguments d'ordre historique, politique et fonctionnel peuvent être invoqués (Cf. par ex. : C. WIENER, *op. cit.*, p. 318 et s).

Pour autant, comme chacun sait, le célèbre arrêt *Jamart* est venu largement tempérer ce principe de l'absence de pouvoir réglementaire dévolu au ministre.

2. L'arrêt *Jamart* du 7 février 1936 : le principe de l'assimilation du ministre à un chef de service pouvant prendre des décisions de manière pleinement autonome

Le considérant de principe de l'arrêt *Jamart* est bien connu. À l'occasion de cette affaire, le Conseil d'État a jugé que « même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité »[1680].

En clair, l'arrêt *Jamart* reconnaît au ministre le pouvoir de diriger son département ministériel[1681] de manière autonome, c'est-à-dire le pouvoir d'assurer le bon fonctionnement des administrations placées sous son autorité par tous moyens, y compris par voie réglementaire. Depuis lors, le ministre est le chef de son ministère, « l'autorité de droit commun qui exerce un pouvoir hiérarchique sur tous les services de l'État qui lui sont subordonnés »[1682]. Ainsi titulaire d'un « pouvoir de réglementation interne » sur ces services[1683], « rien, dans son département ministériel, ne peut être fait sans son consentement »[1684] ; il est « chez lui, un chef. Il signe, il contresigne. Donc, il nomme, il révoque, il décore, il décide, il réglemente »[1685], en particulier en statuant par voie d'arrêtés ministériels et interministériels. La portée pratique de la jurisprudence *Jamart* doit néanmoins être précisée.

3. La portée pratique de la jurisprudence *Jamart*

Concrètement, le ministre dispose d'un pouvoir d'agencement des organes de son administration centrale (a) et exerce un pouvoir hiérarchique sur les collaborateurs de son ministère (b).

[1680] CE, 7 février 1936, *Jamart*, Rec. p. 172. La formule demeure d'ailleurs inchangée (Cf. par ex. : CE, 6 décembre 2002, *M. Mollard*, Rec. p. 584).
[1681] Les ministres « sont les chefs d'un ensemble de services de l'administration d'État érigés en ''départements ministériels'' ou ''ministères'' » (CHAPUS, *Droit administratif général*, *op. cit*, p. 205).
[1682] G. BRAIBANT & B. STIRN, *op. cit.*, p. 64.
[1683] J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.,* p. 334.
[1684] J. FOURNIER, *op. cit*., p. 38.
[1685] B. CHENOT, *Être ministre*, Plon, 1967, p. 34.

a) Le ministre dispose d'un pouvoir d'organisation de son département ministériel

L'autonomie du ministre dans l'organisation de son département se matérialise notamment par :

- le fait que, coutumièrement, le ministre organise discrétionnairement la structuration et le fonctionnement de son cabinet ministériel. Il peut en effet poser des règles générales quant au fonctionnement de celui-ci ;
- le fait que le ministre définisse en partie l'organisation et le fonctionnement de son administration centrale[1686] par voie d'arrêtés ministériels et interministériels, voire de circulaires[1687], après que le Premier ministre en a décrété l'organisation générale[1688], le ministre pouvant spécialement créer des services au sein de l'ensemble de son administration (CE, Ass., 1er avril 1949, *Chaveneau*)[1689] ;
- le fait qu'en marge des compétences dévolues au Premier ministre par le décret du 8 juin 2006[1690], s'il existe un vide juridique, le ministre puisse créer des structures administratives consultatives destinées à le seconder dans l'exercice de ses fonctions (CE, 11 mai 1979, *Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*)[1691] ;
- le fait que le ministre soit le garant du bon fonctionnement des services de son département ministériel, en particulier pour en assurer la continuité en cas de grève des agents (CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*)[1692] ou pour éviter tout risque de dysfonctionnement en général[1693].

[1686] Il dispose également d'un « pouvoir d'organisation des services déconcentrés » (CE, 26 octobre 2012, *M. B*, n°346648).

[1687] Pour une étude jurisprudentielle relative à ce type de circulaires, cf. notes sous Article 4 de la Loi n°83-634 *in* S. SALON & J.-C. SAVIGNAC, *Code de la fonction publique*, 13e éd., 2014, p. 25-27.

[1688] Sur ce point, cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 3.

[1689] CE, Ass., 1er avril 1949, *Chaveneau*, Rec. p. 161. Sur ce point, cf. également : CE, 19 mai 1989, *Madame Marabuto*, n°25029 ; CE, 5 septembre 2001, *Union des syndicats CGT des personnels des affaires culturelles*, n°218072 ; CE, 20 novembre 2002, *Syndicat des médecins inspecteurs de la santé publique*, Rec. p. 585.

[1690] Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif, J.O. du 9 juin 2006, p. 8706. De jurisprudence constante, le ministre ne saurait légalement instituer un organisme consultatif qui entrerait en concurrence avec tel autre organisme dont la création relève, en vertu d'une législation législative ou décrétale, d'un décret (CE, Sect, 8 janvier 1982, *SARL Chocolat de régime Dardenne*, précité). Le garde des Sceaux n'est par exemple pas en droit de créer par voie d'arrêté des comités d'établissement dans les prisons, concurrents des comités techniques paritaires et des comités d'hygiène et de sécurité (CE, 20 septembre 1999, *M. Ajolet*, précité).

[1691] CE, 11 mai 1979, *syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, Rec. p. 203 ; CE, Sect., 29 décembre 1995, *Syndicat national des personnels de préfecture CGT-FO*, Rec. p. 459.

[1692] CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, Rec. p. 426.

[1693] Cf. par ex. : il a été jugé légal que le ministre de la justice proscrive « la détention et la consommation d'alcool dans l'ensemble du périmètre des établissements pénitentiaires, aux fins d'assurer le bon fonctionnement du service et de prévenir les risques liés à la consommation d'alcool pour la sécurité des personnels et des détenus » (CE, 11 avril 2008, *Union générale des syndicats pénitentiaires CGT*, Rec. p. 579).

Par voie de conséquence, le ministre est également le supérieur hiérarchique des collaborateurs de son ministère.

b) Le ministre dispose d'un pouvoir hiérarchique sur les personnels de son département ministériel

Certains ministres, à l'image du ministre de l'Éducation nationale ou du ministre de la défense, comptent des centaines de milliers d'agents sous leur direction. Ce pouvoir hiérarchique implique notamment que :

- le ministre dispose d'un pouvoir d'instruction lui permettant d'adresser à ses services les mesures à prendre (CE, 12 décembre 2012, *Syndicat national des établissements privés pour personnes âgées*)[1694]. Pour que les agents appliquent les consignes ministérielles ainsi que les orientations gouvernementales, le ministre fixe en effet un certain nombre d'instructions par voie d'arrêtés, de notes, de lignes directrices[1695] ou de circulaires ministérielles[1696]. « Ces dernières jouent, dans le fonctionnement pratique de l'administration française, un rôle important : c'est la ''bible du fonctionnaire'' ! »[1697]. « Formellement ces documents quelle que soient leur appellation et leur présentation, sont prioritairement destinés à ''circuler'' à l'intérieur du service, pour y être lus et appliqués. Certains restent secrets, d'autres n'ont qu'une diffusion restreinte. Mais ils sont aussi parfois publiés au Journal officiel ou dans un bulletin ministériel »[1698].
- Le ministre peut être amené à jouer par ailleurs un rôle décisif dans la définition des conditions de carrière de certains de ses agents. Dans le respect des normes législatives et réglementaires en vigueur[1699], le ministre peut réglementer certaines modalités de nomination, de notation, de rémunération, d'avancement, de promotion,

[1694] CE, 12 décembre 2012, *Syndicat national des établissements privés pour personnes âgées*, précité.
[1695] Sur ce point, cf. spéc. : CE, Sect., 13 juillet 1962, *Arnaud*, Rec. p. 474 ; CE, Sect., 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, Rec. p. 750 ou CE, 14 décembre 1984, *SA Gilbert Marine*, Rec. p. 444.
[1696] Pour une définition des circulaires, directives, notes de service et instructions, cf. spéc. : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 1.3.7. Pour une étude jurisprudentielle relative à ce type de circulaires, cf. notes sous Article 4 de la Loi n°83-634 *in* S. SALON & J. C. SAVIGNAC, *loc. cit*.
[1697] J. RIVERO & J. WALINE, *op. cit.*, p. 62.
[1698] C. GUETTIER, *op. cit.*, p. 345.
[1699] Sur la nécessité pour le ministre de disposer d'une habilitation expresse afin de compléter les dispositions statutaires des agents placés sous sa responsabilité, cf. spéc. : CE, 14 janvier 1976, *Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public*, Rec. p. 25.

d'affectation et de mutation des agents placés sous son autorité (CE, Sect., 24 avril 1964, *Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires*)[1700].

Au-delà de toutes ces compétences, le pouvoir réglementaire ministériel fait l'objet d'un strict encadrement, le Premier ministre devant demeurer le titulaire du pouvoir réglementaire de droit commun.

4. Les limites pratiques de la jurisprudence *Jamart*

Si les ministres exercent bien des compétences réglementaires, la portée des mesures qu'ils peuvent prendre ne doit cependant pas être surestimée pour diverses raisons[1701].

Les règles posées par un ministre ne peuvent d'abord intervenir que pour prolonger des dispositions législatives et réglementaires. Non seulement, hiérarchie des normes oblige, elles ne peuvent s'y substituer, mais surtout, elles ne peuvent guère s'en écarter.

En somme, les dispositions réglementaires prises par un ministre ne peuvent l'être qu'en vertu d'une habilitation textuelle ou au titre du pouvoir réglementaire propre à tout chef de service. Précisément dans cette seconde hypothèse, le pouvoir réglementaire du ministre ne peut « s'exercer que dans la mesure où les nécessités du service l'exigent, et envers les seules personnes qui se trouvent en relation avec le service, soit qu'elles y collaborent, soit qu'elles l'utilisent » (CE, 6 octobre 1961, *UNAPEL*)[1702].

Ainsi, sans délégation expresse, un ministre ne peut fixer de règles statutaires concernant les personnels de son département ministériel qu'à partir du moment où les « nécessités du service l'exigent » (CE, Sect., 4 novembre 1977, *Dame Si Moussa*)[1703]. Pour le reste, le ministre voit son autonomie limitée par le droit commun de la fonction publique.

Enfin, lorsqu'un ministre essaie de s'arroger indûment le pouvoir réglementaire en fixant des règles générales et impersonnelles ou impératives par voie de circulaire ou de directive, le Conseil d'État les annule systématiquement[1704].

[1700] CE, Sect., 24 avril 1964, *Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires*, Rec. p. 242. En l'espèce, il s'agissait de la fixation par arrêté du ministre de la Justice, des conditions de rémunération du personnel médical contractuel des établissements pénitentiaires.

[1701] Pour aller plus loin sur ce point, cf. spéc. : M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLVÉ, B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 19e éd., 2013, p. 303-304.

[1702] CE, 6 octobre 1961, *UNAPEL* précité. Cf. par ex. également : CE, Ass., 30 juin 2012, *Association ''Choisir la vie et autres''*, Rec. p. 249) : le ministre ne peut faire usage de son pouvoir « que sous réserve des compétences attribuées à d'autres autorités par des textes législatifs et réglementaires en vigueur et dans le respect des lois et règlements qui régissent les activités qu'il entend confier à ces agents ».

[1703] CE, Sect., 4 novembre 1977, *Dame Si Moussa*, Rec. p. 417.

[1704] Cf. par ex. **:** CE, Sect., *Madame Duvignères*, 18 décembre 2002, Rec. p. 463.

Cela dit, le ministre dispose d'autres compétences administratives qui lui ont été conférées par le législateur organique et déléguées par le Premier ministre : il dispose effectivement d'un large pouvoir de nomination au sein de son département ministériel.

B. La loi organique et plusieurs dispositions réglementaires confèrent au ministre le pouvoir de prendre des mesures individuelles au sein de son département ministériel

L'article 13 de la Constitution fait du président de la République le titulaire de droit commun du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires de l'État. L'article 21 al. 1 C dispose par ailleurs que le Premier ministre, sous réserve des dispositions de l'article 13 C, nomme aux emplois civils et militaires. Or, l'article 4 de l'ordonnance du 28 novembre 1958 prévoit qu'une partie de ce pouvoir de nomination est déconcentré au niveau ministériel. De même, les ministres exercent un pouvoir de proposition décisif lors des nominations présidentielles et sont pleinement autonomes dans la nomination des collaborateurs de leurs cabinets ministériels (1). Le pouvoir de prendre des mesures individuelles au sein du département ministériel ne s'arrête pas là : le ministre dispose également d'un pouvoir disciplinaire vis-à-vis de ses agents et du « pouvoir » de les mettre à la retraite (2).

1. Un pouvoir de nomination des agents de son ministère

L'article 4 de l'ordonnance du 28 novembre 1958 dispose que « le pouvoir de nomination est confié, notamment par mesure de simplification ou de déconcentration administratives, aux ministres ou aux autorités subordonnées »[1705]. De surcroît, sur le fondement de l'article 21 C, le Premier ministre peut déléguer son propre pouvoir de nomination aux membres de son Gouvernement.

Ainsi, la plupart des fonctionnaires de l'État sont nommés par voie d'arrêté ministériel. Chaque ministre de tutelle participe au choix des agents placés sous son autorité hiérarchique, sous réserve des compétences dévolues au président de la République et au Premier ministre. En somme, « pour tous les emplois des catégories B, C et D et même pour une bonne partie des emplois de catégorie A, ce sont, en vertu des textes applicables, des arrêtés ministériels (…) qui procèdent aux nominations »[1706]. « Une étude statistique révèle ainsi qu'en moyenne entre 2002 et 2012 ont été pris 3 600 arrêtés de nomination par an, contre 1 400 décrets »[1707].

[1705] Ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, J.O. du 29 novembre 1958, p. 10687.
[1706] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 69.
[1707] B. MONTAY, « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la Ve République », *Jus Politicum*, décembre 2013, n°11, p. 11.

Les ministres ont par ailleurs un pouvoir de proposition et de contreseing dans les nominations pour les emplois les plus élevés intéressant leur département ministériel. Ce rôle a été rappelé par un Premier ministre dans une circulaire relative à l'organisation gouvernementale : « les nominations aux plus hauts emplois publics sont faites par décret du Président de la République, le plus souvent pris en conseil des ministres. Dans la préparation de ces nominations, vos propositions doivent m'être adressées au plus tard le jeudi précédant le conseil des ministres, lorsque la nomination doit être délibérée en conseil des ministres »[1708]. En effet, en pratique, pour les nominations inscrites en partie B du Conseil des ministres, les membres du Gouvernement doivent faire parvenir leurs propositions au Secrétariat général du Gouvernement qui les transmet au cabinet du Premier ministre. Une fois que ce dernier a donné son accord de principe, les propositions de nomination sont transmises au secrétariat général de l'Élysée[1709] qui les soumet au président de la République pour validation[1710]. Une fois qu'un accord est trouvé sur le nom de l'intéressé, la nomination est inscrite à l'ordre du jour de la partie B du Conseil. Reste ensuite à apposer la signature du président de la République au bas du décret de nomination ainsi que les contreseings du ou des ministre(s) intéressé(s).

L'autonomie des membres du Gouvernement est encore plus tangible dans la nomination des membres de leur cabinet ministériel. Dans ce domaine, ils jouissent d'une pleine autonomie comme nous le verrons plus loin[1711].

Le pouvoir de nomination n'épuise pas la matière des mesures individuelles que peut prendre un ministre. À cet égard, il dispose notamment d'un pouvoir disciplinaire et du pouvoir de mettre en retraite les fonctionnaires de son département ministériel.

[1708] Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental, J.O. du 7 juin 1997.

[1709] « Entre l'Élysée et les cabinets ministériels, ça ferraille, intrigue, manigance jusque tard dans la nuit du mardi au mercredi, chacun tentant de faire pencher la balance en faveur de son protégé. Un nom validé la veille au soir peut s'envoler dans la nuit et être remplacé par un autre dans le dossier posé sur la table du salon Murat le lendemain matin » (B. BONTE, *op. cit.*, p. 22).

[1710] Un témoignage rapporte que « Nicolas Sarkozy s'implique tellement peu dans l'ordre du jour qu'il semble parfois découvrir certaines nominations ou décorations pendant le Conseil. Impensable chez ses prédécesseurs. Un jour, il s'étonne du choix du président de l'Agence des participations de l'État, la société qui détient les participations de l'Etat dans les entreprises, présenté par Bercy et la Défense ». Il demande : « Avez-vous rencontré le patron ? Quel est son projet d'entreprise ? Ni Christine Lagarde, ni Hervé Morin ne sont en mesure de répondre. L'actuel titulaire du poste, Jean-Dominique Comolli, attendra une semaine de plus pour voir sa nomination entérinée » (B. BONTE, *op. cit.*, p. 125).

[1711] Cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

2. Un pouvoir disciplinaire et de mise en retraite

Le pouvoir hiérarchique du ministre se double d'un pouvoir disciplinaire au sein de son département ministériel. En clair, le ministre peut infliger des sanctions en cas de faute aux agents qu'il a nommés. L'article 19 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit, en effet, que « le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination »[1712] tout comme l'article 44 du décret en Conseil d'État du 17 janvier 1986 qui dispose que « le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité ayant le pouvoir de procéder au recrutement »[1713].

Conformément aux dispositions du décret du 27 février 1979[1714], un ministre peut en outre prononcer la mise à la retraite d'un fonctionnaire civil atteint par la limite d'âge ou ayant demandé à faire valoir ses droits à la retraite et ce, dans deux hypothèses. D'une part, « lorsque l'agent a été nommé par un décret non délibéré en conseil des ministres, la décision incombant alors au ministre dont relève le corps d'appartenance du fonctionnaire ». D'autre part, « lorsque l'agent a été nommé par arrêté du Premier ministre et du ministre intéressé, auquel cas il est mis à la retraite par arrêté de ce dernier »[1715].

Ceci étant dit, il faut savoir que le ministre n'exerce pas que des compétences individuelles ou réglementaires ayant trait à son département ministériel ; il peut également exercer des compétences réglementaires pour toute question relative à son domaine d'attribution ou de délégation dans le cadre du mécanisme du contreseing.

§2 – Le constituant associe le ministre au pouvoir réglementaire par le mécanisme du contreseing

« Dépourvus de façon générale, de pouvoir réglementaire, les ministres sont toutefois associés à l'exercice de celui-ci par le contreseing »[1716]. Les ministres sont en effet associés au processus d'élaboration réglementaire puisqu'ils disposent « de l'initiative quasi exclusive des actes réglementaires du Premier ministre, qu'ils exercent une influence déterminante sur le contenu de ses actes et enfin, qu'ils sont nécessairement appelés à donner leur contreseing

[1712] Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précitée.
[1713] Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, J.O. du 19 janvier 1986, p. 953.
[1714] Décret n°79-156 du 27 février 1979 relatif à certaines modalités de mise à la retraite des fonctionnaires civils et des magistrats, J.O. du 28 février 1979, p. 483.
[1715] Sur point, cf. spéc. : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 4.2.1.
[1716] B. STIRN, *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, LGDJ, Coll. Droit administratif, 1995, p. 59.

au terme de la procédure »[1717]. « Le ministre pourra suggérer au titulaire du pouvoir réglementaire, par exemple le Premier ministre de prendre tel ou tel décret. En ce cas, il est plus que probable qu'on lui demandera de préparer, c'est-à-dire de rédiger, le texte en cause. À l'arrivée, le ministre devra contresigner le décret »[1718].

Le constituant associe effectivement le ministre au pouvoir réglementaire par le mécanisme de sa contresignature, qu'il s'agisse du « ministre responsable » des actes du chef de l'État au titre de l'article 19 de la Constitution (A) ou du « ministre chargé de l'exécution » des actes du Premier ministre au sens de l'article 22 de celle-ci (B). Une telle reconnaissance pourrait être reconnue juridiquement comme un véritable partage de compétences réglementaires mais tel n'est étrangement pas l'avis du juge administratif (C).

A. La fonction de « ministre responsable » des actes du président de la République au sens de l'article 19 de la Constitution et de la jurisprudence *Pelon* de 1966

Le Premier ministre, et, le cas échéant, les ministres responsables, contresignent les actes du président de la République[1719], qu'il s'agisse d'actes réglementaires ou individuels[1720]. Or, faute de définition constitutionnelle, le Conseil d'État a dû préciser la notion de « ministre responsable ».

De jurisprudence constante, les ministres responsables sont ceux auxquels « incombent, à titre principal, la préparation et l'application des actes » du chef de l'État (CE, 10 juin 1966, *Pelon et autres*)[1721], le contreseing les signalant « comme acteurs essentiels de la préparation et de l'exécution de l'acte »[1722].

À l'évidence, le contreseing du Premier ministre est suffisant dès lors que c'est à lui seul qu'incombent, à titre principal, la préparation et l'application des actes concernés (CE, 27 mai 1960, *Lagaillarde*)[1723].

[1717] A. CÉLARD, *Le partage du pouvoir réglementaire de l'État, op. cit.*, p. 118.
[1718] J. RIVERO & J. WALINE, *op. cit.*, p. 63.
[1719] En dehors de ceux mentionnés à l'article 19 C : « Les actes du président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables ».
[1720] Notons que les actes du chef de l'État qui doivent être contresignés sont aussi bien des actes réglementaires qu'individuels (CE, 31 janvier 1986, *Legrand*, Rec. p. 23), à l'exception notable des actes relatifs à la nomination de ses collaborateurs directs (CE, 5 mai 1976, *Union syndicale CFDT des administrations centrales*). Il s'agit également des ordonnances de l'article 38 (CE, 5 novembre 2001, *Société des agrégés de l'Université*, Rec. p. 631).
[1721] CE, Sect., 10 juin 1966, *Pelon et autres*, Rec. p. 384. Le Conseil constitutionnel a pu se prononcer dans le même sens : « Le ministre de la justice, dont l'absence de contreseing est critiquée, n'avait pas la qualité de ‘‘ ministre responsable’’ au sens de l'article 19 de la Constitution, dès lors qu'il ne lui incombait pas, à titre principal, de préparer et d'appliquer le décret en conseil des ministres que conteste le requérant » (Cons. Const., n°2000-28 REF, *Décision du 11 septembre 2000 sur une requête présentée par Monsieur Alain Meyet,* précitée).
[1722] G. CARCASSONNE, *op. cit.*, p. 122. Pour un inventaire de toutes les jurisprudences confirmant l'arrêt *Pelon*, cf. note sous article 19 C du code constitutionnel rédigé par le Professeur Lascombe, *op. cit.*, p. 435.
[1723] CE, 27 mai 1960, *Lagaillarde*, Rec. p. 369.

Enfin, notons que le ou les ministre(s) *sur le rapport desquels* est pris le texte sont nécessairement regardés comme « responsables » de son application et doivent donc le contresigner[1724].

Concrètement, dans la pratique, le ministre responsable est celui qui prend l'initiative d'élaborer le texte en question, confie à ses services la responsabilité de cette confection, s'emploie à recueillir l'adhésion des autres départements ministériels, soumet le texte au Conseil des ministres, contresigne celui-ci et en assure le contrôle comme l'application[1725].

Le contreseing du ministre responsable remplit donc plusieurs fonctions essentielles :

- Il **certifie authentiquement** que l'acte a bien été signé par le Chef de l'État.
- Il **engage la responsabilité du ministre contresignataire**. Le Président étant irresponsable, le ministre responsable devra répondre personnellement devant la représentation nationale de l'acte qu'il a signé, ce contreseing lui faisant endosser la responsabilité de l'acte devant le Parlement. Autrement dit, il devra se soumettre aux questions et contrôles des parlementaires qui peuvent l'interroger sur la portée de tel ou tel texte dont il aura eu la charge de la préparation.
- Le contreseing **engage la responsabilité collective du Gouvernement**. Le Président étant irresponsable, le Gouvernement peut être appelé à répondre collectivement devant l'Assemblée nationale des actes du chef de l'État que le Premier ministre ou des ministres ont contresignés. En d'autres termes, au titre de l'article 49 de la Constitution, le Gouvernement pourra voir sa responsabilité mise en jeu sur un texte signé par le président de la République qu'il a avalisé en apposant son contreseing.
- Le contreseing m**atérialise un accord de volontés entre le Président et les membres du Gouvernement**. D'un côté, le Président signe l'acte préparé pour manifester son accord ; de l'autre, le ministre contresigne également pour manifester son aval. En somme, la contresignature « concrétise (…) l'accord donné par les ministres contresignataires aux mesures décidées »[1726], de même qu'elle certifie que la décision n'est pas « une manifestation arbitraire de pouvoir personnel »[1727]. Il arrive cependant que, du fait de la primauté présidentielle, le contreseing n'exprime que la subordination des ministres. L'état de soumission dans lequel se trouve ordinairement

[1724] Au bas de ces actes, les ministres responsables sont désignés par la formule désormais traditionnelle selon laquelle : « le Premier ministre, le ministre de … et le ministre de … sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent » texte.
[1725] Sur ce point, cf. : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, Fiche 3.9.1.
[1726] R. CHAPUS, *op. cit.*, p. 209.
[1727] M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929, p. 412.

le Gouvernement permet au chef de l'État d'imposer ses choix s'il le souhaite, aucun ministre ne pouvant lui refuser son contreseing sous peine d'être révoqué[1728]. Le contreseing du ministre responsable peut, il est vrai, parfois davantage s'apparenter à une obligation qu'à un droit. Or, tant que le Président ne recourt pas à son pouvoir d'évocation et qu'il revient au ministre le soin de préparer les actes du chef de l'État, le ministre est le véritable créateur de l'acte. En un mot : le contreseing offre un véritable pouvoir de création de la norme au ministre qui, contrairement à ce qu'exprime la jurisprudence administrative, devrait être considéré comme le coauteur des actes du Président qu'il contresigne[1729].

- Le contreseing a ainsi sans doute en réalité davantage vocation à **symboliser la solidarité, la cohésion et l'unité au sein du pouvoir exécutif** en général et au sein du Gouvernement, en particulier. Les ministres peuvent toujours exprimer leurs divergences politiques dans la presse mais le contreseing finit toujours par souder juridiquement les membres du Gouvernement qui doivent répondre ensemble devant la représentation nationale de la politique engagée ou se démettre.
- Le contreseing constitue enfin, **un procédé de bonne administration** en ce qu'il permet d' « assurer la coordination des travaux administratifs »[1730]. Il a pour objet de « garantir la cohésion de l'action administrative »[1731] en assurant que la décision prise sera exécutée, sa portée étant parfois « plus pratique que théorique »[1732]. Tel est encore davantage le cas des contreseings des « ministres chargés de l'exécution » au sens de l'article 22 C dont la signification est sensiblement différente.

[1728] « Le contreseing peut être un moyen de pression vis-à-vis du chef de l'État ou du Premier ministre ». Or, « l'exemple d'Antoine Pinay qui fit la ''grève'' de la signature et qui fut révoqué, montre les limites de cette arme » (C. DEBBASCH, J. BOURDON, *et alii*., *op. cit.,* p. 776). En bref, « l'allégeance des ministres au chef de l'État, en logique présidentialiste, ôte toute signification, à la règle du contreseing qui est un dû. Le refus du ministre, voire un état d'âme, entraînerait sur-le-champ sa démission (précédent d'Edgar Pisani, en avril 1967) » (J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit*., p. 599).

[1729] Sur ce point, cf. *infra* C.

[1730] Conclusions M. Braibant sous Conseil d'État, 18 janvier 1963, *FNDSS et sieur Bazin*, *Droit social*, 1963, p. 277.

[1731] Cf. sur ce point, les conclusions de Mme Hagelsteen sur CE, sect., 1er juin 1979, *Association Défense et promotion des langues de France*, Rec. p. 252.

[1732] D. TURPIN, *op. cit.,* p. 616.

B. La fonction de « ministre chargé de l'exécution » des actes du Premier ministre au sens de l'article 22 de la Constitution et de la jurisprudence Sicard de 1962

L'article 22 de la Constitution dispose que « les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution ».

En l'absence de définition constitutionnelle, le Conseil d'État a dû préciser la notion de « ministre chargé de l'exécution » des actes du Premier ministre. Il s'agit des ministres[1733] qui ont « compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution » de ces actes[1734](CE, Ass., 27 avril 1962, *Sicard et autres*)[1735], l'absence de leur contreseing entraînant l'annulation des actes en question. Or, certains actes du Premier ministre n'appellent pas de mesure réglementaire ou individuelle d'exécution de la part des ministres (CE, Ass., 10 juillet 1981, *Union patronale des Hauts-de-Seine et autres*)[1736].

Le contreseing des ministres chargés de l'exécution n'a pas pour fonction de transférer la responsabilité du Premier ministre à d'autres membres du Gouvernement mais vise à porter à la connaissance *du* ou *des* ministres les obligations qui leur incomberont pour exécuter les actes à l'élaboration desquels ils n'auront pas été nécessairement associés. En effet, « les termes choisis de ''ministres chargés de leur exécution'' montrent bien que le contreseing agit ici comme un mécanisme d'information et non comme un transfert de responsabilité »[1737]. Selon le professeur Carcassonne, le contreseing de l'article 22 doit s'analyser « comme l'engagement d'assurer l'exécution et non comme l'approbation, ou la paternité partagée, d'un acte qui demeure, formellement, celui du Premier ministre, faute de quoi le ministre des Finances et du Budget, dont le contreseing est extrêmement fréquent, pourrait devenir une sorte de Premier ministre *bis* »[1738].

[1733] Les secrétaires d'État autonomes sont considérés comme des ministres au sens de l'article 22C (CE, 21 janvier 1977, *Peron-Magnan,* précité). En revanche, les secrétaires d'État ordinaires n'ont pas la qualité de ministre au sens de l'article 22 C (CE, 8 juillet 1988, *Union syndicale de médecin des hôpitaux publics*, Rec. p. 281) et l'absence de leur contreseing au bas d'un décret rentrant dans leurs attributions n'entache pas ce décret d'illégalité (CE, 3 décembre 1980, *Syndicat national de l'enseignement supérieur* & CE, 28 mai 1984, *Ordre des avocats de Saint-Denis de la Réunion* précités). « La même solution devrait s'appliquer en cas d'absence du contreseing d'un ministre délégué mais il n'y a pas de jurisprudence » (T. RENOUX & M. de VILLIERS, *Code constitutionnel*, *op. cit*., p. 551).

[1734] Les actes du Premier ministre devant être contresignés peuvent être des actes réglementaires, inviduels ou de simples décisions informelles (CE, Ass., 4 juin 2993, *Association des anciens élèves de l'ÉNA*, Rec. p. 168). En revanche, les actes concernant les services propres du Premier ministre ne sont pas soumis au contreseing des ministres chargés de l'exécution (CE, 3 décembre 1980, *SNESUP*, Rec. p. 454).

[1735] CE, Ass., 27 avril 1962, *Sicard et autres*, Rec. p. 279. Pour connaître les principaux développements jurisprudentiels relatifs aux contreseings de l'article 22 C, cf. spéc. : M. LASCOMBE, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, *op. cit*., p. 485-486.

[1736] CE, Ass., 10 juillet 1981, *Union patronale des Hauts-de-Seine et autres*, Rec. p. 305.

[1737] M. LASCOMBE, *op. cit.,* p. 482.

[1738] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit*., p. 132.

Matériellement, les ministres chargés de l'exécution sont pourtant bien ceux qui ont la charge de prendre les mesures juridiques nécessaires à l'application des actes du Premier ministre et sans lesquels ces actes ne pourraient entrer en vigueur. Mieux, il arrive souvent que le ministre prépare lui-même les actes qu'il devra contresigner, ce qui appuie la thèse selon laquelle il devrait être considéré comme le coauteur de certains actes du Premier ministre[1739]. De la même manière, « le ministre responsable » devrait être appréhendé comme le coauteur des actes du président de la République. En ce sens, la vision purement formaliste retenue par le juge administratif, aussi cohérente soit-elle, apparaît néanmoins critiquable.

C. La critique de la jurisprudence « Chambre de commerce d'Orléans » de 1957 considérant le contreseing des ministres comme une règle de forme et non comme une règle de partage des compétences

Dans son arrêt d'assemblée *Chambre de commerce d'Orléans* daté du 12 juillet 1957, le Conseil d'État a affirmé que le contreseing des ministres représentait une règle de forme et non une règle de compétence[1740]. Ainsi que le souligne le professeur Chapus, il s'agit d'« une jurisprudence dont le bien-fondé ne paraît pas évident à tous »[1741]. Cette jurisprudence du Conseil d'État nous paraît effectivement discutable si l'on procède à une lecture constitutionnelle de la règle du contreseing. La compétence de contresigner devrait être davantage considérée comme un pouvoir de décision conférant au ministre la qualité de coauteur de l'acte d'un triple point de vue (factuel, politique et juridique). Autrement dit, le contreseing ne devrait pas être réduit à une simple règle de forme.

Factuellement, les ministres responsables comme les ministres chargés de l'exécution représentent les autorités officiellement chargées de la préparation et de l'exécution de la plupart des actes du président de la République comme de ceux du Premier ministre. En effet, les actes du chef de l'État et, probablement dans une moindre mesure[1742], ceux du Premier ministre sont souvent l'œuvre des ministres et de leurs services et/ou de leur cabinet ministériel. Pour le dire autrement, *dans les faits*, les ministres et l'administration

---

[1739] Pour aller plus loin sur le régime du contreseing des actes signés par le Premier ministre, cf. spéc. : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit*., Fiche 3.9.2.

[1740] Cf. CE, Ass., 12 juillet 1957, *Chambre de commerce d'Orléans*, Rec. p. 474 ; CE, Sect., 25 janvier 1963, *Lemaresquier*, précité. ; CE, Sect, 31 décembre 1976, *Comités des riverains*, Rec. p. 580 ; CE, Sect, 25 février 1977, *Nicoud*, Rec. p. 115). Au surcroît, le juge administratif n'annule l'acte que si le vice porte sur une formalité « substantielle », constituant une « garantie » pour l'administration et les administrés. Par exemple, la participation à l'élaboration d'un décret du ministre rapporteur constitue une formalité substantielle dont le contreseing prouve le respect, à peine de nullité (CE, Ass., 14 avril 1995, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, Req. n°148379).

[1741] R. CHAPUS, *op. cit*., p. 208.

[1742] Le Premier ministre bénéficiant de nombreux services en comparaison du chef de l'État, en particulier ceux du secrétariat général du Gouvernement, peut faire préparer nombre de ses actes par ses administrations d'état-major.

gouvernementale sont les réels rédacteurs des actes. Les décrets sont préparés par les directions des ministères et sont transmis, une fois contresignés par les ministres concernés, au secrétariat général du Gouvernement pour signature du Premier ministre et, le cas échéant, du Président de la République, puis publication au Journal officiel.

Politiquement, les « ministres responsables » doivent répondre de l'acte qu'ils ont contresigné devant la représentation nationale. L'acte soumis au contreseing est aussi *la chose* du contresignataire puisqu'il qui devra en assumer la responsabilité politique. D'ailleurs, le ministre peut tout à fait décider de ne pas contresigner un acte qu'il jugerait contraire à ses convictions et dont il ne souhaiterait pas être considéré comme le coauteur[1743].

Mais surtout, juridiquement, en l'absence du ou des contreseings requis, l'acte réglementaire ne peut exister. Un acte nécessitant un contreseing ne prend vie qu'avec l'apposition de la signature du contresignataire et tout acte non contresigné est, par définition, illégal. À ce propos, un arrêt récent du Conseil d'État est venu rappeler que le Premier ministre « ne saurait exercer le pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 21 de la Constitution sans respecter les règles de forme ou de procédure applicables à cet exercice, notamment l'exigence de contreseing résultant de l'article 22 de la Constitution (CE, 26 décembre 2012, *Association « Libérez les mademoiselles »*). De même, un acte qui a été mal contresigné sera entaché d'illégalité et pourra être annulé dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir. Par ailleurs, la simple participation du ministre qui doit contresigner, à une réunion de travail à l'occasion de laquelle il a donné son accord, ne vaut pas contreseing[1744]. Au même titre, une lettre d'accord du ministre n'est pas en soi suffisante, son contreseing devant apparaître[1745].

Formellement, le juge administratif considère que l'acte ne connaît qu'un auteur : l'autorité signataire. Organiquement, l'on peut valablement soutenir que les contresignataires sont d'authentiques coauteurs car rien ne peut exister factuellement, politiquement et juridiquement sans leur intervention. Tout se passe comme si le juge administratif ignorait la complexité constitutionnelle des règles du contreseing pour en offrir une lecture strictement juridique qui fait fi de la réalité pratique.

[1743] Le contreseing peut être un instrument de poids pour un ministre comme l'atteste cette anecdote. Jacques Chirac voulait imposer en 2003 son propre candidat comme directeur de la comptabilité publique ce qu'Alain Lambert, ministre du budget a refusé. Voici le discours qu'aurait tenu M. Lambert au Président de l'époque : « Monsieur le Président, ce n'est pas possible. Je ne signerai pas. Et vous avez besoin de ma signature pour ce genre de nomination – Mais c'est du chantage ! Tu sais que je peux te virer ? répond Chirac – Eh bien, virez-moi ! C'est ma responsabilité, je ne signe pas. Chirac finit par céder raconte Alain Lambert » (B. BONTE, *op. cit.*, p. 24).

[1744] CE, Sect., 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains*, Rec. p. 580.

[1745] CE, Sect., 2 juillet 1965, *Syndicat national des parcs automobiles*, Rec. p. 397.

Tout bien compté, le Gouvernement ne dispose donc pas d'une autonomie pleine et entière dans la définition des fonctions administratives de ses membres. Il en va autrement pour ce qui concerne la définition de leurs fonctions politiques communes.

SECTION 2 – UNE PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS POLITIQUES COMMUNES À TOUS LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Les fonctions politiques communes des membres du Gouvernement ne sont nullement définies dans la Constitution laquelle ne contient qu'une définition des pouvoirs gouvernementaux. La Constitution ne dit pas si un ministre peut être à l'origine de décisions engageant le Gouvernement, dans quelle mesure il participe à l'adoption des décisions gouvernementales, en quel sens il peut seconder le Premier ministre dans sa fonction d'initiative de la loi, ni selon quelles modalités il peut participer aux travaux du Parlement ou à ceux du Conseil des ministres de l'Union européenne.

La circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 relative à l'organisation du travail gouvernemental[1746] et la circulaire n°5709/SG du 17 avril 2014[1747](qui ont repris dans leurs grandes lignes la circulaire Jospin du 6 juin 1997) définissent les grandes fonctions politiques communes à tous les membres du Gouvernement : la participation à l'initiative et à l'adoption des décisions gouvernementales (§1), l'élaboration des textes législatifs et réglementaires (§2) ainsi que la participation des membres du Gouvernement aux travaux du Parlement (§3).

§1 – La pleine autonomie dans la définition de la fonction d'initiative et d'adoption des décisions gouvernementales

La Constitution et la loi demeurent silencieuses à propos du rôle des membres du Gouvernement dans le processus décisionnel gouvernemental. C'est la pratique et/ou la coutume gouvernementales, parfois formalisées par voie de circulaires, qui ont comblé ce silence. Non seulement, en début de chaîne décisionnelle, l'habitude veut que les membres du Gouvernement jouent un rôle dans l'initiative des décisions gouvernementales (A) mais également, en fin de chaîne, dans l'adoption de celles-ci (B).

[1746] Circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 précitée.
[1747] Circulaire n°5709/SG précitée mais non publiée.

A. La fonction d'initiative des décisions gouvernementales

La circulaire n°5222/SG rappelle qu'il incombe à chaque membre du Gouvernement, de préparer, dans le domaine d'attributions qui est le sien, – c'est-à-dire dans le domaine qui a été défini par son décret d'attribution ou de délégation –, les décisions que le Gouvernement doit prendre et d'en avertir subséquemment le cabinet du Premier ministre. Autrement dit, la première fonction d'un ministre est d'impulser des projets[1748].

Cette fonction d'initiative des décisions gouvernementales a pratiquement toujours un caractère interministériel. C'est pourquoi, les Premiers ministres invitent les membres de leur Gouvernement à travailler de concert à la préparation des décisions et à ne faire remonter à Matignon que les « différends interministériels irréductibles »[1749].

En réalité, l'initiative des décisions interministérielles s'opère rarement directement au niveau des membres du Gouvernement sauf lorsque le collège gouvernemental est resserré[1750]. Certes, les ministres et secrétaires d'État lancent des projets et dialoguent parfois directement entre eux, mais en pratique, leur participation à la fonction de préparation des décisions gouvernementales reste très largement indirecte. Leurs propositions émanent souvent de leur cabinet et/ou de leurs services. De même, elles sont examinées à l'occasion des réunions interministérielles se tenant à Matignon, sous la présidence d'un membre du cabinet du Premier ministre et en dehors de leur présence[1751].

Il n'en reste pas moins qu'officiellement, les décisions interministérielles sont considérées comme préparées à l'initiative du Premier ministre et sur la proposition des membres du Gouvernement en personne. Ajoutons qu'au stade interministériel, et *a fortiori*, dans les stades ultérieurs du processus de délibération gouvernementale, tous les membres du Gouvernement sont engagés par les décisions prises et doivent théoriquement s'exprimer à propos de celles-ci de manière solidaire. À cet égard, une circulaire du 10 juillet 2007 rappelle en quel sens « la richesse des échanges qu'entretiennent les membres du Gouvernement, la façon dont leurs services travaillent utilement de concert sont un élément déterminant de l'action gouvernementale »[1752].

[1748] Cf. par ex. : l'anecdote de cette ancienne ministre qui obtient un moratoire sur les OGM (*in* B. BONTE, *op. cit.*, p. 205-206).
[1749] Pour reprendre l'expression de la circulaire n°5222/SG précitée.
[1750] Lionel Jospin explique par exemple qu'il a voulu une équipe resserrée afin de favoriser « la discussion collective » entre les membres de son équipe (Cf. R. BACQUÉ, *L'enfer de Matignon*, *op. cit.*, p. 57). Et l'ancien Premier ministre d'ajouter : « Je voulais que ce gouvernement soit un lieu d'élaboration collective et de discussion sur la mise en œuvre des décisions » (*Ibidem*).
[1751] Cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, §4.
[1752] Circulaire n°5242/SG du 10 juillet 2007 relative aux relations de travail entre les membres du Gouvernement.

Si les membres du Gouvernement peuvent lancer des initiatives décisionnelles, ils sont également appelés à adopter, *in fine*, les décisions gouvernementales.

B. La fonction d'adoption des décisions gouvernementales

À l'exception du Conseil des ministres, la Constitution et la loi ne donnent pas de liste des organes de délibération gouvernementale au sein desquelles se réunissent les membres du Gouvernement pour décider de la politique gouvernementale[1753].

Ainsi qu'évoqué plus haut, les ministres et secrétaires d'État sont régulièrement convoqués à des Conseils interministériels à l'Élysée ou à des Comités interministériels à l'Hôtel Matignon. Au sein de ces instances politiques, ils ont l'opportunité d'exprimer leurs positions personnelles et de participer, *de facto*, à la définition de la politique gouvernementale[1754] ainsi qu'à l'adoption de certaines décisions gouvernementales.

Certains Premiers ministres privilégient les réunions ministérielles pour l'adoption de ces décisions. Dans sa circulaire du 17 avril 2014, Manuel Valls a par exemple expliqué que « les projets de loi et les sujets appelant une décision engageant plusieurs membres du Gouvernement » seraient précédés « très en amont, d'une réunion de nature politique, réunissant sous sa présidence les principaux ministres concernés ».

Or, pour un ministre, le temps le plus fort de la vie gouvernementale reste, à tout le moins d'un point de vue symbolique, sa participation au Conseil des ministres. « Le pouvoir politique, constitutionnel, des ministres est, en effet, un pouvoir collégial : c'est le pouvoir de délibérer en Conseil des ministres de la politique de l'État »[1755]. Pour autant, le rituel instauré par la coutume gouvernementale veut que tout soit décidé en amont du Conseil des ministres et que la fonction des membres du Gouvernement au sein de cette instance s'apparente davantage à celle de spectateurs que de véritables acteurs des décisions gouvernementales[1756].

En vérité, les membres du Gouvernement jouent surtout un rôle dans l'élaboration des avant-projet de lois et des actes réglementaires. Ces fonctions ont été façonnées par la pratique gouvernementale ainsi que par la jurisprudence administrative, lesquelles ont récemment été synthétisées dans le guide légistique du SGG et du Conseil d'État.

[1753] *Cf. supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.
[1754] Sur les fonctions précises de ces organes, cf. *infra* Chapitre 3.
[1755] V. CONSTANTINESCO & S. PIERRÉ-CAPS, *op. cit.*, p. 382.
[1756] Sur le fonctionnement du Conseil des ministres, cf. *infra* Chapitre 3.

§2 – L'autonomie dans la définition des fonctions de « ministre chef de file » et de « ministre rapporteur »

Il revient à chaque ministre, dans son secteur d'attributions, de préparer les avant-projets de loi ainsi que les projets d'ordonnance et de décret, le Gouvernement s'apparentant à un véritable « atelier législatif »[1757].

Les procédures présidant à l'élaboration des textes d'origine gouvernementale n'ont pas été définies par la Constitution, ni par la loi. En dehors des consultations obligatoires imposées par le constituant ou le législateur dans le processus de confection de certaines lois[1758] et des exigences posées par la loi organique du 15 avril 2009 sur la nécessité de réaliser des études d'impact[1759], les modalités de confection des textes d'origine gouvernementale restent libres.

Ces procédures légistiques intragouvernementales procèdent donc de pratiques gouvernementales qui ont été consignées par voie de circulaires[1760] puis synthétisées dans le guide légistique coproduit par le secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État. D'ailleurs, à propos des projets de loi, le guide légistique le reconnaît explicitement : « le titre V de la Constitution, qui traite des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, fixe les règles à suivre pour soumettre au vote des assemblées parlementaires les projets et propositions de loi. En ce qui concerne les projets de loi, la mise en œuvre de la procédure législative ainsi que l'accomplissement des formalités nécessaires au déroulement de cette procédure relèvent du Premier ministre et, par conséquent, du secrétariat général du Gouvernement »[1761]. C'est dire que la procédure de préparation des textes d'origine gouvernementale repose « essentiellement sur des règles méta-juridiques »[1762].

Sans revenir en détails sur le processus intragouvernemental d'élaboration des textes législatifs et réglementaires (lequel relève en grande partie de la compétence de

---

[1757] J. GICQUEL, « Une redéfinition des rapports entre l'Exécutif et le législatif », *Cahiers français*, janvier-février 2001, n°300, p. 13.

[1758] Cf. par ex. : Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental est soumis pour avis au Conseil économique, social et environnemental (Article 70 C). Autre exemple : « L'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse » (Art. L. 4422-16-V). Sur ces obligations de consultation, cf. spéc. : C. BERGEAL, *Rédiger un texte normatif*, *op. cit.*, p. 240-241 & SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, Fiche 3.6.4.

[1759] Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.O. du 16 avril 2009.

[1760] Cf. par ex. : Circulaire n°3715/SG du 25 octobre 1991 relative à l'élaboration des projets de loi, B.O.S.P.M. n°91/4, p. 3-4 mais surtout la « petite circulaire rouge » (Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, J.O. du 1er février 1997).

[1761] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 2.2.4.

[1762] P. AMSELEK, « Le rôle de la pratique dans la formation du droit », *op. cit.*, p. 1486.

l'administration gouvernementale[1763]), il est néanmoins nécessaire de définir ici les grandes fonctions politiques exercées en la matière par les membres du Gouvernement eux-mêmes, lorsque leur est attribuée la qualité de « ministre chef de file » (A) ou de « ministre rapporteur » d'un projet d'ordonnance ou de décret (B).

A. La fonction politique de *ministre chef de file* d'un projet de loi

Quand bien même l'initiative gouvernementale de la loi appartient au Premier ministre sur le plan juridique, en vertu de l'article 39 de la Constitution, chaque ministre peut être à l'origine politique d'un avant-projet de loi[1764].

- Tout ministre peut prendre l'initiative politique de proposer un avant-projet de loi au Premier ministre

Tout ministre peut prendre l'initiative politique de proposer un avant-projet de loi. La paternité des idées politiques n'est en effet pas l'apanage du chef du Gouvernement. Dépourvu du pouvoir d'initiative juridique de la loi comme du pouvoir réglementaire général, les membres du Gouvernement, ministres ou secrétaires d'État[1765], peuvent néanmoins demander à leur cabinet de réfléchir à des idées de projets de loi, lesquels leur permettent de définir la politique de leur ministère. Le rôle du cabinet du ministre consiste alors à définir les premières grandes lignes politiques du texte législatif ainsi qu'à préparer et à organiser, si nécessaire, des rencontres avec leurs homologues des autres ministères concernés pour en discuter. Durant cette phase de cadrage politique, le cabinet peut bien entendu mobiliser les services d'administration centrale qui, non seulement sont à sa disposition pour répondre aux questions techniques liées au texte en préparation mais également pour réaliser l'étude d'impact de celui-ci[1766], conformément à la loi organique du 15 avril 2009[1767]. Pendant au

[1763] Cf. *infra* Partie 2, Titre 2.

[1764] Sur ce point, cf. spéc. : Cons. const., décisions n°93-329, n°2009-579, n°84-179, n°2001-455, n°2005-35 REF, n°2004-504 DC précitées.

[1765] Un ministre délégué ou secrétaire d'État peut tout à fait être à l'initiative d'un avant-projet de loi ou se voir confier une telle tâche par son ministre de tutelle. Dans ce cas, ils prépareront le texte avec leur cabinet et leurs services mais resteront subordonnés à leur ministre de tutelle. Qui plus est, leur ministre de tutelle sera désigné comme le ministre officiellement chargé d'en défendre la discussion devant le Parlement. Par exemple, la loi du 1er août 2013 pour l'initiative économique a bien été préparée par le secrétaire d'État, Renaud Dutreil mais le décret de présentation du texte devant l'Assemblée nationale avait confié à Francis Mer, Ministre de tutelle de Renaud Dutreil, le soin de présenter le texte au nom du Premier ministre (Cf. Loi n°2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique, J.O. du 5 août 2013, p. 13449).

[1766] Étant entendu qu'une réunion de méthode relative à l'étude d'impact peut être organisée si besoin par le Secrétariat général du Gouvernement (Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiches 2.2.1 & 2.2.10). Par ailleurs, il faut savoir que « l'élaboration de l'étude d'impact doit être engagée dès les premiers stades de la préparation de la réforme, puis enrichie par itérations tout au long du processus de conception du projet de texte » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 1.1.2).

moins un mois, des travaux intraministériels[1768] et interministériels sont menés avant que la réunion de programmation du projet de loi ne soit organisée par le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du Gouvernement.

- Le ministre doit alors solliciter une réunion de programmation interministérielle à Matignon

Dès que le chantier de l'avant-projet de loi est engagé, le *ministre chef de file* potentiel, via son cabinet, doit solliciter une réunion de programmation interministérielle à Matignon pour que son cabinet fasse part de ses travaux au cabinet du Premier ministre[1769]. Cette réunion est coprésidée par le secrétaire général du Gouvernement et un membre du cabinet du Premier ministre. Elle a notamment pour objet « de vérifier l'opportunité politique et la nécessité juridique du projet, d'étudier les alternatives possibles à la réglementation et de faire en amont la part entre ce qui relève de la loi et du décret » ainsi que de « programmer l'activité normative du Gouvernement »[1770] en fixant un calendrier pour le projet de texte en préparation. Ce sont ces réunions de programmation qui permettent d'arrêter le PTG semestriel[1771].

- La décision politique d'engager la rédaction d'un projet de loi revient *in fine* au Premier ministre qui désigne un ministre chef de file

La décision définitive de lancer la rédaction du projet de loi revient donc, en définitive, à Matignon et non au *ministre chef de file*. Juridiquement, seul le Premier ministre peut décider ou non d'engager la production d'un projet de loi, même si, d'un point de vue politique, le chef de l'État peut le lui ordonner. En général, quand la décision est prise par

---

[1767] Cf. Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 précitée.

[1768] Il est rappelé, dans le Guide légistique que, « sauf cas particuliers, les discussions interministérielles doivent être engagées à l'initiative du ministère pilote et donner lieu à des réunions avec les autres ministères avant que ne soient organisés, le cas échéant, des réunions ou comités interministériels » et que le « ministère pilote doit veiller à une association systématique à ces discussions, dès le début du processus », dans certaines hypothèses spécifiques : du ministère de la justice, du ministère chargé de l'outre-mer si, du ministère chargé du budget si le projet a un impact sur les finances publiques et « plus généralement, de tout ministère qui peut être intéressé par le projet, en raison de la matière que traite ce projet » (Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit*., fiche 2.2.1). Sur ce point, cf. spéc. : E. MATUTANO, « Le domaine réservé au ministère de la justice dans la préparation des lois et règlements », *RFDA*, 2005, p. 721 & J. LEMONTEY, « Les Trente Glorieuses de la Direction civile du ministère de la Justice (1959-1989) ou l'art de bien légiférer », in *Mélanges J. Buffet, La procédure en tous ses états*, LDGJ, 2004, p.303-308.

[1769] En réalité, chaque semestre, le Secrétariat général du Gouvernement adresse ainsi une note à l'attention des directeurs de cabinet pour leur demander de transmettre les propositions d'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres. Cf. par ex. : Note n°2560/13/SG à l'attention des mesdames et messieurs les directeurs de cabinet en date du 5 novembre 2013.

[1770] Pour reprendre les termes de la circulaire Raffarin du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation précitée.

[1771] Cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

Matignon, elle est annoncée officiellement par le Premier ministre, si tant est qu'il ne soit pas court-circuitée par le chef de l'État qui a toute légitimité pour revendiquer la primeur d'une réforme.

Le Premier ministre en présente alors les objectifs, les principes et le calendrier. Cette présentation peut avoir lieu à l'issue d'un Conseil ou d'un Comité interministériels, en partie C du Conseil des ministres, lors d'une conférence de presse ou par tout autre moyen de communication qu'il juge approprié. Du reste, il arrive que le chef du Gouvernement confie cette tâche au « ministre pilote »[1772] ou « instructeur »[1773], c'est-à-dire au ministre chargé à titre principal, de la préparation définitive du projet. C'est en effet à ce *ministre chef de file* que va incomber, en concertation avec les autres ministres intéressés[1774], la confection du projet qui sera présenté ultérieurement, en Conseil des ministres, puis soumis à la discussion du Parlement.

- Le ministre chef de file pilote politiquement les différentes phases administratives de confection de l'avant-projet de loi

Avant que le projet de loi ne soit adopté en Conseil des ministres, il passe par différentes phases administratives au cours desquelles le ministère-pilote dirige la procédure légistique sous l'autorité du *ministre chef de file*.

La rédaction du projet de loi est essentiellement le fait des cabinets ministériels et des services d'administration centrale des différents ministères travaillant sur le texte sous l'impulsion du ministère chef de file.

De nombreuses réunions interministérielles se tiennent généralement chaque semaine sous l'arbitrage du cabinet du Premier ministre pour parvenir à une mouture définitive du texte. Parallèlement, des organismes sont consultés, soit parce que la Constitution ou la loi le prévoient[1775], soit parce que le dialogue social l'exige.

Une fois que tous les ministères se sont entendus sur un texte et/ou que le cabinet du Premier ministre a tranché les éventuels différends, le ministre responsable transmet au Secrétariat général du Gouvernement les copies des lettres d'accord des ministres et

[1772] On trouve cette expression dans diverses circulaires, à commencer par une circulaire de 1983 (Circulaire n°1827/SG du 16 septembre 1983, B.O du Premier ministre du 30 septembre 1983, p. 10).
[1773] Note du cabinet du Premier ministre du 3 février 1983.
[1774] Soulignons qu'à tous les stades de la procédure d'élaboration de l'avant-projet de loi se tiennent fréquemment, hors la présence du Secrétariat général du Gouvernement, des réunions informelles de ministres destinées à rapprocher les points de vue entre membres du Gouvernement ou à infléchir dans telle ou telle direction politique le texte en fabrication.
[1775] Cf. spéc. : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 2.1.2 & 3.6.4).

secrétaires d'État intéressés. Le Conseil d'État est ensuite saisi par le secrétariat général du Gouvernement, après accord du cabinet du Premier ministre.

- L'avant-projet de loi est ensuite transmis au Conseil d'État mais le ministre *chef de file* ne peut plus venir le défendre en personne

Au nom du Premier ministre, le Secrétariat général du Gouvernement adresse une lettre de saisine au Conseil d'État lorsqu'il le juge opportun[1776], étant entendu que, sauf urgence, la transmission du projet au Conseil d'État par les soins du secrétariat général du Gouvernement doit précéder d'au moins quatre semaines sa présentation au Conseil des ministres[1777]. Notons que le ministre ne peut plus venir défendre en personne son texte devant le Conseil d'État. En effet, le décret du 6 mars 2008 a abrogé l'article R123-15 du code de justice administrative qui donnait au ministre « rang et séance à l'assemblée générale du Conseil d'État » avec « voix délibérative » pour les affaires dépendant de son département »[1778]. Devant le Conseil d'État, un chargé de mission du secrétaire général du Gouvernement prend part aux travaux et veille à la cohérence des interventions des commissaires du Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, une fois que le texte a été examiné par le Conseil d'État, une dernière réunion interministérielle de « relecture » a lieu au Secrétariat général du Gouvernement afin d'arrêter la version définitive de l'avant-projet de loi qui sera soumis à la délibération du Conseil des ministres.

- Le ministre *chef de file* présente en revanche lui-même son projet de loi au Conseil des ministres

L'avant-projet de loi est inscrit en partie A du Conseil du ministre et fait l'objet d'une présentation par le *ministre chef de file* au chef de l'État ainsi qu'à ses collègues du Gouvernement. Cette délibération en Conseil des ministres est une simple formalité juridique conduisant à la transformation de l'avant-projet de loi en véritable projet de loi[1779].

[1776] *Idem,* fiche 2.2.2.
[1777] *Idem,* fiche 2.2.10.
[1778] Article 18 du Décret n°2008-225 du 6 mars 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État, J.O. du 7 mars 2008.
[1779] Sur ce passage en Conseil des ministres, cf. *infra* Chapitre 3.

- Le rôle du ministre chef de file dans la défense du texte devant le Parlement

Le jour même de son adoption par le Conseil des ministres, le projet de loi est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, le Premier ministre confiant au *ministre chef de file* la charge de le défendre devant la représentation nationale[1780]. Le dépôt du projet de loi s'effectue sous la forme d'un décret de présentation[1781], préparé par le Secrétariat général du Gouvernement[1782], signé par le chef du Gouvernement et contresigné par le ou les ministres chargés d'en exposer les motifs ainsi que d'en soutenir la discussion devant les assemblées[1783]. Ce décret précise également quelle est l'assemblée saisie en première lecture.

Tout au long de la phase parlementaire de la procédure législative, le *ministre chef de file* et ses commissaires du Gouvernement auront accès aux deux assemblées pour défendre le texte préparé par le Gouvernement et ce, conformément à l'article 31 de la Constitution. De son côté, le cabinet du Premier ministre est saisi de tout projet d'amendement modifiant substantiellement le projet de loi et susceptible de modifier des arbitrages rendus par le chef du Gouvernement.

Une fois la loi adoptée définitivement, il appartient généralement au *ministre chef de file* de veiller à ce que son administration prenne les mesures d'application du texte qu'il a fait voter.

- Le rôle du ministre chef de file dans le suivi politique des mesures réglementaires prise pour l'application de son texte

La plupart des lois nécessitent pour entrer en vigueur des mesures réglementaires d'application[1784].

La pratique gouvernementale veut que les décrets d'application soient pris dans les six mois qui suivent la promulgation de la loi. Pour ce faire, Matignon exige que, dès la délibération du projet de loi en Conseil des ministres, les ministères « aient arrêté la liste des décrets nécessaires et leurs grandes lignes, afin d'éclairer la représentation nationale lors des

[1780] S'il s'agit d'un ministre délégué ou d'un secrétaire d'État qui a été le chef de file, c'est le ministre de tutelle qui sera théoriquement chargé de présenter le texte devant la représentation nationale (Cf. *supra* l'exemple de M. Dutreil à l'occasion de la Loi n°2003-721 du 1er août 2003 précitée).

[1781] Tous les éléments nécessaires à la rédaction de ce décret sont fournis par le conseiller parlementaire du cabinet du Premier au Secrétariat général du Gouvernement.

[1782] Le projet est déposé sur le bureau de l'une des deux assemblées, c'est-à-dire transmis par le secrétariat général du Gouvernement au service de la séance de l'assemblée concernée. Depuis avril 2008, cette transmission est dématérialisée et prend la forme d'un courriel.

[1783] Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 2.2.4.

[1784] Ce n'est pas toujours le cas. cf. par ex. : Loi n°2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen, J.O. du 16 février 2014.

débats parlementaires »[1785]. L'article R. 137-3 du code de justice administrative prévoit par ailleurs que « le Premier ministre peut demander au vice-président du Conseil d'État de désigner un membre chargé, auprès des ministres, de la préparation des mesures réglementaires nécessaires à l'application d'une loi ».

En réalité, bien entendu, la fonction d'application des lois est donc davantage le résultat du travail des services du ministère, – en particulier du secrétariat général du ministère – que du ministre lui-même. Mieux, le suivi des mesures d'application est principalement l'affaire du secrétariat général du Gouvernement qui, après le vote de chaque loi importante, tient une réunion de programmation sur les décrets à prendre[1786].

Or, le rôle du ministre est surtout politique : il consiste à veiller à la mobilisation des services de son ministère dans ce travail de rédaction des textes d'application. Un ministre qui ne se montre pas vigilant à cet égard peut contribuer à faire échouer ou ralentir une réforme gouvernementale. Car il faut savoir que certaines administrations, peu favorables aux dispositions d'une nouvelle loi, sont potentiellement en capacité d'employer tous les moyens dilatoires nécessaires pour rendre cette loi inapplicable[1787], ce qui peut d'ailleurs conduire à engager la responsabilité de l'État[1788].

[1785] Cf. Circulaire n°5222/SG précitée.

[1786] Sur ce point, cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

[1787] Cf. le cas topique des « instructions fiscales ». Si la fixation des règles fiscales appartient au législateur, les lois relatives à la fiscalité nécessitent toujours que soient prises des « instructions fiscales » de nature réglementaire. Or, l'administration fiscale est parfois très lente dans l'adoption des instructions fiscales (ou trop technique), ce qui rend la loi fiscale ineffective (Sur cette question, cf. spéc. : C. BOUVIER (Dir.), *Rapport à madame le ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi*, « Instructions fiscales. Propositions pour améliorer la sécurité juridique en matière fiscale », La Documentation française, Avril 2010). « Pour s'attarder sur l'exécution des lois, selon un rapport du Sénat, publié en novembre 2008, 245 textes adoptés depuis juin 1981, n'ont pas été suivis, en tout ou partie, des décrets d'application attendus. Et, selon le même rapport, pour l'année parlementaire qui va d'octobre 2007 à septembre 2008, le taux moyen d'exécution s'élève à 24,6%, soit un quart des lois adoptées au cours de cette période. Ainsi, la loi du 3 juillet 2008 sur l'adaptation du droit français des sociétés au droit communautaire n'avait donné lieu, en 2008, qu'à un seul décret d'application sur les dix-huit prévus. Mais ces données sont contestées par le Gouvernement qui, pour sa part, affiche, pour la période de juin 2007 à juin 2008, un taux d'exécution de 70,8% soit plus des deux tiers des lois promulguées » (O. GOHIN, *op. cit.*, p. 931-932). En réalité, « les retards constatés dans ce domaine se rattachent à plusieurs causes. Il y a d'abord les lenteurs administratives. Par exemple, les services vont attendre le vote de la loi pour commencer à préparer les décrets. Il en résulte déjà un ''retard à l'allumage'' de deux ou trois mois. De même, il arrive qu'on laisse traîner les procédures ; on prendra par exemple du temps au moment du recueil des contreseings. Il peut y avoir ensuite des difficultés de parcours. Des consultations sont nécessaires ; elles se révèlent plus difficiles que prévu ; des problèmes nouveaux apparaissent qui requièrent un arbitrage du Premier ministre. Peuvent voir le jour aussi des réactions technocratiques. Certains services se bloquent sur leurs positions. D'autres traitent par le mépris les amendements votés par le Parlement et ne se pressent pas pour sortir des décrets d'application qu'ils n'avaient pas prévus. Il y a enfin des blocages financiers. C'est la tactique bien connue du ministère des Finances qui considère que, lorsqu'il s'agit de dépenses, on gagne toujours à retarder la sortie des textes » (J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 259).

[1788] La responsabilité de l'État peut notamment être engagée du fait de la non-intervention des décrets d'application de la loi dans un délai raisonnable (CE, Ass., 27 novembre 1964, *Dame Veuve Renard*, Rec. p. 590 ; CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature environnement*, Rec. p. 323). Sur ce point, cf. spéc. : SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 2.2.7.

Le rôle du ministre peut également être politique lorsqu'il a pour fonction de rapporter sur une ordonnance ou un décret.

B. La fonction politique de *ministre-rapporteur* d'une ordonnance ou d'un décret

La pratique gouvernementale veut que les membres du Gouvernement fassent un rapport[1789] au chef de l'État sur les projets d'ordonnances et de décrets soumis à sa signature et au Premier ministre s'agissant des décrets relevant de sa compétence[1790]. Ainsi trouve-t-on en tête des ordonnances et décrets, précédant les visas, la mention : « sur le rapport de ». Cela signifie moins que le ministre a remis matériellement[1791], en tant que tel, un rapport à l'une des deux autorités exécutives mais qu'il est à l'origine de la rédaction du texte[1792].

Le juge administratif a précisé que seuls ont la qualité de ministres rapporteurs les ministres principalement **chargés d'élaborer la politique que le texte met en œuvre** (CE, Sect., 21 février 1958, *Fédération nationale des travailleurs du sous-sol*)[1793]. « Tous les ministres intéressés par le contenu du texte ou appelés à le contresigner ne sont pas rapporteurs. Normalement, un seul ministre suffit ; celui qui a effectivement piloté la préparation du texte. Il ne sera jamais justifié de mentionner plus de trois ministres rapporteurs »[1794]. De même, « les ministres rapporteurs sont désignés avec leur titre officiel exact et complet, mis au féminin s'il y a lieu, tel qu'il figure dans le décret relatif à la composition du Gouvernement, et dans l'ordre protocolaire »[1795].

Le Conseil d'État a par ailleurs indiqué que si un texte prévoit spécifiquement qu'un décret doit être pris pour son application sur le rapport d'un ministre chargé de tel ou tel secteur de l'action gouvernementale, ce ministre doit figurer au nombre des ministres

---

[1789] La notice tend à se substituer désormais dans certains cas aux rapports conformément à la Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, J.O. du 8 juillet 2011. Autrement dit, le rapport de présentation n'est à présent obligatoire que lorsqu'il est prévu par les textes et pour certains décrets. Ajoutons que si le rapport de présentation doit être soigneusement rédigé, il n'a pas de portée juridique propre. Ainsi a-t-il été jugé que « le rapport présenté au président de la république en vue de l'examen d'une ordonnance en Conseil des ministres, qui a pour objet de l'éclairer sur les raisons pour lesquelles le texte est proposé et sur son contenu, ne saurait être regardé, quels qu'en soient les termes, comme une décision susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir » (CE, Sect., 19 octobre 2005, *Confédération générale du travail et autres*, Req. n°283471). Sur ce point, cf. spéc. : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 3.1.2).

[1790] Le Premier ministre rapporte dans le cas de textes signés par le président de la République. Mieux, il rapporte obligatoirement seul, les décrets, pris en conseil des ministres, fixant les attributions des ministres.

[1791] Le rapport de présentation, s'il est matérialisé, n'est ni signé (CE, 28 juillet 2000, *Tête*, req. n° 202798), ni daté.

[1792] Il s'agira du ministre cité en premier lieu en tête de l'ordonnance ou du décret. Qui plus est, le Premier ministre ne pouvant se faire rapport à lui-même, certains décrets relevant de sa seule compétence, notamment ceux relatifs aux juridictions financières, ne comportent pas de ministre rapporteur (Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 3.1.4).

[1793] CE, Sect., 21 février 1958, *Fédération nationale des travailleurs du sous-sol*, Rec. p. 122.

[1794] Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 3.1.4.

[1795] *Idem*, fiche 3.1.4.

rapporteurs, sous peine d'illégalité du décret (CE, Ass. 14 avril 1995, *Caisse autonome de retraite des médecins français*)[1796].

Autre aspect de l'autonomie fonctionnelle : la pratique gouvernementale a fixé les modalités de participation des membres du Gouvernement aux travaux du Parlement.

§3 – La pleine autonomie dans la définition de la fonction de participation aux travaux du Parlement

La participation des membres du Gouvernement aux travaux au Parlement comporte trois grands aspects : la fonction d'explication de la politique gouvernementale, la fonction de présentation d'un projet de loi devant l'Assemblée nationale ou le Sénat ainsi que la fonction de réponse aux questions des parlementaires[1797].

- La fonction d'explication de la politique gouvernementale devant le Parlement

L'article 31 de la Constitution garantit le droit d'accès aux assemblées aux membres du Gouvernement qui peuvent notamment être « entendus quand ils le demandent » et qui « peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement » lorsqu'ils se rendent au Parlement.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, à de nombreuses reprises, en quel sens ce droit d'accès aux chambres était illimité et inconditionnel, c'est-à-dire absolu. En ce sens, le règlement des assemblées parlementaires ne peut poser aucune limite à celui-ci[1798], de même qu'il ne peut imposer la présence d'un ministre lors de certains débats[1799].

Or, il est revenu à la pratique gouvernementale de fixer les modalités précises de la participation des membres du Gouvernement aux travaux parlementaires.

La circulaire n°4466/SG a défini les modalités de transmission de documents gouvernementaux à l'Assemblée nationale et au Sénat[1800].

La circulaire n°5222/SG a insisté sur le fait que les membres du Gouvernement doivent donner la priorité dans leurs agendas, aux travaux du Parlement, « qu'il s'agisse de

---

[1796] CE, Ass. 14 avril 1995, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, n°148379.

[1797] Pour aller plus loin sur ces aspects, cf. spéc. : M. MORIN, « La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Ve République », *RDP*, 1986, p. 1355-1394.

[1798] Sur ce point, cf. par ex. : Cons. Const., décisions n°59-2 DC, 69-37 DC, 72-48 DC, 73-49 DC, 98-398 DC, n°2009-579 précitées.

[1799] Des dispositions législatives qui imposent la présence du ministre du budget lors de certains débats devant les commissions permanentes compétentes en matière de finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont contraires à la séparation des pouvoirs (Cons. Const., n°2013-679 DC du 4 décembre 2013 précitée).

[1800] Circulaire n°4466/SG du 21 février 1997 relative aux transmissions officielles de documents par le Gouvernement au Parlement.

défendre la position du Gouvernement dans les discussions conduisant au vote des lois ou de répondre aux questions des députés et des sénateurs ».

Quant à la circulaire n°5709/SG du 17 avril 2014, elle a rappelé que « le plein respect du Parlement (…) exige une relation constante avec les parlementaires » qui ne peuvent se limiter « à des échanges postérieurs au dépôt d'un projet de loi », la recherche d'un accord avec la majorité devant toujours être la règle de « base du contrat de législature ». De même, Manuels Valls a invité les membres de son Gouvernement à respecter et écouter l'opposition à l'Assemblée nationale et au Sénat. Pour autant, la fonction de présentation d'un projet de loi reste un moment privilégié dans la vie d'un ministre.

- La fonction de présentation d'un projet de loi devant le Parlement

Si l'initiative de la loi appartient formellement au Premier ministre en vertu de l'article 39 de la Constitution, la présentation d'un projet de loi au Parlement constitue une fonction fondamentale confiée aux membres du Gouvernement.

Juridiquement, les ministres chargés de soutenir la discussion des projets de loi sont toujours désignés dans le décret de dépôt du projet de loi devant le Parlement.

Lors du débat parlementaire, il appartient au ministre désigné d'exprimer la position qui « est la plus conforme à l'esprit des délibérations interministérielles préalables au dépôt du texte »[1801], d'exercer le droit d'amendement du Gouvernement[1802] et de dialoguer avec les parlementaires pour les convaincre des positions gouvernementales.

- La fonction de réponse aux questions parlementaires

Au niveau parlementaire, la troisième fonction essentielle des membres du Gouvernement consiste à répondre aux questions des parlementaires.

D'une part, les membres du Gouvernement doivent répondre aux questions orales des députés et des sénateurs, tout particulièrement en assistant aux séances de questions à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Une convention de la Constitution a notamment

[1801] Circulaire n°5222/SG précitée.

[1802] La circulaire n°5222 précise que le cabinet du Premier ministre « doit être saisi pour décision de la position à adopter lorsque l'exercice du droit d'amendement, y compris à l'initiative des parlementaires, peut conduire à revenir sur une disposition importante d'un projet de loi ou sur un arbitrage précédemment rendu dans la mise au point de ce projet ou à introduire dans le texte en discussion des dispositions dont la conformité à la Constitution pourrait être contestée ».

instauré en 1974, la séance de questions au Gouvernement du mercredi[1803]. Lors de cette séance, les membres du Gouvernement ont une totale liberté d'expression en la matière.

D'autre part, ils doivent théoriquement répondre dans un délai d'un mois aux questions écrites que leur posent les parlementaires[1804]. Régulièrement, des circulaires du Premier ministre viennent rappeler aux membres du Gouvernement leurs obligations en la matière[1805] car certaines questions restent sans réponse. Il faut dire que les membres du Gouvernement peuvent apporter les réponses qu'ils souhaitent aux questions posées, les parlementaires n'ayant aucun moyen de vérifier la véracité des éléments portés à leur connaissance.

Toutes ces fonctions politiques ne résument pas les fonctions communes aux membres du Gouvernement. Les fonctions financières, militaires et européennes communes aux membres du Gouvernement, sont-elles définies par le Gouvernement lui-même en toute autonomie ?

SECTION 3 – L'AUTONOMIE VARIABLE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS FINANCIÈRES, MILITAIRES ET EUROPÉNNES COMMUNES AUX MEMBRES DU GOUVERNEMENT

La loi organique du 1er août 2001 et le décret du 7 novembre 2012 ont clairement défini les fonctions financières communes aux membres du Gouvernement en leur octroyant une véritable autonomie financière et comptable au sein de leur ministère (§1). De même, le législateur a attribué à tous les ministres des fonctions en matière de défense nationale tout en laissant le soin au pouvoir réglementaire dérivé de préciser la portée de celles-ci (§2). À ces fonctions, l'on peut ajouter la fonction européenne des membres du Gouvernement (§3).

[1803] Sur ce point, cf. spéc. : P. AVRIL, *Les Conventions de la constitution : normes non écrites du droit politique*, *op. cit.,* p. 97.

[1804] La procédure des questions écrites a été créée par le Règlement de la Chambre en 1909 et dans celui du Sénat en 1911. Sur cette question, cf. spéc. : P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, *op. cit.,* p. 68 & 142 ; cf. également : M. DISANT, *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel, op. cit.,* p. 420-425.

[1805] Cf. par ex. : Circulaire n°3406/SG du 2 novembre 1988 relative au délai de réponse aux questions écrites.

§1 – L'autonomie variable dans la définition des fonctions financières communes à tous les membres du Gouvernement

Chaque ministre constitue une « autorité financière administrative » en même temps qu'une « autorité politique financière »[1806]. Aussi les fonctions financières des membres du Gouvernement sont-elles définies à la fois par la LOLF (A) et par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion et financière publique (B).

A. Le législateur organique a défini et encadré les fonctions financières du ministre au sein de son département ministériel

Le législateur organique a conféré un véritable pouvoir financier au ministre au sein de département ministériel (1) tout en encadrant de manière étroite les prérogatives qu'il lui a conférées (2).

1. Le ministre constitue l'autorité financière la plus élevée de son ministère

Le ministre représente « l'"administrateur supérieur" de son département, à la fois en termes hiérarchiques et en termes financiers »[1807].

Dans la phase de préparation budgétaire, le « ministre dépensier » peut participer lui-même à la négociation des crédits et des emplois qui seront affectés à son ministère[1808] ou il peut décider de laisser ses services s'en occuper.

Une fois la loi de finances adoptée puis promulguée, les crédits ouverts par cette loi sont mis à la disposition des ministres, conformément à l'article 7-IV de la LOLF. Cette mise à disposition s'opère par le biais du décret de répartition du Premier ministre qui, par définition, répartit les crédits votés par le Parlement[1809].

Il appartient ensuite à chaque ministre, en sa qualité d'ordonnateur principal, de procéder à l'exécution des dépenses, c'est-à-dire de répartir les crédits par programme au sein de son ministère[1810], au moyen d'arrêtés de sous-répartition.

Le ministre dispose également du pouvoir d'attribuer les autorisations d'emplois, en vertu des articles 34-II et 43 de la LOLF. Concrètement, la loi de finances fixe un plafond

---

[1806] L. SAÏDJ, « Réflexions sur le ministre en droit financier français », in *Mélanges P. Beltrame*, PUAM, 2010, p. 531. Cet article a été reproduit également *in* : *Gestion et finances publiques*, octobre 2010, n°10, p. 692-696.
[1807] L. SAÏDJ, *op.cit.*, p. 531.
[1808] Laurent Fabius rapporte à propos de Gaston Defferre que ce dernier « mettait cartes sur table. Pour son budget du ministère de l'Intérieur, il participait personnellement aux discussions avec l'administration, dès le départ, et grâce à sa force de conviction, à son aura, il emportait en général le morceau » (L. FABIUS, *Les blessures de la vérité*, Flammarion, 1995, p. 67).
[1809] Cf. par ex. : Décret n°2013-1284 du 29 décembre 2013 précité.
[1810] Cf. *infra* : dispositions du décret du 7 novembre 2012.

d'emplois par mission et il appartient à chaque ministre de répartir ces emplois au sein de son ministère.

Le ministre peut également être amené à jouer un rôle dans la phase de contrôle budgétaire en tant qu'il peut mettre en jeu la responsabilité des comptables publics. La loi habilite en effet les ministres à mettre en jeu la responsabilité des comptables publics qui relèvent de lui au titre de l'article 60-VI de la loi du 23 février 1963 qui dispose que la « responsabilité personnelle et pécuniaire (…) est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent », les ministres concernés pouvant déléguer cette compétence[1811]. Il faut rappeler ici que les ministres ont ainsi qualité pour saisir, par l'organe du ministère public, la Cour de discipline budgétaire et financière (Art. L. 314-1 du code des juridictions financières).

Les ministres n'ont pas que des pouvoirs en termes financiers ; leur autonomie financière est très largement encadrée.

2. Le législateur organique a néanmoins imposé un certain nombre de contraintes au ministre

La LOLF maintient le « ministre dépensier » dans un rôle de simple exécutant. Si le ministre se voit allouer un budget, il ne peut pas déterminer lui-même le montant des ressources de son ministère qui est fixé par la loi de finances, de même qu'il subit l'interventionnisme du président de la République, du Premier ministre et du ministre des Finances.

Quand il s'agit d'exécuter le budget, le ministre est en effet « tant du point de vue juridique que politique, ''essentiellement obéissant'', non seulement vis-à-vis des décisions du Parlement, mais à encore à l'égard du chef de l'État mais surtout du Premier ministre qui rend les arbitrages budgétaires »[1812]. C'est en effet le Premier ministre qui répartit par décret les crédits votés par le Parlement[1813].

Au reste, il faut ajouter que le pouvoir financier d'un ministre n'est pas de nature réglementaire. Certes, chaque ministre prend des mesures réglementaires, tels que des arrêtés de répartition, pour exécuter le budget mis à sa disposition mais « le pouvoir de dépenser et le pouvoir de réglementer sont choses entièrement distinctes », le budget demeurant « un acte

[1811] Loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, J.O. du 24 février 1963, p. 1818. Un décret précise les conditions dans lesquelles s'opèrent la mise en jeu de cette responsabilité (Décret n°2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débets des comptables publics et assimilés, J.O. du 7 mars 2008).
[1812] L. SAÏDJ, *op. cit.*, p. 532.
[1813] Cf. Articles 11 à 14, 17, 38 et 44 de la LOLF.

purement financier, qui ne modifie en aucune manière les droits et obligations des administrés »[1814].

Enfin, l'article 58 de la LOLF offre au Parlement le pouvoir de solliciter la Cour des comptes pour qu'elle l'assiste dans sa mission de contrôle de l'exécution de la loi de finances. Le Parlement peut ainsi demander à la Cour de réaliser des enquêtes et de rendre des rapports sur l'exécution de la loi de finances, accompagnés des réponses des ministres concernés[1815].

Pour autant, le pouvoir réglementaire reste maître de la définition des obligations ministérielles relatives à la gestion budgétaire et comptable de l'État.

B. La pleine autonomie du Gouvernement dans la définition des fonctions ministérielles relatives à la gestion budgétaire et comptable publique : le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012

Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, – qui est venu remplacer le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique[1816] –, a été pris sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, c'est-à-dire sur la base juridique du pouvoir réglementaire autonome. Ce texte définit, entre autres, les fonctions des ministres eu égard à la gestion budgétaire et comptable de l'État.

Son article 74 vient rappeler qu'en matière financière, le ministre a la qualité d'ordonnateur principal de l'État. Précisément, « les ministres sont seuls ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, pour les crédits mis à leur disposition en application du IV de l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 ». En somme, le ministre est habilité à ordonner le paiement des dépenses et le recouvrement des créances relevant de son département ministériel.

Pour mettre en œuvre le budget de son ministère[1817], le ministre désigne au sein de celui-ci des responsables de programme (RPROG). Concrètement, pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits du programme ont été mis. Par exemple, le Premier ministre a désigné le secrétaire général du Gouvernement comme le responsable du programme n°129 « Coordination du travail gouvernemental » tandis que le ministre de l'Éducation a confié au directeur général de l'enseignement scolaire

[1814] Conclusions M. BERNARD sous CE, 6 octobre 1961, *Union nationale des Associations de Parents d'élèves de l'enseignement libre*, Rec. p. 1276.
[1815] Sur la reconquête de l'autorité du Parlement face à l'Exécutif via la Cour des Comptes, cf. spéc. : P. JAN, « Parlement et Cour des comptes », *Pouvoirs*, 2013, n°146, p. 107-116.
[1816] Décret n°62-1587 portant règlement général sur la comptabilité publique, J.O. du 30 décembre 1962, p. 12828.
[1817] Au sens de l'article 63 du décret du 7 novembre 2012, « on entend par ministère l'ensemble des programmes dont les crédits sont mis à la disposition du même ministre ainsi que, le cas échéant, le plafond d'autorisations d'emplois qui lui est attribué ».

le programme n°140 « Enseignement scolaire public du premier degré »[1818]. Ces responsables désignent à leur tour, des responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) qui choisissent eux-mêmes des responsables d'unité opérationnelle de programme (RUO)[1819].

Afin de coordonner l'action de tous les acteurs financiers d'un ministère, l'article 69 du décret du 7 novembre 2012 a introduit dans chaque ministère un responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM), lequel est désigné par le ministre concerné. Ce responsable est chargé de coordonner la préparation et l'exécution du budget du ministère. Il coordonne par exemple l'élaboration des projets annuels de performances (PAP) et des rapports annuels de performances (RAP) qui sont établis par les responsables de programme du ministère[1820].

Enfin, le contrôle budgétaire du ministère est exercé, sous l'autorité du ministre chargé du budget, par un contrôleur budgétaire placé par Bercy au sein de chaque département ministériel. L'article 68 du décret du 7 novembre 2012 dispose effectivement que « le contrôle budgétaire des services centraux des ministères (…) est exercé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), dans les conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget »[1821].

En résumé, le Gouvernement dispose donc bien d'un large pouvoir d'auto-organisation s'agissant de la définition des fonctions financières de ses membres. Tel n'est pas le cas en ce qui concerne la définition des fonctions communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense.

§2 – L'autonomie résiduelle dans la définition des fonctions communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense

Les fonctions communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense ont été posées par le législateur. Le titre IV de la partie législative du code de la défense porte sur la « responsabilité des ministres en matière de défense » tandis que son chapitre 1er s'intitule « Dispositions communes à l'ensemble des ministres » rassemblant les articles L. 1141-1 à L. 1141-6 lesquels résultent de l'Ordonnance du 20 décembre 2004, de la loi du 12 décembre 2005 ainsi que de la loi du 29 juillet 2009[1822] (A).

[1818] Pour connaître les différents responsables de programme, cf. spéc. les projets annuels de performaces annexés au projet de loi de finances.
[1819] Sur les fonctions des RPGROG, les RBOP et le RUO, cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 3, Section 2, §2.
[1820] Sur les fonctions du RFFIM, cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 3, Section 2, §2.
[1821] Sur les fonctions du CBCM, cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 3, Section 2, §2.
[1822] Ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense précitée ; Loi n°2005-1550 du 12 décembre 2005 modifiant diverses dispositions relatives à la défense, J.O. du 13 décembre 2005, p. 19160 & Loi n°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, J.O. du 31 juillet 2009.

Cela étant, le pouvoir réglementaire est venu prolonger ces dispositions. Le titre IV de la partie réglementaire du code de la défense porte, en effet, également sur la « responsabilité des ministres en matière de défense », de même que son premier chapitre traite des « dispositions communes à l'ensemble des ministres », lesquelles ont été posées par le décret d'application du 23 avril 2007[1823] (B).

A. Les fonctions communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense sont fixées par le législateur

Les articles L.1141-1 à L. 1141-6 du code de la Défense sont exclusivement amenés à être appliqués dans les hypothèses prévues à l'article L. 1111-2[1824], telles que la menace sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population. Autant dire que le recours à ces prérogatives a un caractère tout à fait exceptionnel.

En pareils cas, au titre de l'article L. 1141-1 du code de la défense, chaque ministre devient responsable, « sous l'autorité du Premier ministre, de la préparation et de l'exécution des mesures de défense et de sécurité nationale incombant au département ministériel dont il a la charge ».

L'article L. 1141-2 dispose que les ministres peuvent ensuite faire appel, « pour la préparation et la réalisation des mesures qui leur incombent, au concours d'organismes professionnels ».

L'article L. 1141-3 prévoit en outre que peuvent être pris en Conseil des ministres, par les membres du Gouvernement, un certain nombre de décrets, tels que des décrets réglementant ou suspendant l'importation ou l'exportation de certaines ressources ou des décrets rationnant la consommation.

L'article L. 1141-4 permet de placer « tout ou partie du personnel et des établissements relevant de certains services publics, sous l'autorité d'un ministre différent de celui dont lesdits services dépendent » si cela s'avère nécessaire.

L'article L. 1141-5 détaille les modalités de réquisition de la main-d'œuvre en temps de menace en indiquant que cette compétence de réquisition doit être attribuée à un ministre unique qui travaillera en liaison étroite avec les ministres utilisateurs.

L'article L. 1141-6 autorise le ministère chargé de la communication à utiliser, si nécessaire, des œuvres littéraires, scientifiques et artistiques sans solliciter la permission des auteurs ou de leurs ayants droits.

[1823] Décret n°2007-583 du 23 avril 2007 relatif à certaines dispositions réglementaires de la première partie du code de la défense (Décrets en Conseil d'État et en conseil des ministres), J.O. du 24 avril 2007.
[1824] Cf. également les articles L. 2141-1, L. 2141-3 & L. 2211-3 du code de la défense.

Toutes ces dispositions ont été précisées par le pouvoir réglementaire, ce qui permet de dire que le Gouvernement dispose d'une marge d'autonomie résiduelle dans la définition des fonctions communes de ses membres en matière de défense nationale.

B. Le pouvoir réglementaire précise néanmoins les fonctions communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense

L'autonomie du Gouvernement en matière de définition des fonctions communes aux membres du Gouvernement n'est donc que résiduelle car le décret d'application du 23 avril 2007 se contente de rendre applicables les dispositions législatives précédentes.

Ainsi, l'article R*1141-1 du code de la défense a pour objet de désigner les ministres responsables de certaines tâches définies dans la partie législative du même code. Par exemple, cet article confie la responsabilité des transports intérieurs et maritimes en temps de menaces au ministre des transports.

Pareillement, l'article R*1141-2 assigne à chaque membre du Gouvernement cité à l'article R*1141-1 la tâche de « préparer, exécuter ou faire exécuter les mesures relatives à la production et à la réunion des ressources dont ils sont responsables ainsi que, dans les cas prévus à l'article L. 1111-2, à la répartition de ces ressources ». Il est notamment ajouté que ces ministres peuvent néanmoins confier aux autres « ministres utilisateurs la sous-répartition des contingents affectés aux différentes activités placées sous l'autorité ou la tutelle de ceux ci ».

Enfin, en vertu de l'article R*1141-3, chaque membre du Gouvernement cité à l'article R*1141-1 ainsi que le ministre de l'économie, pour remplir leur mission de défense, doivent aménager ou adapter aux différents niveaux de l'organisation territoriale les organes et les services nécessaires à l'application des dispositions de l'article L. 1311-1, relatives au haut fonctionnaire de zone de défense.

Au-delà de toutes ces compétences à caractère militaire, que les membres du Gouvernement sont plutôt conduits à exercer dans des contextes de crise, les ministres et secrétaires d'État accomplissent des fonctions à caractère européen presque au quotidien.

§3 – L'autonomie résiduelle dans la définition de la fonction européenne des membres du Gouvernement

Tous les ministres ont aujourd'hui un agenda européen, quelle que soit l'importance de leur ministère. Le calendrier européen les conduit à participer au Conseil des ministres de l'UE en tant que représentants du Gouvernement. Or, c'est le chef du Gouvernement qui décide des émissaires gouvernementaux qui défendront les positions et intérêts nationaux à Bruxelles (A). En revanche, le rôle des participants au Conseil de l'Union est défini par les traités et le règlement intérieur du Conseil (B). Notons que le Premier ministre dispose néanmoins d'un Comité interministériel qui lui permet de donner des consignes à ses ministres pour les questions les plus importantes qui se négocient à Bruxelles (C).

A. L'autonomie du Premier ministre dans le choix des émissaires gouvernementaux envoyés à Bruxelles au Conseil des ministres de l'Union

Si l'article 16-2 du TUE dispose « le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote », l'autonomie gouvernementale dans le choix de ce représentant ministériel est réelle.

Tout d'abord, le Premier ministre envoie à Bruxelles le ministre ou le secrétaire d'État de son choix. Bien entendu, l'exercice de certaines fonctions gouvernementales prédestine naturellement certains ministres à représenter le Gouvernement français dans tel ou tel domaine. Ainsi, le ministre de l'Agriculture siégera au *Conseil agriculture*, le ministre de l'environnement au *Conseil environnement*, etc. Or, chaque ministre concerné peut s'absenter[1825] ou se faire remplacer[1826] par un collègue ou par un haut fonctionnaire[1827],

[1825] Sur la mesure de la présence des ministres au Conseil au niveau statistique ; cf. spéc : J. FLOCH, *Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, n°1594, 12 mai 2004, p. 42.

[1826] « Un certain absentéisme ministériel est parfois constaté » qui « affaiblit la position française : un fonctionnaire ne peut se substituer à une personnalité politique avec la même crédibilité vis-à-vis de nos partenaires » ; (ÉNA, Dominique Laurent & Marc Sanson (Dir.), « Le travail gouvernemental et l'Europe » Chapitre X, Tome II, Promotion René Char (1993-1995), *La Documentation française*, 1996.

[1827] Cette représentation est autorisée par l'article 4 du règlement intérieur du Conseil. Théoriquement, il s'agit du Représentant permanent ou de son adjoint mais il arrive aussi qu'il s'agisse d'un autre haut fonctionnaire national. « Cette faculté de représentation qui est expressément prévue par l'article 4 du règlement intérieur du Conseil ne s'étend pas au vote puisque l'article 11 du règlement intérieur précise que la délégation de vote n'est admise qu'en faveur d'un autre membre du Conseil. Le représentant, qui n'a pas qualité de membre ne sera pas décompté dans le quorum (…). Il en résulte qu'un fonctionnaire occupant le siège en l'absence de son ministre pourra s'exprimer au cours des discussions, mais sera privé du droit de vote, celui-ci étant exercé par un autre membre du Conseil sur la base d'une délégation » (J.-P. JACQUÉ, « Le Conseil de l'Union européenne », *in* J-B Auby et J. Dutheil de la Rochère (Dir.), *Droit Administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 57).

comme l'autorise le règlement intérieur du Conseil[1828] et ainsi que l'a précisé la circulaire du 21 mars 1994[1829].

Chaque ministre est par ailleurs accompagné par la délégation nationale de son choix[1830], même si celle-ci est limitée numériquement. La pratique gouvernementale veut qu'il soit secondé, soit par le Représentant permanent de l'Ambassade de France placée auprès de l'Union européenne, soit par le Représentant permanent adjoint. Peuvent entrer en salle du Conseil aux côtés du ministre : le représentant du SGAE, le conseiller de la représentation permanente chargé du dossier et responsable du compte rendu ainsi que deux autres membres choisis par le ministre. En salle d'écoute, le nombre des personnes présentes au titre de la délégation française est limité à trois. Une place est attribuée au ministère chef de file. Deux autres membres de la délégation sont désignés, sur demande des ministères, par le SGAE[1831].

B. Le rôle des membres du Gouvernement au sein du Conseil des ministres de l'Union

Lorsque la France assure la présidence de l'Union, il revient à ses ministres de préparer l'ordre du jour de chaque Conseil[1832]. En temps normal, chaque ministre peut néanmoins demander l'inscription d'une question qu'il souhaite voir abordée au Conseil.

En réalité, les ministres s'intéressent essentiellement aux questions de la partie B du Conseil des ministres de l'Union européenne. L'ordre du jour du Conseil comprend en effet une partie A et une partie B.

La partie A rassemble tous les points qui ont fait l'objet d'un accord des représentants permanents au sein du COREPER[1833] et sur lesquels les ministres n'ont pas lieu de revenir sauf volonté contraire du Conseil[1834].

[1828] Article 4 du règlement intérieur : « Sous réserve des dispositions concernant la délégation de vote visée à l'article 11, un membre du Conseil empêché d'assister à une session peut se faire représenter » (Règlement intérieur du Conseil, L235/36, J.O.U.E du 11 décembre 2009.

[1829] Cf. spéc. Annexe I de la Circulaire du 21 mars 1994 relative aux relations entre les administrations françaises et les institutions de l'Union européenne, J.O. du 31 mars 1994, p.

[1830] L'article 5-3 du règlement intérieur du Conseil dispose, en effet, que « les membres du Conseil (…) peuvent se faire accompagner de fonctionnaires qui les assistent », « les noms et qualités de ces fonctionnaires devant être simplement communiqués au préalable au secrétariat général », le Conseil se réservant le droit de déterminer le nombre maximum de personnes si nécessaire.

[1831] Cf. Circulaire du 21 mars 1994 précitée.

[1832] Par exemple, c'est le ministre de l'Agriculture français qui a fixé l'ordre du jour des Conseils Agriculture lorsque la France a pris la présidence de l'Union au second semestre 2008.

[1833] Sur le COREPER (Comité des représentants permanents), cf. spéc. : M. CARON, « Le pouvoir exécutif français et son administration au sein de l'Union européenne », *RRJ*, 2009, n°1, p. 427-428.

[1834] À l'ouverture d'une session du Conseil, la Présidence demande aux ministres si une difficulté subsiste quant à un texte figurant en « point A ». Si aucun État ne s'oppose, cette partie est considérée comme adoptée sans débat ni vote.

La partie B incorpore toutes les propositions de l'Union qui soulèvent encore des difficultés politiques et techniques sur lesquelles il appartient au ministre de s'exprimer. Si au terme du débat sur les points B, un consensus se dégage, la Présidence fait procéder au vote[1835]. À l'inverse, si aucune majorité (ou unanimité) ne se dessine, le texte est renvoyé au groupe de travail du Conseil[1836] pour être rediscuté, avant de revenir plus tard devant le Conseil. Pour être définitivement adopté, le texte législatif doit enfin passer devant le Parlement européen[1837]. Si les parlementaires européens donnent leur *quitus* au texte du Conseil, une législation est née, à charge pour les autorités européennes et nationales de la mettre en œuvre[1838].

Selon les ministres, la participation au Conseil de l'Union est vécue comme un moment privilégié ou une contrainte. Or, elle représente l'opportunité de rencontrer ses homologues européens et de porter des projets législatifs à l'échelle de l'Union. « L'engagement de la responsabilité de la France au plan extranational est souvent perçu comme un multiplicateur du pouvoir. Ce sentiment est d'autant plus affirmé dans les négociations communautaires que celles-ci, contrairement à de nombreuses négociations diplomatiques, ne débouchent pas sur des déclarations d'intention, mais sur des décisions contraignantes qui s'appliquent ensuite au secteur dont le ministre a la charge »[1839].

L'influence d'un ministre va dépendre en réalité de son expérience en matière de négociation communautaire. « La fermeté et la stabilité des positions, la clarté des messages adressés aux partenaires, l'art de conclure des alliances et la capacité à passer des compromis en transigeant sur les points secondaires sont les principales exigences décrites par les responsables qui, dans les différents pays, participent au processus bruxellois »[1840]. L'influence d'un ministre va aussi être liée à l'organisation de la cellule européenne au sein de son ministère et de la qualité de son conseiller en charge des questions européennes au sein du cabinet.

[1835] Selon les domaines, les traités prévoient des règles de vote différentes : majorité simple, majorité qualifiée ou unanimité.

[1836] Avant que la proposition communautaire ne soit débattue au Conseil des ministres de l'Union, ce sont les fonctionnaires de la Représentation permanente (c'est-à-dire de l'ambassade de France auprès de l'Union européenne) qui procèdent aux premières négociations au sein d'une instance appelée « Groupe de travail du Conseil ». Ces groupes de travail « fonctionnent selon un système de filtre en s'efforçant de régler le maximum de questions à leur niveau » (B. NABLI, « L'appareil d'État à l'épreuve de l'organisation de la ''présidence française de l'Union européenne'' », *RFDA*, juillet-août 2008, p. 767). Pour aller plus avant dans la connaissance de la Représentation permanente et de ces groupes de travail, cf. spéc. : M. CARON, *op. cit.*, p. 418-421 & 425-426.

[1837] Suivant la procédure législative requise : consultation, coopération, avis conforme ou codécision.

[1838] Sur cette mise en œuvre, cf. M. CARON, *op. cit.*, p. 429-437.

[1839] C. LEQUESNE, *Paris-Bruxelles, Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993, p. 26.

[1840] ÉNA, « Le travail gouvernemental et l'Europe », *loc. cit.*

Enfin, un ministre va toujours être confronté à des intérêts contradictoires : il doit défendre les intérêts nationaux mais coopérer loyalement avec ses partenaires européens ainsi qu'avec les institutions communautaires. De même, il devra essayer de valoriser les activités de son ministère sans sacrifier ni la solidarité ni la cohérence gouvernementale[1841].

Ajoutons que les ministres peuvent également être appelés à siéger au *Comité interministériel sur l'Europe*[1842] créé en juillet 2005. Ce Comité offre l'occasion au Premier ministre de définir, avec certains membres de son Gouvernement, les positions nationales les plus importantes qui doivent être défendues à Bruxelles, en particulier au sein du Conseil de l'Union.

C. La participation ponctuelle des ministres au Comité interministériel sur l'Europe

Sous la présidence du Premier ministre, ce Comité interministériel réunit les ministres concernés par l'ordre du jour[1843] pour examiner les questions relatives à la participation de la France à l'Union européenne.

Il doit permettre une veille politique sur les sujets européens sensibles pour la France, favoriser la transparence des négociations parlementaires en cours et donner davantage d'efficacité aux positions et initiatives françaises.

Le secrétariat général de ces comités interministériels est assuré par le Secrétariat général des affaires européennes. Car, sans les « administrations d'état-major » que sont le SGAE et la Représentation permanente, le travail gouvernemental manquerait d'unité[1844].

*

Ce chapitre vient confirmer une nouvelle fois la thèse de l'autonomie variable du Gouvernement dans son organisation politique.

À cet égard, l'autonomie dans la définition des **fonctions administratives** communes aux membres du Gouvernement est relativement originale et complexe à appréhender. Il s'agit d'un cas où l'autonomie organisationnelle est conférée aux membres du Gouvernement et non inférée par le Gouvernement lui-même. Précisément, il s'agit d'une pleine autonomie en matière de direction d'un département ministériel (concédée par le juge administratif), d'une

---

[1841] Pour aller plus loin sur la question de la participation du Gouvernement au sein de l'Union européenne, cf. spéc. : « L'expression de la volonté d'un État membre par le gouvernement » in B. NABLI, *L'exercice des fonctions d'État membre de la Communauté européenne, Étude de la participation des organes étatiques à la production et à l'exécution du droit communautaire. Le cas français*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2007, p. 191-238.

[1842] Décret n°205-1283 du 17 octobre 2005, JORF n°243 du 18 octobre 2005.

[1843] L'ordre du jour est préparé par le ministre délégué aux Affaires européennes en fonction des sujets d'actualité inscrits à l'agenda européen.

[1844] Sur ce point, cf. également : cf. M. CARON, *loc. cit.*

autonomie partagée en matière de nominations (octroyée par le législateur) et d'une autonomie partagée en matière de contreseing (posée par le Constituant), étant entendu que, dans ce dernier cas, la jurisprudence administrative réfutant la qualité de coauteur aux membres du Gouvernement contresignataires d'actes du président de la République ou du Premier ministre ne nous paraît pas convaincante.

La pleine autonomie dans la définition des **fonctions politiques** communes aux membres du Gouvernement est plus facile à discerner. À défaut de dispositions textuelles, la coutume gouvernementale a dessiné les contours de ces fonctions dont les principales caractéristiques sont résumées dans des circulaires primo-ministérielles récentes. Or, si la pleine autonomie dans ce domaine se mesure aisément, il est en revanche plus délicat d'appréhender le contenu précis des fonctions politiques. Qu'est-ce, au fond, qu'une fonction politique…? Des éléments de réponse ont pu être apportés mais la question reste ouverte.

Enfin, à l'analyse, l'autonomie s'est révélée variable pour ce qui concerne **les fonctions financières, militaires et européennes** communes aux membres du Gouvernement. La LOLF fait du ministre la plus haute autorité financière au sein de son département ministériel mais elle a étroitement encadré ses pouvoirs d'ordonnateur. En revanche, le Gouvernement a pris un décret dans le cadre de son pouvoir réglementaire autonome tiré de l'article 37 C pour définir les fonctions ministérielles relatives à la gestion budgétaire et comptable publique. Tout ceci étant dit, l'autonomie gouvernementale apparaît bien résiduelle dans le cadre de la définition des fonctions liées à la défense nationale attribuées aux membres du Gouvernement comme dans la définition de leur fonction européenne.

Qu'en est-il des organes politiques de délibération gouvernementale ? Le Gouvernement définit-il leurs fonctions lui-même ? Quid de son autonomie organisationnelle en la matière.

Chapitre 3ème L'autonomie variable dans la définition des fonctions des organes politiques de délibération gouvernementale

« Vos interlocuteurs vous disent qu'il ne se passe rien en Conseil des ministres. Moi je vous dis que rien ne se passe s'il n'y a pas de Conseil »[1845]. En quel sens ce témoignage de Lionel Jospin se vérifie-t-il juridiquement ?

Le Conseil des ministres est indiscutablement « le point de passage constitutionnellement obligatoire pour toutes les décisions gouvernementales »[1846]. Cela étant, l'histoire gouvernementale en a davantage fait un « point de convergence »[1847] des décisions gouvernementales qu'un point de départ. Il « n'est pas le lieu où s'amorce le travail de coordination gouvernementale. Il est celui où il s'achève »[1848].

Au plan juridique, les choses les plus importantes se jouent principalement *en amont* et *en aval* du Conseil.

D'une part, les principaux arbitrages gouvernementaux sont rendus par le Premier ministre (ou par ses collaborateurs *en son nom*) à l'occasion des phases préparatoires interministérielles[1849]. C'est dire que le Conseil des ministres est un organe de délibération aux fonctions extrêmement formelles qui ne fait qu'entériner des choix préalablement déterminés par le Premier ministre[1850].

D'autre part, les décisions du Conseil n'ont pas de valeur juridique en elles-mêmes. Ce dernier ne fait que prendre des décisions de principe qui n'auront de portée juridique qu'une fois que les actes juridiques nécessaires auront été signés par le président de la République et les membres du Gouvernement.

Il n'empêche : le Gouvernement est contraint de faire passer en Conseil des ministres un certain nombre de questions. La Constitution et la loi lui imposent de nombreuses prescriptions. Par exemple, l'article 39 de la Constitution rend obligatoire le passage en

---

[1845] B. BONTE, *op. cit.*, p. 12.
[1846] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 226.
[1847] J.-M. SAUVÉ, « Le conseil des ministres », *op. cit.*, p. 510.
[1848] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op. cit.*, p. 33.
[1849] Ainsi qu'a pu le rappeler le Président Giscard, « le Conseil des ministres ne doit pas être le lieu d'arbitrage des conflits des hautes administrations, mais la réunion qui donne son impulsion à la politique de la France et en surveille l'exécution » (*Le Monde* du 13 juillet 1979).
[1850] Michel Jobert a qualifié le Conseil des ministres de « cérémonie vide » (M. JOBERT, *Par trente-six-chemins*, Albin Michel, 1984, p. 144). Pour un autre témoignage en ce sens, cf. spéc. : F. GIROUD, *La comédie du pouvoir*, Fayard, 1977).

Conseil des projets de loi. De même plusieurs lois organiques prévoient que certaines nominations sont obligatoirement effectuées lors de celui-ci. En matière de délimitation des fonctions du Conseil, la jurisprudence n'est pas en reste : elle a défini la portée de sa fonction délibérative ainsi que le régime des décrets pris en son sein. Nonobstant toutes ces prescriptions, le Gouvernement est néanmoins parvenu à définir de manière autonome les fonctions de l'ordre du jour du Conseil des ministres (Section 1).

L'autonomie organisationnelle du Gouvernement est beaucoup plus forte dans la définition des fonctions des autres organes politiques de délibération gouvernementale. Étant donné que la plupart des décisions gouvernementales sont prises en amont du Conseil des ministres, cette autonomie affermit les pouvoirs du Gouvernement par rapport à ceux du Président pour ce qui concerne les organes politiques gouvernementaux dirigés par le Premier ministre. Le Gouvernement définit, en effet, en codécision avec le chef de l'État, les fonctions des organes présidés par celui-ci (tels que les Conseils interministériels) et jouit même d'une pleine autonomie dans la définition des fonctions des Comités interministériels permanents, des Comités interministériels *ad hoc* et des réunions ministérielles (Section 2).

SECTION 1 – L'AUTONOMIE RÉSIDUELLE DU GOUVERNEMENT DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DU CONSEIL DES MINISTRES

À l'exception des Conseils et Comités supérieurs de défense nationale mentionnés à l'article 15 C, le Conseil des ministres est le seul organe de délibération gouvernementale figurant dans la Constitution. Si d'un point de vue organique, la Constitution précise uniquement que le Conseil des ministres est présidé par le président de la République (Article 9 C), les choses sont très différentes d'un point de vue fonctionnel. Dans de nombreux domaines, la Constitution et la loi prévoient qu'une consultation du Conseil des ministres est obligatoire. Autant dire que le Gouvernement est ici lié et que son autonomie est inexistante, « le gouvernement jouant effectivement le rôle que la Constitution lui confie »[1851]. Il s'agit d'ailleurs ici de l'un des rares éléments juridiques pouvant accréditer la thèse de la présidentialisation du régime. Compte tenu des matières qui doivent transiter par le Salon des Ambassadeurs, le Président « est en mesure de peser directement sur les décisions qui, bien qu'étant de compétence gouvernementale, ne peuvent être prises qu'en sa présence »[1852]. Toutes proportions gardées, c'est d'autant plus vrai depuis l'arrêt *Meyet* de 1992 qui a donné compétence au chef de l'État pour accaparer une partie du pouvoir réglementaire

[1851] G. CARCASSONNE, *op. cit.*, p. 123.
[1852] *Idem*, p. 85.

théoriquement dévolu au Premier ministre. Depuis lors, l'autonomie organisationnelle du Gouvernement a été de plus en plus partagée avec le président de la République (§1). Historiquement, ce dernier a toujours participé, plus ou moins directement à la définition des fonctions du Conseil des ministres comme en atteste l'introduction de la partie D du Conseil décidée par le Président Sarkozy en mai 2007. Les fonctions de l'ordre du jour du Conseil sont en effet le produit de la coutume gouvernementale, fruit de compromis entre les présidents de la République et les Premiers ministres successifs depuis plusieurs décennies. Dans les espaces laissés par les prescriptions constitutionnelles, législatives et jurisprudentielles, le pouvoir exécutif est parvenu à exprimer son autonomie en la matière (§2).

§1 – Les fonctions du Conseil des ministres sont définies et précisées essentiellement par le constituant, le législateur et le juge

« Le Conseil des ministres n'est pas seulement la réunion des membres du gouvernement. C'est l'autorité collégiale à laquelle la Constitution attribue des compétences déterminées »[1853], qu'il s'agisse de compétences normales (ex : l'autorisation donnée au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement) ou de compétences exceptionnelles (ex : le pouvoir de proclamer l'état de siège). Toutes les Constitutions ne comprennent pas une liste des fonctions dévolues à leur principal organe politique de délibération mais cette hypothèse n'est pas exclue. Cela étant, la Constitution rend obligatoire la réunion du Conseil des ministres « pour l'accomplissement d'actes parmi les plus importants »[1854] et non pour exercer des fonctions subalternes (A). Le législateur a quant à lui parfois attribué des fonctions moins essentielles au Conseil des ministres, si bien qu'on se limitera ici à l'exposé des fonctions les plus importantes qui ont été conférées par le législateur (B). Enfin, l'on verra en quel sens le Conseil d'État a participé à la définition de la portée des fonctions du Conseil des ministres (C).

[1853] F. HAMON & M. TROPER, *Droit constitutionnel, op. cit.,* p. 635.
[1854] D. MAILLARD DESGREES du LOÛ, *Institutions administratives, op. cit.* p. 256.

A. Les fonctions du Conseil des ministres définies par la Constitution

La Constitution rend obligatoire la délibération du Conseil des ministres dans un certain nombre de domaines.

- Les fonctions légistiques du Conseil des ministres

- L'article 39 C dispose que « les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État » mais que l'initiative des projets de loi appartient néanmoins au Premier ministre. Naturellement, il s'agit aussi bien des projets de loi organiques, ordinaires que des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.
- L'article 38 C dispose que « les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État » tandis que l'article 13 al. 1 C prévoit qu'il appartient au président de la République de signer celles-ci.
- En vertu de l'article 74-1 al. 1 et 2 C, « dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure ». Dans ce cas, ces « ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État ».

- Les fonctions du Conseil des ministres en matière de nomination

- L'article 13 al. 1 C dispose par ailleurs que « le président de la République signe (…) les décrets délibérés en Conseil des ministres ».
- L'article 13 al. 2 C prévoit que « 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 ». Enfin, l'article 13 al. 3 C renvoie à une loi organique le soin de déterminer les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.

- Les fonctions du Conseil des ministres liées à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement

- L'article 49 al. 1 C dispose que le Premier ministre doit demander une délibération du Conseil des ministres avant d'engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.
- L'article 49 al. 3 C exige que le Premier ministre sollicite une délibération du Conseil des ministres avant d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances, de financement de la sécurité sociale ou pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

- Les fonctions de crise du Conseil des ministres

L'article 36 C pose que l'État de siège, permettant le transfert de compétences de l'autorité civile à l'autorité militaire, est décrété en Conseil des ministres.

Cela étant dit, il faut savoir que, « plus généralement, on peut considérer que dans tous les cas où la Constitution prévoit une intervention du ''gouvernement'', celle-ci doit être délibérée au sein de la seule instance prévue par la Constitution pour les réunions de ses membres, c'est-à-dire du Conseil des ministres. Ainsi en est-il allé pour l'application de l'article 11 sur le référendum : la proposition du gouvernement prévue à cet article a toujours été exprimée par une lettre du Premier ministre rédigée dans les termes suivants : ''Conformément aux délibérations du Conseil des ministres de ce jour, j'ai l'honneur de vous proposer au nom du gouvernement de soumettre au référendum, en vertu de l'article 11 de la Constitution, le projet de loi…'' »[1855]. Or, dans ce type d'hypothèse, il s'agit davantage d'un choix discrétionnaire du Gouvernement que d'une prescription constitutionnelle, sauf à considérer que le Gouvernement serait ici lié par une convention de la Constitution, ce qui n'a jamais été démontré.

Quoiqu'il en soit, il n'y a pas que le constituant qui définisse les fonctions du Conseil des ministres ; le législateur peut également prévoir sa délibération dans tous les domaines qu'il juge pertinents.

[1855] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 56.

B. Les fonctions du Conseil des ministres définies par la loi

Il n'est guère possible, ni même utile, de dresser un inventaire des dispositions législatives obligeant le Gouvernement à recourir à une délibération en Conseil des ministres. D'innombrables lois prévoient une telle délibération, le législateur étant libre d'introduire l'obligation d'une telle délibération quand bon lui semble.

Cependant, il est quelques domaines très connus dans lesquels le législateur a prévu une délibération en Conseil des ministres et qui permettent, à eux seuls, de faire la démonstration de l'immixtion du législateur dans l'autonomie fonctionnelle du Gouvernement.

- La fonction de définition des politiques gouvernementales du Conseil des ministres

La loi peut prévoir que le Conseil des ministres constitue le lieu de définition d'une politique en particulier. Tel est le cas de la politique de la défense qui « est définie en Conseil des ministres » (Art. L. 1111-3 du code de la défense). Le Code de la Défense est d'ailleurs le code qui contient le plus de dispositions législatives prévoyant une délibération en Conseil des ministres[1856].

[1856] Cf. Ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense, J.O. du 21 décembre 2004, p. 21675. Cf. Article L. 1111-2 : « Le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, prend les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 1111-1. En cas de menace, ces mesures peuvent être soit la mobilisation générale, soit la mise en garde définie à l'article L. 2141-1, soit des dispositions particulières prévues à l'alinéa suivant. En cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population, des décrets pris en conseil des ministres peuvent ouvrir au Gouvernement tout ou partie des droits définis à l'article » ; Article L1111-3 : « La politique de défense est définie en conseil des ministres » ; Article L1122-1 : « La composition et les modalités de convocation du conseil de défense et de sécurité nationale sont fixées par décret en conseil des ministres » ; Article L1141-3 : « Dans les cas prévus à l'article L. 1111-2, des décrets pris en conseil des ministres réglementent ou suspendent l'importation, l'exportation, la circulation, l'utilisation, la détention, la mise en vente de certaines ressources, les taxent et rationnent leur consommation » ; Article L1141-4 : « Tout ou partie du personnel et des établissements relevant de certains services publics peuvent être placés dans les cas prévus à l'article L. 1111-2, par décret en conseil des ministres, sous l'autorité d'un ministre différent de celui dont lesdits services dépendent » ; Article L1321-2 : « Le ministre de l'Intérieur reçoit du ministre de la défense, pour le développement et la mise en oeuvre de ses moyens, le soutien des services et de l'infrastructure des armées et, notamment pour le maintien de l'ordre public, l'appui éventuel de forces militaires. Dans les zones où se développent des opérations militaires et sur décision du Gouvernement, le commandement militaire désigné à cet effet devient responsable de l'ordre public et exerce la coordination des mesures de défense civile avec les opérations militaires. En cas de menace portant sur une ou plusieurs installations prioritaires de défense, le commandement militaire désigné à cet effet peut être chargé, par décret en conseil des ministres, de la responsabilité de l'ordre public et de la coordination des mesures de défense civile avec les mesures militaires de défense à l'intérieur du ou des secteurs de sécurité délimités autour de ces installations par le Président de la République en conseil de défense et de sécurité nationale » ; Article L2121-1 : « L'état de siège ne peut être déclaré, par décret en conseil des ministres, qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée. Le décret désigne le territoire auquel il s'applique et détermine sa durée d'application » ; Article L2141-2 : « La mobilisation générale et, sous réserve des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 1311-1, la mise en garde sont décidées par décrets pris en conseil des ministres » ; Article L2151-2 : « Dans

- Les fonctions du Conseil des ministres en matière de nomination

- Comme mentionné ci-avant, l'article 13 al. 3 C prévoit qu'une loi organique détermine les emplois devant faire l'objet d'un décret pris en Conseil des ministres. Il s'agit en fait de l'ordonnance n°58-1136 du 28 novembre 1958[1857] dont l'article 1er dispose qu' « il est pourvu en conseil des ministres : aux emplois de procureur général près la Cour de cassation, de procureur général près la Cour des comptes, de procureur général près une cour d'appel » ainsi qu'« aux emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en conseil des ministres ». Cette liste a été fixée par le décret n°59-587 du 29 avril 1959, c'est-à-dire de manière autonome mais partagée par le président de la République et son Gouvernement[1858]. À la suite de la révision constitutionnelle de 2008, la loi organique du 23 juillet 2010[1859] est venue compléter ce dispositif.
- L'article 25 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 et son décret n°85-779 fixent les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement, les titulaires de ces emplois étant nommés par décret pris en Conseil des ministres[1860].
- La loi organique n°2009-257 du 5 mars 2009 dispose que « la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge

---

les circonstances prévues aux articles L. 1111-2 et L. 2171-1 ou à l'article 1er de la loi n°55-385 du 3 avril 1955, le recours au service de sécurité nationale est décidé par décret en conseil des ministres » ; Article L2221-2 : « En cas de mobilisation partielle ou générale de l'armée de terre et de la gendarmerie ou de rassemblement des troupes, le ministre de la défense détermine la date à laquelle commence, sur tout ou partie du territoire français, l'obligation de fournir les prestations nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des moyens ordinaires d'approvisionnement de l'armée de terre et de la gendarmerie. En dehors des cas ci-dessus prévus, lorsque les circonstances l'exigent, cette date est déterminée par un décret en conseil des ministres ; Article L4134-1 : « Les nominations dans un grade de la hiérarchie militaire sont prononcées : 1°Par décret en conseil des ministres pour les officiers généraux ; Article L4231-4 : « En cas d'application de l'article L. 1111-2, l'appel ou le maintien en activité de tout ou partie des réservistes soumis à l'obligation de disponibilité peut être décidé par décret en conseil des ministres ».

[1857] Ordonnance n°58-1136 du 28 novembre 1958 précitée.

[1858] Cf. Décret n°59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales, J.O. du 2 mai 1959, p. 4723.

[1859] Loi organique n°2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, modifiée par la loi organique n°2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, J.O. du 16 novembre 2013

[1860] Cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §2.

de l'audiovisuel extérieur de la France est soumise à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution »[1861].

- La loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 dispose que « le Défenseur des droits est nommé par décret en conseil des ministres, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution »[1862].

- Les fonctions de crise du Conseil des ministres

- La fonction de crise la plus connue est sans nul doute celle spécifiée à l'article 2 de la loi du 3 avril 1955[1863]. Cet article prévoit que l'état d'urgence ne peut être déclaré que par la loi. « La loi détermine la ou les circonscriptions territoriales à l'intérieur desquelles il entre en vigueur. Dans la limite de ces circonscriptions, les zones où l'état d'urgence recevra application seront fixées par décret pris en Conseil des ministres sur le rapport du ministre de l'Intérieur ».
- La partie du Code général des collectivités territoriales comprend également plusieurs dispositions prévoyant que la dissolution des collectivités territoriales doit faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres. Ainsi, un décret en Conseil des ministres peut-il conduire à la dissolution d'un conseil municipal (Art. L. 2121-6), d'un conseil général (Art. L. 3121-5), d'un conseil régional (Art. L. 4132-3), de l'assemblée de Corse (Art. L. 4422-14), d'une communauté urbaine (Art. L. 5215-42) ou d'un conseil territorial (Art. LO 6221-5).

- La fonction de *point de passage obligé* pour certaines questions

- L'article L. 652 du Code de procédure pénale dispose que **«** le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement ne peuvent comparaître comme témoins qu'après autorisation du conseil des ministres, sur le rapport du garde des sceaux, ministre de la justice »[1864].

[1861] Loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.
[1862] Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, J.O. du 30 mars 2011.
[1863] Loi n°55-385 du 3 avril 1955 instituant un état d'urgence et en déclarant l'application en Algérie, J.O. du 7 avril 1955, p. 3479.
[1864] Par exemple, le Conseil des ministres a autorisé, le 21 juillet 2010 l'audition par la police de M. Woerth, en qualité de témoin, dans l'enquête sur l'affaire Bettencourt (Cf. *Le Monde* du 23 juillet 2010). Dans le cadre de l'affaire Clearstream, le Conseil des ministres avait également autorisé Mme Alliot-Marie (Conseil des ministres du 18 octobre 2006) puis M. de Villepin (Conseil des ministres du 6 décembre 2006) à être entendus en qualité de témoins par les juges d'instruction chargés de l'enquête.

- À titre d'exemple, l'on peut citer quelques autres dispositions législatives disparates imposant de prendre une délibération en Conseil des ministres. Citons, pêle-mêle, par exemple, la fixation du salaire minimum d'outre-mer qui nécessite un décret en Conseil des ministres (Art. L. 3423-2 du code du travail), le fait d'établir des tribunaux territoriaux des forces armées en cas d'état de siège ou d'état d'urgence déclaré (Art. L. 700 du code de procédure pénale) ou la fixation de la date des élections municipales (Art. L. 227 du Code électoral).

Pour compléter cette liste, il faut savoir que les fonctions du Conseil des ministres ont également été précisées par le juge administratif.

C. La portée des fonctions du Conseil des ministres a été précisée par la jurisprudence

Le Conseil d'État a jugé que les délibérations en Conseil des ministres étaient dépourvues d'effet juridique et qu'elles étaient par conséquent, insusceptibles de recours (1). Par ailleurs, depuis le célèbre arrêt *Meyet*, les décrets en Conseil des ministres sont considérés comme des actes du chef de l'État même si de nombreux tempéraments jurisprudentiels en limitent la pleine portée (2).

1. Le Conseil d'État a défini la portée de la fonction délibérative du Conseil des ministres

Le Conseil des ministres n'est pas un organe de délibération qui exerce collégialement un pouvoir de décision au sens juridique du terme[1865] et ce, pour deux raisons principales. D'une part parce que le chef de l'État est le seul à pouvoir s'opposer aux propositions qui lui sont soumises[1866] lors du Conseil, les décisions de ce dernier n'étant pas soumises au vote des membres du Gouvernement[1867]. D'autre part, parce que le Conseil ne fait que prendre des décisions de principe qui n'auront de portée juridique qu'une fois que les actes juridiques

[1865] À la différence d'un Conseil municipal.
[1866] Il peut par exemple dire lors du Conseil qu'il refuse de signer des projets de décrets ou d'ordonnances.
[1867] « On ne vote normalement pas au Conseil des ministres : d'une part, en effet, la République a un président et le Gouvernement, un chef qui, l'un comme l'autre, ont des pouvoirs de décision qu'aucun vote des ministres ne saurait amputer ; d'autre part, le Conseil des ministres est le lieu, mais pas l'autorité, de décisions dont en fait il n'est jamais l'auteur » (G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 86). « À l'époque gaullienne, et sur instruction expresse du Président, les procès-verbaux du Conseil des ministres ne portaient pas la mention ''le Conseil a décidé''. Car le ''Conseil, commente celui qui était à l'époque secrétaire général du gouvernement (R. BELIN, *Lorsqu'une République chasse l'autre*, *op. cit.*, p. 82), ne décide de rien ; les décisions sont prises en Conseil'', mais par le chef de l'Etat. Cela signifie que, pour l'essentiel, les ministres ne votent pas sur un ordre du jour d'ailleurs déterminé par le Président, mais qu'ils se contentent d'être présents, d'opiner, et, au mieux et sur sa demande, de donner leur avis » (F. ROUVILLOIS, *Droit constitutionnel, La Ve République*, *op. cit.*, p. 210).

appropriés auront été signés[1868], contresignés et publiés après la tenue du Conseil. Au reste, le Conseil d'État a eu l'occasion de signifier que les décisions du Conseil des ministres sont dépourvues d'effet juridique et qu'à ce titre, elles sont insusceptibles de recours.

Dans son arrêt *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux* du 25 novembre 1977*,* le Conseil d'État a bien précisé, en effet, que le Conseil des ministres n'a pour fonction que de prendre des projets de résolution qui sont ensuite convertis en décisions formelles dans lesquelles figurent la formule caractéristique : « le conseil des ministres entendu »[1869].

La Haute juridiction administrative a estimé que les délibérations du Conseil sont, par elles-mêmes, sans effet juridique direct et qu'elles doivent être regardées en ce sens comme de « simples déclarations d'intention du Gouvernement non susceptibles de recours »[1870]. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, aucune disposition n'exige que les délibérations du Conseil des ministres aient lieu en présence de l'ensemble du Gouvernement (CE, Sect., 17 mai 1957, *Simonet*)[1871].

Qui plus est, le Conseil d'État a estimé depuis son célèbre arrêt *Meyet* que les décrets en Conseil des ministres étaient des décrets du président de la République.

2. Le Conseil d'État a défini la portée des décrets pris en Conseil des ministres

Alors que le Premier ministre est le titulaire de droit commun du pouvoir réglementaire, l'arrêt *Meyet* de 1992 a toutefois donné au président de la République l'opportunité d'accaparer une partie de ce pouvoir (a). Cette jurisprudence, très critiquée, a rapidement fait l'objet de tempéraments jurisprudentiels qui en limitent la portée, le Premier ministre demeurant bien le titulaire incontesté de l'essentiel du pouvoir réglementaire (b).

[1868] Autrement dit, seule la signature de l'autorité compétente, après le Conseil des ministres produit des effets juridiques.
[1869] De Gaulle : « le Conseil des ministres n'a pas décidé, il a été entendu ».
[1870] CE 25 novembre 1977, *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux*, Rec. p. 463. Sans aller aussi loin, le juge administratif avait jugé l'année précédente que les communiqués publiés à l'issue du Conseil des ministres étaient insusceptibles de recours (CE, Ass., 26 novembre 1976, *Soldani et autres*, Rec. p. 507). Quelques années plus tard, le Conseil d'État sembla subrepticement modifier sa jurisprudence en jugeant recevable un recours contre un communiqué du Conseil des ministres annonçant des mesures entrant en vigueur sans nécessité de l'intervention d'une décision postérieure (CE, 13 février 1987, *Syndicat des chercheurs scientifiques et autres*, Rec. p. 46) avant de se raviser aussitôt (CE, 27 février 1987, *Commune d'Amneville*, Rec. p. 526 ; CE, 9 décembre 1988, *Villes d'Amiens et autres c/ CCI d'Amiens*, Rec. p. 557). En revanche, bien entendu, les décrets délibérés en Conseil des ministres font l'objet d'un contrôle de légalité au même titre que les autres actes réglementaires et peuvent donc faire l'objet d'une annulation (CE 13 janvier 1995, *Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration*, Rec. p. 23).
[1871] CE, Sect., 17 mai 1957, *Simonet*, Rec. p. 314.

a) La jurisprudence Meyet : une limitation du pouvoir réglementaire du Premier ministre ?

Depuis l'arrêt *Meyet* du 10 septembre 1992[1872], le chef de l'État est l'auteur exclusif de tout décret délibéré en Conseil des ministres[1873], ces décrets étant considérés comme des décrets du président de la République et non comme des décrets du Premier ministre[1874]. En effet, le juge administratif estime que lorsqu'il signe un décret en Conseil des ministres, le Président en devient juridiquement l'auteur, ce décret ne pouvant plus être modifié ou abrogé que par lui, par un nouveau décret en Conseil des ministres. Autrement dit, par le jeu du parallélisme des formes se produit un « effet cliquet »[1875] : une fois pris en Conseil des ministres, un décret ne peut plus être modifié que par un nouveau décret en Conseil des ministres signé par le chef de l'État, ainsi qu'est venu le confirmer l'arrêt de *Comité d'entreprise de la Régie nationale des entreprises Renault* de 1994[1876].

Dans la mesure où le chef de l'État est compétent pour arrêter l'ordre du jour du Conseil des ministres, cette jurisprudence permet potentiellement « une extension à l'infini du pouvoir présidentiel »[1877]. En ce sens, elle constitue une limitation virtuellement très importante du pouvoir réglementaire du Premier ministre.

Il n'est donc pas étonnant que cette jurisprudence ait fait l'objet de nombreuses critiques doctrinales. D'une part, par cette technique, en période de concordance des majorités, le chef de l'État peut hypothétiquement renforcer ses pouvoirs autant qu'il l'entend. D'autre part, en période de cohabitation, si l'on appliquait à la lettre la jurisprudence *Meyet*, le Premier ministre se verrait « amputé d'une partie tellement importante du pouvoir réglementaire que l'alternance des politiques serait pratiquement nulle du fait de

---

[1872] CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, Rec. p. 327. Sur les décrets délibérés en Conseil des ministres, cf. : M. LASCOMBE, « Les décrets délibérés en Conseil des ministres et le ''rapport Vedel'' », *LPA*, 7 mai 1993, p. 4-7.

[1873] Que cette délibération soit requise ou non.

[1874] Cependant, la règle de compétence ainsi posée par la jurisprudence ne s'appliquerait pas si une loi ou un décret en conseil des ministres donnait explicitement compétence à une autorité autre que le Président de la République pour édicter une réglementation dans le domaine dans lequel est intervenu le décret en cause ou pour modifier ce décret. Il convient par ailleurs de préciser qu'un décret soumis au conseil des ministres antérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 peut être modifié par un décret non délibéré en conseil des ministres, à condition toutefois qu'aucun texte n'exige une telle délibération et que les dispositions en cause n'aient pas été, sous l'empire de la Constitution de 1958, déjà modifiées par décret en conseil des ministres (Cf. CE, AG, 8 juin 1993, n°354456 & SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 1.3.3).

[1875] C. BERGEAL, *op. cit.*, p. 121.

[1876] Précisément, un décret délibéré en Conseil des ministres alors qu'il n'avait pas à l'être ne peut plus être modifié qu'en Conseil des ministres et donc par le seul chef de l'État et non par le Premier ministre qui aurait dû normalement, en être l'auteur. En clair, l'approbation présidentielle pour modifier ou abroger un décret pris en Conseil des ministres est juridiquement obligatoire (CE, 23 mars 1994, *Comité d'entreprise de la Régie nationale des entreprises Renault et autres*, n°112565).

[1877] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 108.

l'impossibilité de remettre en cause le passé. Il suffirait que, prévoyant une cohabitation, un Président de la République demande à son Premier ministre de lui donner tout à signer, pour que le Premier ministre suivant (donc opposé au Président) soit apparemment paralysé. Mais, s'il est vrai que cette jurisprudence ne facilite pas la situation du Premier ministre, il n'est pas vrai que le Premier ministre risque de perdre définitivement sa suprématie comme titulaire du pouvoir réglementaire. D'aucuns ont montré que, même dans ce cas extrême, le Premier ministre de cohabitation pourrait reprendre les compétences confisquées. Compliquée et inutile, la jurisprudence ''Meyet'' fut donc largement critiquée. Une solution pour en atténuer les effets fut recherchée et trouvée »[1878].

b) Les tempéraments jurisprudentiels à l'arrêt Meyet ou la préservation du pouvoir réglementaire du Premier ministre

En premier lieu, le président de la République ne dispose que d'un pouvoir réglementaire dans le cadre des décrets réglementaires délibérés en Conseil des ministres et non dans le cadre des décrets simples. Dans son arrêt *Usines Renault* de 1994 précité, le Conseil d'État a pris le soin de préciser qu'un décret délibéré en Conseil des ministres ne relève de la compétence du président de la République que si le chef de l'État appose sa signature « en » Conseil des ministres. Traduction : si la signature présidentielle est apposée sur un décret réglementaire simple, c'est-à-dire sur un décret qui a été pris en dehors du Conseil des ministres, ce décret est entaché d'incompétence car le chef de l'État n'a pas autorité pour signer les décrets à caractère réglementaire. Or, en bonne logique, l'incompétence initiale du Président pourra être purgée dès lors que le Premier ministre, investi du pouvoir réglementaire par l'article 21 de la Constitution, y aura lui-même apposé sa signature, conformément à la jurisprudence *Sicard* de 1962[1879].

En deuxième lieu, le Conseil d'État, dans son arrêt *Allamigeon* de 1994, a pris le soin de préciser que la compétence présidentielle ne s'étend pas à l'ensemble de la matière concernée par le décret délibéré en Conseil des ministres mais qu'elle se borne aux dispositions expressément décrétées[1880].

En troisième lieu, le Conseil d'État, sans revenir sur la jurisprudence Meyet, a permis par son arrêt *Collas* de 1996[1881] « qu'on la contourne élégamment »[1882]. Dans cet arrêt, il a

[1878] M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, *op. cit.*, p. 316-317.
[1879] CE, 27 octobre 1962, *Sicard*, précité.
[1880] CE, 27 avril 1994, *Allamigeon et Pageaux*, Rec. p. 191.
[1881] Précisément, le Conseil d'État a reconnu cette possibilité implicitement dans un arrêt du 18 janvier 1993 (CE, *Association nationale pour les ingénieurs techniciens au ministère de la Défense*) puis implicitement dans l'arrêt Collas du 9 septembre 1996 (CE, 9 septembre 1996, *Ministre de la Défense c/ M.Collas*, Rec. p. 347).

reconnu officiellement une « convention administrative qui consiste pour le secrétariat général du gouvernement à déclasser depuis 1974 une matière relevant du décret en Conseil des ministres en une matière dépendant du seul décret du Premier ministre par un texte modificatif en Conseil des ministres »[1883]. Afin d'éviter tout « effet de cliquet », il est effectivement possible d'introduire, dans un décret délibéré en Conseil des ministres, un article de *déméyétisation* final prévoyant que ce décret pourra être modifié par décret simple ou par décret en Conseil d'État[1884] et faisant échec à la jurisprudence Meyet[1885].

Enfin, sur le fondement de l'article 39 C, le Conseil constitutionnel a jugé que les décrets présentant un projet de loi en Conseil des ministres ne rentrent pas dans la catégorie des décrets en Conseil des ministres mais dans celle des décrets du Premier ministre. Autrement dit, en raison de la compétence exclusive du Premier ministre en matière d'initiative législative, les décrets de dépôt des projets de lois ne doivent pas être signés par le président de la République mais par le Premier ministre. Ainsi l'absence de ce dernier à un Conseil des ministres au cours duquel est délibéré un projet de loi n'a aucune incidence puisqu'il exerce le droit « qu'il tient de l'article 39 en signant lui-même le décret de présentation au Parlement du projet de loi délibéré (…) par le Conseil des ministres »[1886]. En clair, l'absence du chef du Gouvernement lors d'un Conseil des ministres à l'occasion duquel un projet de loi a été délibéré, est couverte par sa signature ultérieure du décret de dépôt, prise au titre de son pouvoir d'initiative de la loi. Dans ces conditions, en période de cohabitation, le Premier ministre conserve son autonomie d'initiative législative. Certes, le Président peut toujours s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi mais s'il accepte une telle inscription, il ne pourra plus bloquer l'initiative législative primo-ministérielle dans la mesure

---

[1882] M. LASCOMBE, *op. cit.*, p. 299.

[1883] P. JAN, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 76. À ce propos, Jean Massot fait remarquer que, « bien avant la jurisprudence Meyet, le secrétaire général du Gouvernement avait trouvé le moyen correct de faire sortir une matière du domaine du décret en Conseil des ministres : il suffisait qu'un décret en Conseil des ministres intervînt et renvoyât lui-même à des décrets du Premier ministre. C'est ce qu'avait réalisé le décret 74-845 du 11 octobre 1974 (J.O. p. 10467) pour la matière des indemnités accordées aux personnels civils et militaires de l'Etat et le Conseil d'Etat statuant au contentieux a entériné la validité de ce système en en faisant application dans une décision du 9 septembre 1996 – *ministre de la Défense c/Collas*, Rec, p. 347. Depuis lors, il est très courant que de tels ''déclassements'' interviennent, même en période de cohabitation, ce qui montre, soit dit en passant, que le partage du pouvoir réglementaire entre les deux têtes de l'Exécutif est beaucoup moins un enjeu de pouvoir qu'une règle de bon fonctionnement de la machine gouvernementale arrêtée avec l'accord du Président et du Premier ministre » (J. MASSOT, « Les catégories de décrets réglementaires : critère matériel et critère formel », *op. cit.*, p. 370).

[1884] Cf. par ex. : Décret n°2013-1069 du 27 novembre 2013 portant classement hiérarchique de certains grades des personnels de France Télécom, J.O. du 29 novembre 2013 ; Décret n°96-68 du 29 janvier 1996 portant modification du décret no 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des oeuvres universitaires, J.O. du 30 janvier 1996, p. 1444 ; Décret n°97-136 du 13 février 1997 modifiant le décret no 59-1193 du 13 octobre 1959 fixant le régime de l'indemnité pour charges militaires, J.O. du 15 février 1997, p. 2596.

[1885] Cette technique pour empêcher l'effet de cliquet est également prévue pour les décrets en Conseil d'État (Cf. CE, 19 février 2010, *Molline et autres*, n°322407).

[1886] Cons. Const., n°84-179, décision du 12 septembre 1984 précitée.

où le décret de présentation du projet de loi n'a pas à revêtir sa signature. Du reste, le Premier ministre sera bien le seul à pouvoir modifier un projet de loi après le Conseil des ministres par voie de lettre rectificative, à la condition qu'il ne change pas substantiellement le texte examiné par le Conseil d'État[1887].

Compte tenu des interventions du constituant, du législateur et du juge dans la définition des fonctions et du fonctionnement du Conseil des ministres, l'autonomie organisationnelle du Gouvernement en la matière, demeure très circonscrite. Or, le règlement intérieur du 3 février 1947 et la coutume gouvernementale ont joué un rôle non négligeable dans la définition des fonctions des différentes parties du Conseil des ministres.

§2 – Les fonctions du Conseil des ministres ont néanmoins été définies résiduellement par le règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947 et par la coutume gouvernementale

Le règlement intérieur du 3 février 1947 dispose que « l'ordre du jour des séances du Gouvernement se divise en trois parties : la partie A comprend les projets de loi et de décret soumis au Gouvernement et pour lesquels il n'est pas nécessaire de provoquer une délibération ; la partie B est consacrée aux communications du Président de la République, du Président du Conseil et des ministres (…). Font également l'objet de communications les nominations qui doivent être délibérés en Conseil des ministres (…) ; la partie C est consacrée à la délibération des projets de loi et de décret intéressant la politique générale du Gouvernement ou impliquant tout au moins une discussion »[1888].

En effet, depuis les débuts de la IVème République, l'ordre du jour « suit un schéma invariablement trinitaire »[1889]. Or, si l'ordre du jour comprend bien rituellement (depuis semble-t-il, Alger en 1943, puis le règlement de 1947), trois parties A, B et C », leur « contenu a varié »[1890].

Aujourd'hui la coutume gouvernementale, inspirée du règlement intérieur du 3 février 1947, consacre toujours trois parties. En premier lieu, *la partie A* porte d'abord et avant sur les projets de textes d'initiative gouvernementale (A). En second lieu, *la partie B* est consacrée aux nominations prévus à l'article 13 C, aux emplois à la décision du Gouvernement ainsi qu'aux emplois au tour extérieur (B). En troisième lieu, *la partie C* est destinée aux communications du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement

[1887] Cf. Cons. Const., n°2003-468 précitée.
[1888] Cf. **ANNEXE II** – Première partie du règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947 & R. PY, *op. cit.*, p. 97.
[1889] A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 235.
[1890] J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 192.

(C). Depuis peu, *une partie D*, instaurée à l'initiative du président de la République, a pour vocation de faire du Conseil des ministres un lieu de débat (D).

A. Le règlement intérieur du 3 février 1947 et la coutume ont défini les fonctions de *la partie A* du Conseil des ministres

Coutumièrement, *la partie A* du Conseil des ministres est essentiellement consacrée aux textes de portée générale, c'est-à-dire aux projets de lois (article 39 C) ainsi qu'aux décrets et aux ordonnances (article 13 al. 1 C) délibérés en Conseil des ministres sur proposition des ministres[1891]. Or, à titre plus exceptionnel, *la partie A* peut porter sur les projets de loi autorisant des accords internationaux[1892], sur les décrets d'attribution des membres du Gouvernement[1893] ou les délibérations prévues aux articles 49 C et 35 C[1894].

Si tous les projets de lois et d'ordonnances doivent faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, il n'existe aucune liste exhaustive des décrets ayant vocation à être délibérés en Conseil des ministres. À cet égard, il faut distinguer, d'une part, les décrets qui doivent être obligatoirement délibérés en Conseil des ministres parce que le constituant (article 36 de la Constitution sur l'état de siège), le législateur organique ou le législateur ordinaire l'ont prévu, et d'autre part, les décrets pouvant facultativement faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres. Appartiennent à cette seconde catégorie : les décrets pour lesquels le pouvoir réglementaire a décidé au préalable qu'il fallait les élever au rang de décret en Conseil des ministre[1895] ou tout décret que le Président et le Premier ministre décident d'inscrire à l'ordre du jour de *la partie A*. Une telle inscription emporte une double conséquence : non seulement, ces décrets deviennent des « décrets en Conseil des ministres » qui ne pourront plus être modifiés que par un autre décret en Conseil[1896], mais surtout, ce changement de nature représente une *capitis diminutio* pour le Premier ministre qui se voit dessaisi d'une parcelle de son pouvoir réglementaire général.

La majorité des textes délibérés en *partie A* du Conseil des ministres, y compris les décrets à caractère réglementaire, est soumise à l'examen du Conseil d'État. Le cheminement est toujours identique. À l'issue des travaux interministériels, un avant-projet de texte est

---

[1891] L'on peut lire dans chaque ordre du jour, la formule type : « Sur proposition du ministre de ».

[1892] Cf. par ex. : Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre portant délimitation de la frontière (Conseil des ministres du 3 janvier 2014).

[1893] Cf. par ex. : Conseil des ministres du 16 avril 2014 où le Premier ministre a présenté les décrets définissant les attributions des membres du Gouvernement.

[1894] Sachant que le Conseil constitutionnel vérifie toujours que cette délibération a bien eu lieu (Sur ce point, cf. spéc. : Cons. Const., n°89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, Rec. p. 110).

[1895] À l'image du décret n°59-178 du 22 janvier 1959 précité.

[1896] Sauf à ce que le décret ainsi délibéré en Conseil des ministres mentionne qu'il pourra être modifié ultérieurement par un décret du Premier ministre.

établi (premier « bleu »). Cet avant-projet de texte est ensuite transmis au Conseil d'État au moyen d'une lettre de saisine du SGG (le « rose »). Le Conseil d'État rend ensuite son avis sur le texte, qu'il peut, au passage, remanier juridiquement (le « vert »). Enfin, le texte est de nouveau soumis à la décision du Premier ministre après l'avis du Conseil d'État pour donner lieu au projet de texte définitif qui sera le seul soumis en *partie A* du Conseil des ministres[1897] (second « bleu »), étant entendu que ce projet de texte ne peut plus comporter d'éléments nouveaux n'ayant été portés à la connaissance du Conseil d'État[1898]. « Au final, et au risque de surprendre, on en vient à considérer que bleu+rose+vert = bleu. Ainsi va la polychromie gouvernementale ou la loi du retour ! »[1899].

Lors du Conseil, il revient logiquement au ministre compétent de présenter le texte définitif au président de la République et aux autres membres du Gouvernement[1900]. Cette présentation n'est suivie théoriquement d'aucun débat, tous les textes présentés en *partie A* ayant été arbitrés en amont du Conseil. « Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'échanges de vue sur les textes, mais que l'accord est déjà acquis entre ministres sur les textes présentés. Il arrive, donc, que l'on conteste telle ou telle modalité du texte, que l'on fasse telle ou telle mise au point. Mais on n'en remet pas en cause le principe »[1901]. Tout au plus arrive-t-il parfois que « certains ministres ''remontent au créneau'' une dernière fois pour essayer d'obtenir une décision favorable sur un point à propos duquel ils n'ont pas pu avoir satisfaction au cours des travaux interministériels. Il arrive aussi qu'ils parlent en quelque sorte pour le ''procès-verbal'', en rappelant qu'ils n'étaient pas d'accord sur tel ou tel point, mais qu'ils ont dû s'incliner devant les arbitrages du Premier ministre »[1902].

[1897] Le premier « bleu », le « rose » et le « vert » demeurant des documents internes qui « ne sont communiqués qu'aux collaborateurs du président et du Premier ministre » (J. FOURNIER, *op. cit*., p. 230).

[1898] Sur l'interdiction pour le Conseil des ministres de modifier le contenu d'un texte devant recueillir obligatoirement l'avis du Conseil d'État, cf. spéc. : CE, 26 avril 1974, *Villatte*, Rec. p. 253 & Cons. Const., n°2003-468 DC du 03 avril 2003 précitée (Point 7 : « Considérant que, si le Conseil des ministres délibère sur les projets de loi et s'il lui est possible d'en modifier le contenu, c'est, comme l'a voulu le constituant, à la condition d'être éclairé par l'avis du Conseil d'État ; que, par suite, l'ensemble des questions posées par le texte adopté par le Conseil des ministres doivent avoir été soumises au Conseil d'Etat lors de sa consultation »).

[1899] J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit*., p. 109. Par exemple, en se référant aux archives gouvernementales relatives à la peine de mort, l'on peut trouver un « rose » portant suppression de la peine de mort (en date du 24 août 1981) présenté par le Garde des Sceaux avec l'accord du ministre de la défense (lequel est contresignataire) et transmis pour avis le même jour au Conseil d'État. Ce « rose » a été suivi d'un « vert » rendant l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi portant abolition de la peine de mort (en date du 25 août 1981) et enfin, par un « bleu » contenant le projet de loi définitif (en date du 25 août 1981) inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres du 26 août 1981.

[1900] Les communiqués du Conseil des ministres reprennent toujours la formule désormais consacrée : le ministre « a présenté un projet de loi relatif à », « a présenté une ordonnance relative à », a « présenté un décret relatif à », a « présenté un projet de décret relatif à » (Cf. par ex. : Communiqué du Conseil des ministres du 23 décembre 2013).

[1901] M. LONG, *Les services du Premier ministre*, *op. cit*., p. 68.

[1902] J. FOURNIER, *op. cit*., p. 233. « Le déroulement du Conseil a souvent été décrit. Il ressort de ces témoignages que la partie A fait rarement l'objet de discussions et la partie B pratiquement jamais, dans la

La *partie B* ne fait guère davantage l'objet de discussions. Pour l'essentiel, elle a pour fonction de procéder aux nominations aux emplois les plus élevés du pays.

B. Le règlement intérieur du 3 février 1947 et la coutume ont défini les fonctions de *la partie B* du Conseil des ministres

Coutumièrement, la *partie B* du Conseil des ministres est consacrée principalement aux mesures d'ordre individuel, c'est-à-dire aux nominations. Il s'agit des nominations prévues à l'article 13 de la Constitution et par plusieurs dispositions organiques[1903]. Il s'agit aussi des nominations aux emplois *à la décision du Gouvernement* ou au *tour extérieur*. Cette partie est également dédiée aux décorations puisqu'elle traite des promotions dans l'ordre de la légion d'honneur et de l'Ordre national du mérite. À titre plus inhabituel, la *partie B* peut également porter sur la question de la dissolution d'une assemblée d'une collectivité territoriale. Dans tous les cas, elle est, sans conteste, la séquence du Conseil la plus expéditive.

Si le président de la République est formellement l'autorité de nomination pour les emplois devant être délibérés en Conseil, la formule consacrée veut que « le conseil des ministres a adopté les mesures individuelles suivantes (…) sur proposition du Premier ministre » ou « sur proposition du ministre concerné »[1904]. C'est dire que dans la pratique, ce sont les membres du Gouvernement qui décident de ces nominations quand bien même le chef de l'État peut toujours intervenir : en amont pour suggérer une nomination ; en aval pour exercer son pouvoir de *veto* à l'égard de tel ou tel choix primo-ministériel ou ministériel.

En effet, il faut savoir que les nominations sont décidées à l'avance et qu'elles ne font l'objet d'aucune discussion lors du Conseil des ministres, lequel ne fait qu'entériner des choix

---

mesure où les arbitrages entre ministres ont été rendus et les contreseings recueillis bien avant la séance du Conseil et où les ultimes mises au point entre le Président et le Premier ministre ont eu lieu lors du dernier entretien qu'ils ont toujours avant le début du Conseil. Il n'en reste pas moins qu'après l'exposé de la question par le ministre concerné, le sens de la délibération est formalisé, par le Premier ministre le plus souvent, plus exceptionnellement par le président de la République. On cite d'ailleurs des cas où le Président a tranché *in extremis* entre des positions divergentes de membres du Gouvernement, voire contre l'opinion du Premier ministre : par exemple, le général de Gaulle en 1968 au sujet de la dévaluation du franc » (J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit*., p. 193). À cet égard, l'ouvrage de B. Bonte offre quelques illustrations intéressantes de débats (Cf. par ex : B. BONTE, *op. cit*., p.68-78 ou p.199-201 et notamment, cette phrase de J. P. Chevènement : « Chaque fois que j'ai eu quelque chose à dire en Conseil, je l'ai dit », p. 78).

[1903] Ordonnance n°58-1136 du 28 novembre 1958 & Loi organique n°2010-837 du 23 juillet 2010 précitées.

[1904] Par exemple peut-on lire : « Sur proposition de la garde des sceaux, ministre de la justice : M. Bernard RABATEL, avocat général près la cour d'appel de Lyon, est nommé procureur général près la cour d'appel de Fort-de-France » ; « sur proposition du ministre de l'Intérieur, Mme Nacéra HADDOUCHE, inspectrice de l'administration de 1ère classe, est nommée inspectrice générale de l'administration (1er tour) » ; « sur proposition du ministre de la défense, ont été adoptées diverses mesures d'ordre individuel concernant des officiers généraux de l'armée de terre, de la marine nationale, de l'armée de l'air, du service de santé, du service des essences des armées, de la direction générale de l'armement et du service du commissariat des armées. » (Conseil des ministres du 18 décembre 2013).

prédéterminés[1905]. Autrement dit, « il n'est pas d'usage de discuter en Conseil des ministres sur les mérites de tel ou tel candidat à une fonction publique. Toutes ces questions ont été réglées au préalable »[1906] et rediscutées rapidement si nécessaire entre le président de la République et le Premier ministre lors de leur entretien précédant le Conseil. Or, le chef de l'État peut toujours décider à la dernière minute de ne pas avaliser certaines nominations ou décorations[1907].

Formellement, les décrets de nomination sont des décrets en Conseil des ministres. Ils paraissent généralement au journal officiel au lendemain de leur passage en Conseil. Génériquement, ces décrets peuvent comprendre dans leurs visas : la mention de l'article 13 C ; la mention de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ainsi que de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; la mention du texte organisant le statut spécial du corps dans lequel le fonctionnaire est nommé, et enfin la mention de l'avis qui était requis avant le passage du décret de nomination en Conseil des ministres[1908]. Enfin, le décret est signé par le Chef de l'État puis contresigné par le Premier ministre et le ou les ministre(s) responsable(s).

Cette *partie B* est suivie d'une *partie C* consacrée aux communications des membres du Gouvernement.

C. Le règlement intérieur du 3 février 1947 et la coutume ont défini les fonctions de *la partie C* du Conseil des ministres

Pur produit de la coutume et partant, de l'autonomie gouvernementale, *la partie C* du Conseil des ministres a trait aux diverses communications des membres du Gouvernement.

De manière immuable[1909], dans une première sous-partie, le ministre des affaires étrangères livre chaque semaine une communication relative à « la situation internationale »[1910].

[1905] D'aucuns diront que « le Conseil entérine plus qu'il ne délibère » (J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 617).

[1906] J. FOURNIER, *loc. cit.*

[1907] « En 2007, fait unique dans les annales de l'Ordre national du Mérite, une promotion entière du 11 novembre est refusée en bloc » par le président Sarkozy. « J'ai sous les yeux, dit-il, 1340 nominations et je vois…seulement un tiers de femmes ! Vous allez revoir tout ça. Je veux la parité partout » (B. BONTE, *op. cit.*, p. 126).

[1908] Cf. par ex. les visas du Décret du 19 décembre 2013 portant nomination (inspection générale de l'administration) - Mme HADDOUCHE (Nacéra), J.O. du 20 décembre 2013.

[1909] Toutefois, si le ministre des affaires étrangères intervient en *partie A* pour présenter un projet de loi ou un accord international, il n'intervient plus nécessairement en *partie C* (Cf. par ex. : Conseils des ministres du 6 juin, du 25 juillet ou du 1er août 2012).

Dans la seconde sous-partie de *la partie C*, les autres membres du Gouvernement interviennent essentiellement pour rendre compte de leurs activités. Deux ministres prennent souvent la parole en *partie C* : le ministre de l'Économie et des Finances pour s'exprimer sur « la situation économique du pays » et le ministre des Relations avec le Parlement pour faire le point sur le programme, le calendrier ou le bilan des sessions parlementaires ordinaire et extraordinaire[1911]. Il arrive également régulièrement que, lors de la seconde sous-partie, le Premier ministre souhaite faire une communication en Conseil sur une question de nature interministérielle ou revêtant une importance particulière[1912].

Programmée lors de la phase interministérielle[1913], la communication d'un membre du Gouvernement s'apparente donc à une sorte d'exposé offrant à son intervenant l'opportunité de faire état des actions conjoncturelles[1914], des mesures[1915], des plans[1916], des dispositifs[1917] ou des réformes[1918] menées au sein de son ministère, c'est-à-dire, en somme, des avant-projets de loi ou de décrets en cours. La *partie C* permet également d'aviser ses collègues de la signature d'un accord national[1919] ou international[1920] ; d'informer ses collègues du suivi[1921],

---

[1910] Alors qu'en temps habituel, la communication du ministère des affaires étrangères dure en moyenne 10 minutes, on l'allonge à 30 minutes en période de cohabitation pour conserver une certaine utilité au Conseil (M. LASCOMBE, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, *op. cit*., p. 57).

[1911] Cf. par ex. : Communications sur « Le bilan de fin de session parlementaire » (Conseil des ministres du 26 juin 2013) ou sur « Le bilan de la session parlementaire extraordinaire » (Conseil des ministres du 2 août 2013).

[1912] Cf. par ex. la communication du Premier ministre relative au « programme de travail du Gouvernement » (Conseil des ministres du 3 janvier 2013), à « la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique » (Conseil des ministres du 13 mars 2013), celle relative à « la politique du Gouvernement en faveur des communes et des territoires » (Conseil des ministres du 20 novembre 2013), celle relative à l'écotaxe (Conseil des ministres du 30 octobre 2013) ou celle relative à « La mise en place de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique » (Conseil des ministres du 18 décembre 2013).

[1913] Cf. *supra* : l'avant projet de communication est toujours transmis avant le Conseil des ministres à l'Élysée, sachant que « la teneur, et bien sûr le texte des communications, ne doivent pas être portés à la connaissance de la presse avant leur présentation en Conseil » (C. BIGAUT, *op. cit*., p. 61).

[1914] Cf. par ex. : Communication sur « La revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire » (Conseil des ministres du 30 mai 2012).

[1915] Cf. par ex. : Communications sur « La mise en œuvre des engagements du Gouvernement en matière de nominations équilibrées entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique » (Conseil des ministres du 23 décembre 2013) ou sur « La mise en place des écoles supérieures du professorat et de l'éducation » (Conseil des ministres du 27 novembre 2013), « Les mesures des lois de finances en faveur de l'innovation » (Conseil des ministres du 27 novembre 2013).

[1916] Cf. par ex. : Communications sur « Le plan de relance exceptionnel pour l'élevage » (Conseil des ministres du 6 mars 2013), sur « Le troisième plan autisme » (Conseil des ministres du 2 mai 2013), sur « Le plan d'action pour le commerce et les commerçants » (Conseil des ministres du 19 juin 2013) ou sur « Le plan de lutte contre le travail illégal et le détachement abusif » (Conseil des ministres du 27 novembre 2013).

[1917] Cf. par ex. : Communications sur « Le dispositif de vigilance face à l'émergence de nouveaux virus » (Conseil des ministres du 22 mai 2013) et sur « Le dispositif exceptionnel et temporaire d'accompagnement des restructurations » (Conseil des ministres du 13 novembre 2013).

[1918] Cf. par ex. : Communications sur « La réforme de la formation professionnelle » (Conseil des ministres du 18 décembre 2013), sur « La réforme de l'assurance vie » (Conseil des ministres du 13 novembre 2013) ou sur « La réforme du système d'inspection du travail » (Conseil des ministres du 6 novembre 2013).

[1919] Cf. par ex. : Communication sur « L'accord sur la sécurisation de l'emploi » (Conseil des ministres du 16 janvier 2013), « Le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique » (Conseil des ministres du 6 mars 2013) ou sur « La signature d'un accord sur la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique » (Conseil des ministres du 23 octobre 2013).

des résultats[1922], ou plus globalement du bilan[1923] de son action ministérielle nationale[1924] ou internationale[1925]. Par ailleurs, elle peut être l'occasion de définir des orientations gouvernementales[1926], de faire un point sur un sujet d'actualité[1927], d'avancer des propositions[1928], de défendre la nécessité du projet[1929] ou d'annoncer la création d'une nouvelle structure publique[1930].

Les ministres ont en moyenne une dizaine de minutes maximum pour s'exprimer et ne doivent théoriquement pas lire leurs communications. Ces exposés ne doivent pas être de simples bavardages mais « doivent comporter des propositions précises de procédure et de fond pour résoudre le problème posé »[1931]. Néanmoins, la partie C « ne se conclut pas par une décision, mais simplement par une orientation retracée dans le communiqué »[1932].

Bien sûr, *la partie C* est celle qui donne lieu aux discussions les plus riches. Au préalable, comme au terme de chaque intervention, le chef de l'État est naturellement libre de s'exprimer pour exposer ses idées ou commenter la communication présentée, de même qu'il

---

[1920] Cf. par ex. : Communication sur « L'accord de partenariat transatlantique » (Conseil des ministres du 17 avril 2013). Ce type de communication est plutôt rare dans la mesure où les projets d'accords internationaux relèvent de la *partie A*.

[1921] Cf. par ex. : Communications sur « les suites de la mission confiée à M. Lescure sur l'acte II de l'exception culturelle » (Conseil des ministres du 15 mai 2013) sur le « Suivi des mesures pour l'emploi et le soutien à l'économie » (Conseil des ministres du 3 janvier 2014).

[1922] Cf. par ex. : Communications sur « Les résultats du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013. Le mécanisme de résolution unique pour l'union bancaire » (Conseil des ministres du 23 décembre 2013) ou sur « Les résultats de la conférence de Bali » (Conseil des ministres du 11 décembre 2013).

[1923] Cf. par ex. : Communications sur « Le bilan d'étape des États généraux de la modernisation du droit de l'environnement » (Conseil des ministres du 17 juillet 2013), sur « Un an de réforme de la finance » (Conseil des ministres du 21 août 2013) ou sur « Le premier bilan du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi et e pacte pour l'innovation » (Conseil des ministres du 6 novembre 2013).

[1924] Ces « bilans permettent au Gouvernement tout entier de vérifier si une politique lancée il y a six mois, un an, deux ans, trois ans, a abouti ou non » (M. LONG, *op. cit*., p. 68).

[1925] Cf. par ex. : Communications sur « Le sommet du G20 de Los Cabos des 18 et 19 juin 2012 » (Conseil des ministres du 22 juin 2012), sur « La conférence internationale sur le SIDA » (Conseil des ministres du 1er août 2012), sur « Les Assises du développement et de la solidarité internationale » (Conseil des ministres du 6 mars 2013) ou sur « Le Forum mondial des femmes francophones » (Conseil des ministres du 27 mars 2013) ou sur « Les réunions de printemps du G20 finances, du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale » (Conseil des ministres du 24 avril 2013).

[1926] Cf. par ex. : Communications sur « La feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers » (Conseil des ministres du 22 août 2012), sur « La politique en faveur du cinéma » (Conseil des ministres du 23 octobre 2013), sur « La politique de développement du numérique dans l'enseignement supérieur » (Conseil des ministres du 2 octobre 2013) ou sur « Les grandes orientations du projet de loi de financement de la sécurité sociale » ou encore « La politique en matière d'infrastructures de transport » (Conseil des ministres du 25 septembre 2013).

[1927] Cf. par ex. : Communication sur « Les intempéries des 26, 27 et 28 octobre 2012 » (Conseil des ministres du 31 octobre 2012).

[1928] Cf. par ex. : Communication sur « Les méthodes du redressement productif » (Conseil des ministres du 13 juin 2012).

[1929] Cf. par ex. : Communication sur « Le projet agro-écologique pour la France » (Conseil des ministres du 27 février 2013).

[1930] Cf. par ex. : Communications sur la « création de la Banque publique d'investissement » (Conseil des ministres du 6 juin 2012) ou sur « La création du Commissariat général à l'égalité des territoires » (Conseil des ministres du 18 septembre 2013).

[1931] M. LONG, *op. cit*., p. 68.

[1932] J. MASSOT, *op. cit*., p. 194.

peut proposer d'engager un débat sur la question soulevée[1933]. En vérité, « la pratique est très variable ; certaines communications donnent lieu à une discussion nourrie ; d'autres sont écoutées poliment, ne sont suivies d'aucune intervention et ne se traduisent finalement que par le communiqué publié à l'issue du Conseil. Cela dépend du sujet. Cela dépend de l'heure. Les débats s'abrègent quand arrive midi »[1934].

Enfin, il faut savoir que les décrets évoqués en *partie C* ne sont pas des décrets en Conseil des ministres. Le juge administratif a rappelé en effet que « par décret en conseil des ministres », il fallait uniquement entendre ceux qui figuraient en partie A et B dudit Conseil[1935].

La *partie C*, pour être formelle, est parfois frustrante, si bien qu'une nouvelle partie consacrée au débat a été instaurée en 2007. Alors qu'elle semblait avoir fait *chou blanc*, le président Hollande a décidé de la remettre à l'ordre du jour en avril 2014.

D. Le président de la République a défini les fonctions de *la partie D* du Conseil des ministres qui a été expérimentée entre mai 2007 et août 2010 puis de nouveau à partir d'avril 2014

Une *partie D* a été imaginée et voulue par le Président Sarkozy[1936] afin de transformer le Conseil des ministres en un véritable lieu de débats. La lettre D signifie effectivement « Points en Discussion » ou « Débats confidentiels » dans la mesure où elle ne fait « l'objet d'aucun compte rendu détaillé »[1937].

Cette quatrième partie, qui avait lieu en moyenne toutes les deux semaines au début de la présidence Sarkozy, devait permettre précisément que soit abordée une question dont le Gouvernement souhaitait « débattre en toute confidentialité ». Il s'agissait de rendre au Conseil des ministres sa qualité « d'enceinte naturelle de la délibération collégiale du Gouvernement » pour reprendre la formule de François Fillon[1938]. Finalement, cette partie est

---

[1933] À la fin de chaque prise de parole, l'intervenant a naturellement tendance à attendre le verdict du président de la République. Pour une description de ce moment, cf. spéc. : B. BONTE, *op. cit.*, p. 138. Notons pour l'anecdote que les collègues du Gouvernement observent également chaque faux pas : « Le Conseil des ministres, c'est quarante ministres et trente-neuf juges » (Serge Lepeltier, cité in : B. BONTE, *op. cit.*, p. 143).
[1934] J. FOURNIER, *loc. cit.*
[1935] CE, 3 décembre 1980, *SNESUP-FEN*, Rec. p. 453.
[1936] Pour être exact, il s'agissait d'une idée conjointe de M. Lasvignes et du chef de l'État (B. BONTE, *op. cit.*, p. 120).
[1937] J. MASSOT, *op. cit.*, p. 192.
[1938] Réponse à la question écrite n°21923 de Mme. Karamanli, J.O.A.N. du 30 septembre 2008, p. 8347 : « Le Président de la République a souhaité, lors de sa prise de fonctions, que le Conseil des ministres soit un lieu de débat entre les membres du Gouvernement sur les grands sujets politiques et de société. Une partie « D » a donc été ajoutée aux parties existantes (…). Les sujets de discussion sont généralement indiqués dans le communiqué de presse diffusé à l'issue du Conseil des ministres. On en trouvera la liste récapitulative ci-après : la situation de l'assurance maladie ; l'implication des administrations publiques dans le développement durable ; les négociations à l'OMC ; la carte judiciaire ; le contexte budgétaire ; orientations sur la fonction publique (suites du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État) ; la lutte contre le téléchargement illégal ; la politique

devenue très rapidement « une communication comme une autre »[1939] et n'a pas duré puisque la dernière *partie D* inscrite à l'ordre du jour date d'août 2010[1940].

Étrangement[1941], la *partie D* a pourtant été restaurée en avril 2014, à l'occasion d'un changement de Gouvernement. Le Président Hollande, en accord avec Manuel Valls, a décidé, qu'un ou deux mercredis par mois se tiendra de nouveau une *partie D,* « avec un protocole moindre où les ministres pourront sortir de leur champ »[1942].

L'instauration d'une telle nouveauté démontre une nouvelle fois toute l'autonomie du pouvoir exécutif dans l'organisation du Conseil des ministres. L'autonomie dans l'ordonnancement des fonctions des organes de délibération gouvernementaux est également bien réelle. Certains organes voient leurs fonctions définies par le président de la République et d'autres, par le Premier ministre.

---

industrielle ; la dépénalisation du droit des sociétés et de la consommation ; la reconnaissance et l'évolution du métier d'infirmier et des autres métiers paramédicaux ; la valorisation des acquis de l'expérience ; les premières conclusions de la commission pour la libération de la croissance française ; la préparation du conseil des ministres franco-allemand ; orientations de la politique des sports ; suites du « Grenelle de l'environnement » : l'écopastille automobile ; le rapport Lambert sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et ses suites ; les suites données aux propositions du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République ; les partenariats public-privé ; les orientations de la présidence slovène du Conseil de l'Union européenne ; la pluriannualité budgétaire ; la politique en faveur des personnes handicapées ; la politique immobilière de l'État ; la politique industrielle ; la crise des marchés et la conjoncture économique ; la méthode de travail sur le développement de la région capitale ; la réforme de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ; les chantiers de réforme dans le domaine éducatif ; la protection des enfants sur Internet ; les premières conclusions de la commission pour la nouvelle télévision publique ; les conséquences de la hausse durable du prix du pétrole ; la politique fiscale. Toutefois, il peut arriver que soit abordée une question dont le Gouvernement souhaite débattre en toute confidentialité. C'est la distinction de ces différents degrés de publicité (communications formelles donnant lieu à compte rendu, discussions dont le thème est publié, échanges informels) qui permet au Conseil des ministres de redevenir l'enceinte naturelle de la délibération collégiale du Gouvernement ».

[1939] « Très vite l'initiative, pour ambitieuse qu'elle soit, tombe en désuétude. ''On n'a pas dû en faire plus de quatre ou cinq depuis 2007'', estime Dominique Bussereau à son départ du Gouvernement à l'automne 2010. Impression partagée par d'autres ministres et confirmée du côté du secrétaire général du gouvernement. Pourtant, surprise ! Ses services déterrent une liste de quarante-sept dates. Dix-huit la première année en 2007, dix-neuf en 2008, quatre en 2009 – de janvier à juillet – et six en 2010. En 2011, en revanche aucun sujet en partie D. Terminé ! Le dernier intitulé date d'août 2010 (…). En réalité, le sujet de la partie D est devenu une communication comme une autre» (B. BONTE, *op. cit*., p. 121).

[1940] « À l'Élysée, après quatre années de mandat, la cellule de communication du président, emmenée par Franck Louvrier, jure ses grands dieux que la partie ''Débat'' continue d'exister. On pousse même le vice jusqu'à maintenir une pochette ''D'' dans le dossier du Conseil chaque semaine. Mais une pochette vide. ''ça ne marchait pas, personne ne disait rien ou alors pour expliquer, chacun dans son ministère, ce qu'il pourrait faire concernant le sujet. On est loin de l'agora, du forum politique espéré'', regrette un ministre » (*Idem,* p. 24).

[1941] Une récente enquête journalistique notait que François Hollande n'avait pas « repris l'idée de son prédécesseur qui avait institué en fin de conseil une '' partie D'' réservée à un débat général ». « Le conseil ne peut pas être un lieu de débats », expliquait aux journalistes Pierre Moscovici avant d'ajouter : « Les textes sont déjà arbitrés, les communications préparées au niveau interministériel ». Et Vincent Peillon de résumer : « Cela apparaîtrait comme un désaccord » (Cf. « Discipline de Conseil », in *Le Monde* du 15 février 2013).

[1942] *Dixit* un conseiller du Premier ministre cité in *Le JDD* du 13 avril 2014.

SECTION 2 – L'AUTONOMIE VARIABLE DU PREMIER MINISTRE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES AUTRES ORGANES DE DÉLIBERATION GOUVERNEMENTAUX

Le Conseil des ministres est « une des formes dans laquelle se réunit le Gouvernement »[1943] et non la seule. Comme il a déjà été souligné, il existe d'autres organes politiques de délibération gouvernementaux : les Conseils et Comités supérieurs de défense nationale, les Conseils interministériels, les Conseils restreints, les Comités interministériels (permanents ou ad hoc) et les diverses autres réunions ministérielles.

D'un point de vue organique, la création et la structuration de ces Conseils relève du pouvoir d'auto-organisation du Gouvernement. S'il a été démontré que le Gouvernement disposait d'une autonomie variable dans leur organisation, tel est le cas également d'un point de vue fonctionnel. Autant le Gouvernement partage son autonomie avec le chef de l'État pour ce qui concerne la définition des organes de délibération présidés par celui-ci (§1), autant le Gouvernement dispose d'une pleine autonomie s'agissant de la déclinaison des fonctions des Comités interministériels permanents, des Comités interministériels ad hoc et des réunions ministérielles (§2).

§1 – Une autonomie variable du Premier ministre dans la définition des fonctions des autres organes de délibération présidés par le chef de l'État

Le chef de l'État est, en vertu de l'article 15 de la Constitution, le chef des armées et, à ce titre, a la charge de présider les Conseils et Comités supérieurs de la défense nationale. Il est donc logique que la définition des fonctions de ces Conseils fasse l'objet d'un décret en Conseil des ministres. Cela étant, en vertu de l'article 34 al. 3 C, qui dispose que « la loi détermine les principes fondamentaux de l'organisation générale de la défense nationale », le législateur a introduit quelques dispositions dans le code de la défense relative à ces organes (A). En revanche, le chef de l'État définit seul les fonctions de deux organes politiques de délibération non prévus par la loi et se tenant à l'Élysée, en l'occurrence celles des Conseils interministériels et des Conseils restreints à vocation non militaire (B).

[1943] M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, 5e éd., Montchrestien, 2011, p. 209. Le professeur Cohendet qualifie également le Conseil des ministres de « formation solennelle du Gouvernement » ou la « formation collégiale du Gouvernement » (M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, LDGJ, 2013, p. 465).

A. Une autonomie partagée dans la définition des fonctions des Conseils et comités supérieurs de Défense nationale

Le Comité de défense et de sécurité nationale voit ses fonctions définies par deux décret en Conseil des ministres, pris sur les fondements des articles 37 al. 1 C[1944] et 15C[1945]. Rappelons que le chef de l'État peut réunir ce conseil en formations plénière, restreinte ou spécialisée.

- La définition des fonctions du Conseil de défense et de sécurité nationale en formation plénière par le législateur et un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres

En formation plénière, l'article R*.1122-1 du Code de la défense, codifié par le décret du 24 décembre 2009[1946], dispose que le Conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme, et qu'il en fixe les priorités.

L'article L. 1111-3 al. 2 du Code de la Défense prévoit spécialement que les décisions en matière de direction générale de la défense et de direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures sont arrêtées en conseil de défense et de sécurité nationale.

L'article R*. 1411-1 du même code précise que la mission, la composition et les conditions d'engagement des forces nucléaires font l'objet de décisions arrêtées en conseil de défense et de sécurité nationale[1947].

Enfin, l'article R*. 1422-1 du code de la défense prévoit en outre que c'est sur la base des décisions prises au sein de ce Conseil que le Premier ministre ou, en cas de délégation, le ministre de la défense, établit les directives générales relatives à la préparation et à la mise en œuvre des mesures de défense opérationnelle du territoire à prendre en cas de menace extérieure, d'agression ou d'invasion[1948].

Les Conseils de défense ne sont pas toujours réunis en formation plénière ; ils peuvent être organisés sous forme restreinte. Dans ce cas, quelles sont leurs fonctions ?

[1944] L'article L. 1122-1 du code de la défense dispose que « La composition et les modalités de convocation du conseil de défense et de sécurité nationale sont fixées par décret en conseil des ministres.

[1945] Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale précité.

[1946] Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 précité.

[1947] Cf. Décret n°96-520 du 12 juin 1996, J.O. du 15 juin 1996, p. 8921.

[1948] Il en va de même pour les directives générales relatives à la préparation et à la mise en oeuvre des plans de défense maritime (Article D*1432-2 du code de la défense) ou aérienne du territoire (Article D1443-2).

- La définition des fonctions des Conseils de défense restreints par le législateur et un décret en Conseil des ministres

Lorsqu'il est réuni en formation restreinte, le Conseil de défense traite des questions fixées discrétionnairement à l'ordre du jour par le président de la République.

Ce conseil, régulièrement convoqué à l'Élysée, est principalement chargé d'arrêter les « décisions en matière de *direction militaire* » (L. 1111-3 al. 3) là où le Conseil plénier arrête les « décisions en matière de *direction générale* (…) et de direction politique et stratégique » aux crises majeures (L. 1111-3 al. 2).

- La définition des fonctions des Conseils de défense en formations spécialisées par un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres

L'article R*.1122-6 prévoit que les orientations en matière de renseignement sont arrêtées en Conseil national du renseignement, formation spécialisée du conseil de défense et de sécurité nationale ayant pour objet de définir les orientations stratégiques et les priorités en matière de renseignement et d'établir la planification des moyens humains et techniques des services spécialisés de renseignement.

De même, conformément à l'article R*. 1122-9, le conseil des armements nucléaires, formation spécialisée du Conseil de sécurité et de défense nationale, définit les orientations stratégiques et s'assure de l'avancement des programmes en matière de dissuasion nucléaire.

Le chef de l'État est donc bien le maître de la définition des fonctions des conseils à vocation militaire qu'il préside. Tel est également le cas des Conseils interministériels et des Conseils restreints à vocation non militaire.

B. Une absence d'autonomie partagée dans la définition des fonctions des Conseils interministériels et des Conseils restreints à vocation non militaire

Le chef de l'État définit à la fois les fonctions des Conseils interministériels (1) et des Conseils restreints (2) qui se tiennent sous sa présidence à l'Élysée.

1. La définition des fonctions des Conseils interministériels

Les Conseils interministériels sont le pendant élyséen des Comités interministériels qui se tiennent à Matignon[1949]. La tenue de tels Conseils, signe de la présidentialisation politique du régime, permet au chef de l'État de donner des impulsions.

[1949] Cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.

Les Conseils interministériels ont trois avantages politiques principaux pour le chef de l'État : l'informer des décisions gouvernementales en cours d'élaboration, lui permettre d'exprimer son point de vue sur ces questions et substituer son arbitrage à celui du Premier ministre. Autrement dit, ils lui permettent d'être au courant des projets que préparent les ministres, de s'informer directement auprès des fonctionnaires chargés d'élaborer les décisions et de faire connaître ses positions avant que les projets n'atteignent un stade définitif d'élaboration »[1950] à Matignon.

En réalité, à la lecture des rares décrets portant création de Conseils interministériels[1951], l'on constate que ces Conseils exercent sensiblement les mêmes fonctions que les Comités interministériels[1952], à savoir : la définition des orientations de la politique gouvernementale, la mise en œuvre de cette politique, sa coordination[1953] ainsi que son évaluation[1954].

Pour ce faire, le chef de l'État peut également convoquer des Conseils restreints.

2. La définition des fonctions des Conseils restreints

Comme son nom l'indique, le Conseil restreint est une réunion élyséenne composée d'un nombre restreints de participants, choisis discrétionnairement par le chef de l'État[1955]. Ces Conseils remplissent théoriquement les fonctions que le Président veut bien leur donner.

Le chef de l'État peut les utiliser pour s'informer ou pour informer certains membres de son Gouvernement de sa position personnelle sur tel ou tel sujet. C'est donc parfois dans

[1950] S. COHEN, *Les conseillers du président*, PUF, 1980, p. 66.
[1951] Les conseils interministériels étant davantage le résultat de l'empirisme que de dispositions écrites, cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.
[1952] Cf. *infra* §2.
[1953] Cf. par ex. : Décret n°85-1410 du 30 décembre 1958 précité.
[1954] Par exemple, l'article 1er du décret consacré au Conseil interministériel à l'outre-mer dispose que ce Conseil a pour missions : « 1° De définir les orientations politiques de nature à répondre aux besoins et à valoriser les atouts de l'outre-mer, notamment en matière de développement économique, social, culturel et environnemental ; 2° D'identifier, au vu des spécificités des collectivités d'outre-mer, les adaptations nécessaires aux politiques publiques conduites par le Gouvernement et d'orienter leur mise en œuvre ; 3° D'évaluer périodiquement les résultats des politiques conduites par l'Etat outre-mer et les progrès en terme d'égalité des chances pour les populations d'outre-mer (Décret n°2009-182 du 18 février 2009 précité). De même, le conseil de politique nucléaire (Décret n°2008-378 du 21 avril 2008) définit les grandes orientations de la politique nucléaire et veille à leur mise en œuvre, notamment en matière d'exportation et de coopération internationale, de politique industrielle, de politiques énergétique, de recherche, de sûreté, de sécurité et de protection de l'environnement Ainsi, ce Conseil s'intéresse-t-il tout autant aux questions relevant de la politique nucléaire civile que de la politique nucléaire à caractère militaire. Par exemple, il peut traiter aussi bien de la question de la part du nucléaire dans la production d'électricité française, de l'ouverture ou de la fermeture de réacteurs nucléaires, du stockage géologique des déchets radioactifs, des travaux en matière de sûreté nucléaire ou des enjeux économiques relatifs à la filière nucléaire du pays.
[1955] Cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.

ce lieu de la délibération gouvernementale que certains sujets sont discutés et « dégrossis »[1956].

Il peut également les convoquer pour prendre une décision urgente dictée par l'actualité ou pour trancher un différend persistant entre membres du Gouvernement que le Premier ministre n'a pas été en capacité ou en position de trancher lui-même[1957].

Enfin, le président de la République peut réunir certains ministres en Conseil restreint pour leur passer une commande telle que la prise d'initiative d'un projet de loi.

S'agissant des autres organes de délibération politique du Gouvernement, le Premier ministre est pleinement autonome dans la définition de leurs fonctions.

§2 – Une pleine autonomie du Premier ministre dans la définition des fonctions des Comités interministériels permanents, des Comités interministériels *ad hoc* et des réunions ministérielles

Si le chef du Gouvernement ne dispose pas d'une pleine autonomie en matière de création et de structuration des organes politiques de délibération gouvernementaux qu'il préside, il en va différemment s'agissant de la définition de leurs fonctions. La pratique gouvernementale, précisée sur certains points par le juge administratif, a défini progressivement la finalité générale des Comités interministériels (A). Chaque *Comité inter* a néanmoins une fonction spécifique qui a été définie par un décret rédigé par les collaborateurs du Premier ministre (B). Enfin, les fonctions des réunions ministérielles ont également été fixées au gré des pratiques et des besoins des Premiers ministres successifs (C).

A. La pratique gouvernementale et la jurisprudence administrative ont façonné la fonction générale des Comités interministériels

Les Comités interministériels, qu'ils soient permanents ou *ad hoc* obéissent à un principe de spécialité. Ils ont tous, en effet, pour fonction de traiter un sujet déterminé : la modernisation de l'action publique, l'égalité hommes-femmes, les problèmes liés à la dépendance, les questions européennes, le contrôle de l'immigration, etc[1958]. « En fait, on retrouve souvent le même scénario. Une préoccupation nouvelle apparaît. Le gouvernement désire afficher l'intérêt qu'il lui porte. On crée un comité interministériel chargé de mettre en œuvre la politique correspondante. Ce comité se réunit une première fois et cela donne lieu assez souvent à une mise en scène médiatique. Puis ces rencontres s'espacent et deux

[1956] D. CHAGNOLLAUD, *op. cit.*, p. 188.
[1957] Très souvent, l'autorité du Premier ministre s'en trouve confortée en comité interministériel car « L'Élysée n'est pas une instance d'appel des décisions prises par Matignon » (J. Chirac cité in : J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 616).
[1958] Cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.

hypothèses peuvent alors se présenter : soit on a pris la précaution de mettre en place une structure administrative chargée de relayer l'action des ministres qui composent le comité. Cette structure peut prendre la forme d'un secrétariat, d'un groupe permanent de hauts fonctionnaires ou d'un organe administratif plus étoffé (...). Le travail interministériel se poursuivra alors sous cette forme (…) ; soit une telle structure n'a pas été mise en place. Il y a alors de fortes chances pour que ce comité tombe en désuétude même si, de loin en loin, tel ou tel ministre, parce que cela correspond à ses centres d'intérêt, essaye de provoquer une relance de son activité »[1959].

En théorie, les comités interministériels traitent des sujets les plus politiques[1960] et sont donc utilisés pour préparer les décisions les plus importantes du Gouvernement. Très souvent, ils interviennent en aval des réunions interministérielles lorsque des questions sensibles politiquement doivent être tranchées ou surtout lorsqu'elles nécessitent une « explication de texte » de la part du Premier ministre qui a rendu un arbitrage compliqué. Un Comité peut également être convoqué eu égard à l'actualité et aux « priorités politiques du moment »[1961]. Mieux, un Comité interministériel peut servir à préparer un Conseil interministériel[1962] ou un point qui sera arrêté en Conseil des ministres.

À la différence du Conseil des ministres qui n'est pas toujours un lieu de débat, les Comités interministériels représentent des organes privilégiés du débat interministériel. Ils offrent aux membres du Gouvernement l'opportunité de s'exprimer pour défendre leur position à la fois devant le Premier ministre et leurs collègues. Autrement dit, c'est d'abord au sein de ces instances que les ministres et secrétaires d'État peuvent contribuer à l'orientation de la politique gouvernementale.

Pour autant, les Comités interministériels n'ont pas, en eux-mêmes, de pouvoir de décision à proprement parler. D'une part, il faut savoir que le Conseil d'État assimile les décisions arrêtées en Comité interministériel à des décisions du Premier ministre (CE, Ass., 26 février 1993, *Comité central d'entreprise de la Seita*)[1963]. D'autre part, la haute juridiction

---

[1959] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 220.

[1960] Si les décisions « revêtaient moins d'importance, (elles) seraient traitées en réunions interministérielles » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 149).

[1961] *Idem*, p. 150.

[1962] Par exemple, Édouard Balladur réunissait à Matignon chaque mardi un comité interministériel consacré aux problèmes de politique étrangère et de défense en vue de préparer le conseil restreint du mercredi (Cf. É. BALLADUR, *Deux ans à Matignon*, Plon, 1995, p. 79-80).

[1963] CE, Ass., 26 février 1993, *Comité central d'entreprise de la SEITA*, Rec. p. 41. Ces décisions du Premier ministre peuvent dès lors faire l'objet d'une annulation (Cf. par ex. : CE, 14 mai 1993, Comité interministériel de l'aménagement du territoire (CIAT), n°135839 & CE, 3 mars 1993, *Comité d'entreprise de la SEITA*, n°132993 : « qu'ainsi, la décision du Premier ministre prise lors de la réunion du comité interministériel qui s'est tenue le 7 novembre 1991 et rendue publique par un communiqué du même jour ne constituait pas une simple mesure préparatoire mais avait le caractère d'une décision susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par le ministre du budget doit être écartée »).

administrative a jugé que la simple participation d'un ministre à un Comité interministériel n'équivalait pas à une consultation juridique de ce ministre (CE, 13 janvier 1988, *Société Cofiroute*)[1964].

Si les fonctions des Comités interministériels ont été définies par la pratique et la jurisprudence, les fonctions propres à chacun d'entre eux sont contenues dans leur décret de création.

B. Les décrets régissant les Comités interministériels permanents définissent néanmoins les fonctions spécifiques de chacun d'eux

Si les Comités interministériels *ad hoc* voient leurs fonctions définies sur mesure, par la pratique, en fonction des circonstances en vue desquelles ils ont été créés, les fonctions de chaque comité interministériel permanent sont fixées par voie de décret.

À la lecture de ces décrets, la plupart des Comités interministériels ont d'abord pour fonction de définir et/ou fixer « les orientations de la politique gouvernementale »[1965]. Autrement dit, bien que non prévus par la Constitution, ils constituent une instance de délibération gouvernementale[1966] participant à la détermination de la politique de la nation, mission du Gouvernement définie à l'article 20 de la Constitution.

De nombreux décrets confèrent par ailleurs aux Comités interministériels le pouvoir d'arrêter ou de programmer « des plans d'action »[1967] mais aussi d'« examiner », d' « arrêter » ou de « prendre des mesures »[1968] au nom du Gouvernement. Il se peut même qu'un Comité soit en capacité de « prévoir des moyens budgétaires »[1969].

[1964] CE, 13 janvier 1988, *Ministre des Finances c/Société Cofiroute*, Rec. p. 579.

[1965] Cf. par ex. : Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012, Décret n°2011-576 du 25 mai 2011, Décret n°2009-1220 du 13 octobre 2009, Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006, Décret n°2005-544 du 26 mai 2005, Décret n°2007-1642 du 22 novembre 2007, Décret n°96-234 du 21 mars 1996, Décret n°2003-1164 du 8 décembre 2003, Décret n°2003-145 du 21 février 2003 ou Décret n°2001-116 du 5 février 2001, Décret n°94-108 du 5 février 1994, Décret n°78-183 du 20 février 1978 précités. L'on peut également trouver les formules : « préparer les décisions du Gouvernement » ou « contribuer à l'élaboration de la politique du Gouvernement » (Décret n°99-808 du 15 septembre 1999 précité), « élaborer la politique du Gouvernement » (Décret n°94-108 du 5 février 1994 précité), déterminer « les grands enjeux » (Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012 précité), se « prononcer sur les objectifs de la politique nationale » (Décret n°2005-1270 du 12 octobre 2005 précité), « adopter la stratégie nationale » (Décret n°2003-145 du 21 février 2003 précité), « élaborer et proposer la politique de l'État en matière » (Décret n°2012-479 du 12 avril 2012 précité), voire « faire toute proposition » (Décret n°95-764 du 8 juin 1995 précité).

[1966] L'on trouve parfois l'expression dans certains décrets : le Comité est « chargé de délibérer sur la politique du Gouvernement dans le domaine de » (Cf. par ex. : Décret n°2011-576 du 25 mai 2011 précité).

[1967] Cf. par ex. : Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012, Décret n°99-104 du 12 février 1999, Décret n°2008-222 du 6 mars 2008, Décret n°2003-1164 du 8 décembre 2003, Décret n°2008-222 du 6 mars 2008, Décret n°2003-145 du 21 février 2003 ou Décret n°89-258 du 20 avril 1989 précités.

[1968] Cf. par ex. : Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012, Décret n°2011-576 du 25 mai 2011, Décret n°2009-177 du 16 février 2009, Décret n°83-693 du 25 juillet 1983, Décret n°75-360 du 15 mai 1975 ou Décret n°94-108 du 5 février 1994 précités.

[1969] Cf. par ex. : Décret n°99-104 du 12 février 1999 précité.

Le rôle des Comités interministériels consiste également à impulser la mise en œuvre de la politique gouvernementale[1970] et à coordonner les politiques interministérielles. Les Comités veillent à l'application des décisions prises et aux conditions de leur mise en œuvre par les différents départements ministériels. À cet effet, les décrets disposent très souvent qu'ils sont chargés de « coordonner l'action des ministères », des « services »[1971], voire de « la politique du Gouvernement »[1972].

Pour garantir l'effectivité des décisions prises, les Comités interministériels ont régulièrement pour fonction d'assurer le suivi et l'évaluation des politiques interministérielles qui ont été définies. Les décrets font effectivement couramment référence à leur mission de « suivi de la politique gouvernementale »[1973] et d' « évaluation des politiques publiques »[1974].

Qui plus est, les Comités interministériels peuvent avoir pour fonction de rassembler des « informations »[1975] et la majorité d'entre eux doivent d'ailleurs « adopter chaque année un rapport remis au Parlement »[1976] pour présenter les orientations de la politique gouvernementale dans le domaine de spécialité du Comité.

Parallèlement, les Comités interministériels peuvent exercer d'autres fonctions spécifiques plus ou moins importantes. À titre d'exemple, ils peuvent « examiner des questions »[1977], connaître « des projets d'actes internationaux et communautaires ayant une incidence sur la politique »[1978] dont ils ont la charge comme préparer un « débat national, (…), en assurer le suivi et en tirer les conclusions »[1979].

[1970] Cf. par ex. : Décret n°2011-1471 du 8 novembre 2011 précité.

[1971] Cf. par ex. : Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006, Décret n°2012-479 du 12 avril 2012, Décret n°2009-1367 du 6 novembre 2009, Décret n°84-531 du 16 juin 1984, Décret n°89-258 du 20 avril 1989, Décret n°2011-576 du 25 mai 2011, Décret n°95-1007 du 13 septembre 1995 ou Décret n°75-360 du 15 mai 1975 précités. L'on trouve aussi les formules suivantes : « veiller à la cohérence et à l'efficacité des actions engagées par les différents ministères » (Décret n°2003-1164 du 8 décembre 2003 précité), « animer les réflexions et propositions des différents départements ministériels » (Décret n°95-764 du 8 juin 1995 précité), « assure la concertation, à l'échelon national, entre les services des ministères compétents » (Décret n°2011-1471 du 8 novembre 2011 précité) ainsi que : « animer et coordonner l'action des pouvoirs publics en matière de politique » (Décret n°98-646 du 28 juillet 1998 précité).

[1972] Cf. par ex. : Décret n°2009-117 du 30 janvier 2009 ou Décret n°95-764 du 8 juin 1995 précités.

[1973] Cf. par ex. : Décret n°2011-1471 du 8 novembre 2011, Décret n°2010-1764 du 30 décembre 2010, Décret n°2009-117 du 30 janvier 2009 ou Décret n°2007-1642 du 22 novembre 2007 précités.

[1974] Cf. par ex. : Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012, Décret n°2009-117 du 30 janvier 2009, Décret n°2009-1367 du 6 novembre 2009, Décret n°2007-1642 du 22 novembre 2007 ou Décret n°96-234 du 21 mars 1996 précités.

[1975] Cf. par ex. : Décret n°2009-177 du 16 février 2009, Décret n°2007-1642 du 22 novembre 2007, Décret n°96-234 du 21 mars 1996 ou Décret n°94-108 du 5 février 1994 précités.

[1976] Cf. par ex. : Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006, Décret n°2009-117 du 30 janvier 2009, Décret n°2001-116 du 5 février 2001, Décret n°2009-1367 du 6 novembre 2009, Décret n°2009-1367 du 6 novembre 2009 ou Décret n°94-108 du 5 février 1994 précités.

[1977] Cf. par ex. : Décret n°2011-1471 du 8 novembre 2011 ou Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 précités.

[1978] Cf. par ex. : Décret n°2011-576 du 25 mai 2011 précité.

[1979] Cf. par ex. : Décret n°2010-1764 du 30 décembre 2010 précité.

Enfin, les Comités interministériels permanents sont fréquemment dotés d'un secrétariat général[1980] ou sont placés sous la responsabilité d'un délégué interministériel[1981], d'un directeur d'administration centrale[1982], voire d'un « comité permanent de préparation des travaux du Comité »[1983], dont les fonctions sont déterminées dans le décret relatif au Comité[1984]. L'autorité chargée du secrétariat général du Comité interministériel a habituellement vocation à « préparer les travaux et délibérations du comité auquel il assiste », à « veiller à la cohérence entre les orientations définies par le comité » ou à faire « réaliser toutes études nécessaires à l'accomplissement de ses missions »[1985].

En somme, le Premier ministre dispose véritablement d'une pleine autonomie dans la définition des fonctions des comités interministériels. Ainsi en va-t-il également des fonctions des réunions ministérielles.

C. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la définition des fonctions des réunions ministérielles

L'autonomie du Premier ministre dans la définition des fonctions des séminaires gouvernementaux (1) ou des réunions ministérielles informelles (2) se tenant rue de Varenne est totale.

1. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des séminaires gouvernementaux se tenant à l'Hôtel Matignon

Lorsque les séminaires gouvernementaux se tiennent à l'Élysée sur convocation du chef de l'État, leur finalité est bien entendu définie par celui-ci[1986]. Il en va différemment des séminaires gouvernementaux se tenant sous l'égide du Premier ministre à l'Hôtel de Matignon.

Bien que leurs fonctions ne soient définies par aucun texte, les séminaires gouvernementaux ont d'abord et avant tout pour fonction de définir la politique gouvernementale. Ils peuvent en effet servir à « définir les grandes orientations et les

[1980] Leur secrétariat peut également être assuré directement par le secrétariat général du Gouvernement (Cf. par ex. : Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012 ou Décret n°2010-1764 du 30 décembre 2010 précités).
[1981] Cf. par ex. : Décret n°2012-479 du 12 avril 2012, Décret n°98-646 du 28 juillet 1998 ou Décret n°2001-116 du 5 février 2001 précités.
[1982] Cf. par ex. : Décret n°2009-117 du 30 janvier 2009 précité.
[1983] Cf. par ex. : Décret n°99-104 du 12 février 1999 précité.
[1984] Et souvent complétés par le décret d'organisation du ministère.
[1985] Cf. par ex. : Décret n°2009-1220 du 13 octobre 2009, Décret n°2005-544 du 26 mai 2005, Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006 précité.
[1986] Par exemple, le 1er août 2012, l'agenda du Président Hollande faisait apparaître à 11h30 « un séminaire de travail avec les ministres suivi d'un déjeuner ».

premières échéances d'une nouvelle politique »[1987] ou, pour reprendre une expression désormais classique dans le vocable gouvernemental, à fixer ou à présenter « la feuille de route »[1988] de l'action gouvernementale dans tel ou tel domaine.

Les séminaires gouvernementaux offrent d'ailleurs souvent au Gouvernement l'occasion de mettre à l'honneur une nouvelle politique publique. Les thématiques des séminaires les plus récents en fournissent la démonstration : modernisation de l'action publique[1989], transition écologique[1990], numérique[1991] ou compétitivité[1992], autant de politiques publiques tournées vers l'avenir.

Au surcroît, les séminaires gouvernementaux peuvent donner le coup d'envoi d'un projet de loi ou mettre en valeur un projet de loi en cours de confection. Le Premier ministre préférera parfois la formule souple du séminaire à celle du Comité interministériel « en raison du caractère urgent ou sensible d'un projet de loi[1993]. Enfin, fait bien connu, pour ce qui concerne les projets de lois de finances, le Premier ministre reçoit chaque année, au mois de janvier, l'ensemble de son équipe pour la tenue d'un séminaire consacré aux grandes lignes de la politique budgétaire et partant, du projet de lois de finances, de l'année à venir[1994].

Plus globalement, les séminaires gouvernementaux remplissent aussi une fonction de mobilisation de l'équipe gouvernementale[1995]. Le Premier ministre peut les employer pour souder son équipe autour d'objectifs précis, à l'image d'un récent séminaire au cours duquel il a demandé à ses ministres « d'aller davantage à la rencontre des Français »[1996]. Les séminaires représentent aussi l'opportunité de prendre « de nouvelles décisions »[1997], de rappeler les

---

[1987] Séminaire gouvernemental du 1er octobre 2012 sur la modernisation de l'action publique.

[1988] « Le Gouvernement présente sa feuille de route pour le numérique, déclinée pour chaque ministère par un ensemble de mesures qui seront suivies tout au long du quinquennat » (Séminaire gouvernemental du 28 février 2013 sur le numérique). Pour les suites de ce séminaire, cf. également : Communiqué du Conseil des ministres du 12 mars 2014.

[1989] Séminaire gouvernemental du 1er octobre 2012 sur la modernisation de l'action publique.

[1990] Séminaire gouvernemental du 4 décembre 2012 sur la transition écologique.

[1991] Séminaire gouvernemental du 28 février 2013 sur le numérique.

[1992] Séminaire gouvernemental du 18 avril 2013 sur la stratégie d'investissement et la compétitivité.

[1993] J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 108.

[1994] Dénommé aujourd'hui : « Séminaire sur le budget pluriannuel et le projet de loi de finances pour l'année à venir ».

[1995] L'idée de « mobilisation » est très souvent présente dans les comptes rendus des séminaires gouvernementaux : « Ce séminaire gouvernemental qui fait suite à la réunion d'hier du Conseil des ministres et à une réunion que j'ai eue avec quelques ministres et le président de la République ce matin, a été particulièrement riche et mobilisateur. Tout le Gouvernement est sur le pont pour mener avec ardeur et conviction la bataille du redressement du pays et la bataille pour la croissance et l'emploi » (Jean-Marc Ayrault, Séminaire gouvernemental du 4 janvier 2013 sur la mise au point de l'action du Gouvernement).

[1996] « Le travail que j'ai demandé à tous les membres du Gouvernement, c'est d'aller dans toutes les régions de France (…), d'aller à la rencontre des Français encore davantage cette année » (Séminaire gouvernemental du 4 janvier 2013 sur la mise au point de l'action du Gouvernement).

[1997] Séminaire gouvernemental du 18 avril 2013 sur la stratégie d'investissement et la compétitivité.

actions restant à adopter et d'assurer le suivi d'un projet[1998], de fixer un calendrier ou une méthode d'action[1999], voire d'entendre des personnalités extérieures sur des sujets relatifs à la politique gouvernementale[2000].

En raison de leur médiatisation, les séminaires jouent enfin une fonction clé dans la communication gouvernementale. Ils permettent d'exposer et d'expliquer à l'opinion publique les choix gouvernementaux qui ont été retenus et « la cohérence d'ensemble de la politique du Gouvernement »[2001], voire de « faire le point sur les premiers résultats » ou de se « féliciter des premiers résultats obtenus »[2002] dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation.

Les réunions ministérielles ont pour leur part une vocation plus confidentielle ; elles concernent davantage la vie purement interne du Gouvernement. En ce sens, le Premier ministre est totalement libre d'en déterminer l'utilité.

2. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des réunions ministérielles informelles

Comme il a été indiqué préalablement, il existe une grande variété de réunions dites « ministérielles » que le Premier ministre peut convoquer à sa guise pour régler les questions de son choix.

a) La réunion informelle de ministres à Matignon

Le Premier ministre peut décider de réunir plusieurs ministres à l'Hôtel Matignon pour élaborer la politique gouvernementale. Tous les Premiers ministres chérissent cette « formule souple et efficace de coordination interministérielle et d' ''arbitrage'' »[2003]. À l'époque où Michel Rocard dirigeait le Gouvernement se tenaient par exemple des « déjeuners thématiques au cours desquels, hors la présence de leurs collaborateurs, les membres

[1998] Le Premier ministre a réuni jeudi 18 avril 2013 un séminaire gouvernemental consacré au suivi de la mise en œuvre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, qui a été présenté aux Français le 6 novembre 2012.
[1999] Par exemple, un récent séminaire a été l'occasion pour chaque ministre de recevoir en main propre un projet de lettre de cadrage pour l'année 2013 » (Séminaire gouvernemental du 4 décembre 2012 sur la transition écologique).
[2000] Lors du séminaire sur la stratégie d'investissement et la compétitivité, M. Louis Gallois, à qui le Premier ministre a confié la mission de suivre la mise en œuvre du Pacte national pour la croissance, a présenté l'état d'avancement des 35 mesures.
[2001] Séminaire gouvernemental du 4 janvier 2013 sur la mise au point de l'action du Gouvernement.
[2002] Séminaire gouvernemental du 18 avril 2013 sur la stratégie d'investissement et la compétitivité.
[2003] R.-DENOIX DE SAINT MARC, *op. cit.*, p. 232.

concernés du gouvernement pouvaient débattre d'une stratégie à élaborer ou d'une action à conduire dans un domaine donné »[2004].

À s'en tenir à l'agenda de M. Ayrault de la fin de l'année 2013, des réunions de ministres étaient couramment convoquées lorsqu'il était à Matignon : une réunion de ministres sur les finances publiques (le 13 novembre 2013), sur le choc de simplification (le 23 octobre 2013), sur la mobilisation autour de la politique de l'emploi (le 17 septembre 2013) ou sur les inondations (le 24 juin 2013) par exemple. Pour l'heure, Manuel Valls lui préfère la formule du Conseil de cabinet comme il a été souligné plus haut, c'est-à-dire le rassemblement de tous les membres du Gouvernement tous les quinze jours.

Qu'il s'agisse des réunions ministérielles informelles à l'Hôtel Matignon ou du Conseil de cabinet, ces réunions remplissent sensiblement les mêmes fonctions :

- débattre collégialement et sans formalisme excessif de certaines réformes en cours ou à venir ;
- réfléchir collectivement à la nécessité de prendre une ou plusieurs initiatives politiques dans tel ou tel domaine de l'action gouvernementale ;
- informer le Premier ministre de l'état d'avancement d'une réforme ministérielle ou interministérielle en cours ;
- procéder aux ultimes arbitrages qui n'ont pu être réalisés en réunion interministérielle ou trancher un différend entre membres de l'équipe gouvernementale ;
- parfaire la définition d'une position française à défendre au Conseil de l'Union ou au niveau international ;
- permettre au chef du Gouvernement de passer une commande de réforme à certains membres de son Gouvernement ;
- préparer une stratégie pour répondre à un événement politique d'actualité, etc.

b) L'entretien bilatéral du Premier ministre avec un membre de son Gouvernement

Le meilleur moyen de s'informer et de passer des instructions pour le chef du Gouvernement demeure sans nul doute la formule des « entretiens bilatéraux » avec ses ministres. Par ce biais, il peut donner à l'un de ses ministres ou secrétaire d'État sa position sur telle ou telle réforme.

De la même manière, l'entretien bilatéral offre également l'opportunité à tout membre du Gouvernement de faire entendre son point de vue auprès du Premier ministre. Il permet par

[2004] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op. cit.*, p. 34.

exemple de convaincre le chef du Gouvernement de la pertinence d'une nouvelle initiative politique, de gagner un arbitrage contre un collègue du Gouvernement ou de discuter de certaines nominations à des postes élevés de l'État.

c) Le petit-déjeuner de la majorité du mardi matin

Le petit-déjeuner de la majorité du mardi matin rassemble à Matignon, le Premier ministre, les principaux responsables du parti majoritaire, éventuellement les chefs des groupes politiques ou des responsables appartenant à la majorité parlementaire[2005] ainsi que le secrétaire d'État ou le ministre chargé des relations avec le Parlement.

Ce petit-déjeuner est un baromètre permettant de mesurer le niveau de soutien de la majorité vis-à-vis des réformes en cours. En cela, il s'agit d'un moment important de la semaine pour le chef de la majorité parlementaire qu'est le Premier ministre. En discutant ainsi de la politique gouvernementale avec les plus hauts responsables de la majorité parlementaire, il peut mesurer à quel point le Gouvernement peut compter sur le soutien du Parlement sur tel ou tel texte en cours d'examen ou dont l'examen est à venir devant le Parlement[2006].

« Petit déjeuner des éléphants avec Michel Rocard, coordination de la majorité avec Édouard Balladur », petit-déjeuner de la majorité aujourd'hui, si « l'heure et la dénomination peuvent changer, l'objectif demeure le même : essayer d'assurer l'homogénéité maximale entre les propos des uns et des autres, de prévenir les difficultés ou d'éteindre les incendies naissants. Rude tâche, généralement insuffisante à éviter les dégâts mais propre à les minimiser »[2007]. À bien plus court terme, ce rendez-vous conditionne le chef du Gouvernement pour la séance de questions d'actualité au Gouvernement qui a lieu le mardi après-midi.

d) Les réunions de ministres en dehors de Matignon

Les entrevues bilatérales ou multilatérales entre membres de l'équipe gouvernementale dont les services travaillent sur des projets communs sont régulières. Plus les ministres se montrent capables de collaborer, plus la cohésion gouvernementale est grande. Ainsi de tels rapprochements sont souvent encouragés par Matignon dans la perspective d'une meilleure solidarité gouvernementale et tant qu'ils n'entendent pas nuire à

[2005] Mais n'étant pas nécessairement membre du parti majoritaire. Manuels Valls a ainsi ouvert le petit-déjeuner de la majorité aux écologistes, radicaux et communistes.
[2006] Cf. par ex. : « Un Premier ministre élevé à la méthode Jospin », in *Libération* du 7 avril 2014.
[2007] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op. cit.*, p. 35.

l'action du Premier ministre. Ainsi, la circulaire Jospin de 1997 invitait-elle les membres du Gouvernement, lorsqu'ils étaient à l'origine d'une mesure en préparation, à engager « sans attendre les discussions nécessaires »[2008] avec leurs collègues. En conséquence, dans la pratique, « toutes décisions à prendre par plusieurs ministres ne donnent pas lieu nécessairement à une réunion interministérielle. Pour de nombreux projets de décrets par exemple, l'accord est réalisé directement entre les ministre et le texte n'est adressé à Matignon qu'en fin de processus, pour recueillir la signature du Premier ministre »[2009].

e) Le petit-déjeuner célébrant la nouvelle année à l'Hôtel de Beauvau : la rentrée médiatique du Gouvernement

Le petit déjeuner de la Place Beauvau symbolise la rentrée annuelle du Gouvernement. Il s'agit d'un exercice médiatique permettant de montrer aux Français que le Gouvernement se remet à l'ouvrage dès l'entame de la nouvelle année.

Pour l'anecdote, on relèvera que chaque membre du Gouvernement tente d'être en tête du cortège se rendant à l'Élysée à l'issue du petit déjeuner afin de figurer en bonne place sur les images des journaux télévisés. L'organisation gouvernementale est sans doute aujourd'hui de par trop souvent réduite à une sommaire affaire de communication, dont ce petit-déjeuner n'est qu'une vénielle illustration.

*

À nouveau, la thèse de l'autonomie variable du Gouvernement dans son organisation politique a pu être vérifiée au cours de ce chapitre.

Tout d'abord, le Gouvernement jouit d'une **autonomie résiduelle** dans la définition des fonctions du Conseil des ministres. Les compétences de ce dernier sont inscrites dans la Constitution et « peuvent être étendues par une simple loi (lorsqu'elle prévoit l'intervention d'un décret en Conseil des ministres) ou simplement par l'usage »[2010]. Résiduellement, la coutume gouvernementale a donc pu définir les fonctions des parties A, B, C et D du Conseil des ministres. Cette autonomie est d'autant plus résiduelle que le Conseil d'État a développé une jurisprudence très favorable au président de la République en la matière.

Ensuite, le Gouvernement dispose d'une **autonomie partagée** dans la définition des fonctions des organes politiques de délibération gouvernementaux présidés par le chef de l'État à l'exception des Conseils interministériels et des Conseils restreints à vocation non militaire.

[2008] Circulaire du 6 juin 1997 précitée.
[2009] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 203.
[2010] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, op. cit., p. 86.

Enfin, en bonne logique, le Gouvernement retrouve sa **pleine autonomie** organisationnelle lorsqu'il s'agit de définir les fonctions des organes politiques de délibération gouvernementaux dirigés par le Premier ministre.

*

L'organisation politique du Gouvernement de la Ve République est régie par de nombreuses règles posées de manière autonome par le Premier ministre et les membres du Gouvernement, soit parce qu'ils y ont été habilités, soit parce qu'ils y ont été conduits en raison de l'absence de règles préexistantes.

En effet, les résultats de l'analyse corroborent amplement le fait que le Gouvernement dispose d'une **autonomie variable dans son organisation politique**.

La pleine autonomie dans l'organisation politique gouvernementale se manifeste à de très nombreux égards. Elle a trait d'abord à la structuration interne des Comités interministériels et des réunions ministérielles ainsi qu'à la définition de leurs fonctions. Elle concerne ensuite les aspects financiers et logistiques du statut des membres du Gouvernement (fixation de leurs rémunérations ; prise en charge de leurs frais de représentation, de logement, de transport ; modalités de leurs déplacements et de leur protection). Enfin, le Premier ministre définit pleinement les pouvoirs qu'il veut déléguer à ses ministres ainsi que leurs fonctions politiques tandis que la jurisprudence a reconnu une pleine autonomie aux ministres dans la direction de leur département ministériel.

L'autonomie partagée dans l'organisation politique gouvernementale est également omniprésente. Pour commencer, le président de la République et le Premier ministre composent ensemble le Gouvernement. De même, un partage des compétences s'opère entre eux s'agissant de la composition, la préparation et le déroulement du Conseil des ministres. De la même manière, la création, la structuration et la définition des fonctions des Conseils et comités supérieurs de défense nationale, de certains Comités interministériels ou de certains séminaires gouvernementaux relèvent d'une codécision entre l'Élysée et Matignon. Ainsi en va-t-il également des procédures de révocation et d'intérims ministériels, comme de l'organisation des cérémonies publiques ou des honneurs qui doivent être rendus au Gouvernement. Mais surtout, pour finir, en l'absence de dispositions constitutionnelles, le chef de l'État et le chef du Gouvernement, conditionnés par la coutume, décident de la

hiérarchisation fonctionnelle du Gouvernement. Sur le fondement du décret du 22 janvier 1959, les attributions des ministres sont fixées par décrets délibérés en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État. Quant aux attributions des autres membres du Gouvernement, à commencer par les secrétaires d'État, elles sont déterminées par un décret de délégation individuel du président de la République contresigné par le Premier ministre.

L'autonomie résiduelle dans l'organisation politique gouvernementale a enfin pu être identifiée dans quelques domaines. Le Premier ministre participe marginalement à la définition des conditions déontologiques d'exercice du mandat gouvernemental (en termes de cumuls et d'incompatibilités). De même, a-t-il son mot à dire en matière de participation des membres du Gouvernement au Conseil de l'Union européenne. Dans le cadre de son pouvoir réglementaire dérivé, il précise les fonctions communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense nationale. Mais surtout, la coutume gouvernementale, profondément influencée par le règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947, a défini les fonctions de l'ordre du jour du Conseil des ministres.

Quelles conclusions tirer d'une telle autonomie ? Qu'elle existe bel et bien et qu'elle correspond à une réalité profondément juridique. En un mot : le Gouvernement dispose d'un « pouvoir de régulation autonome »[2011] de son ordre intérieur en vue de réaliser « sa fin propre »[2012] au même titre que le Parlement secrète son propre droit.

Cette thèse se vérifie encore davantage à l'aune de son plein pouvoir d'auto-organisation de l'administration gouvernementale.

[2011] J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieur administratives, op. cit., p. 343.*
[2012] Idem, p. 344.

SECONDE PARTIE

LA PLEINE AUTONOMIE DU GOUVERNEMENT DANS L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE

D'un point de vue organique, la notion d'*organisation administrative du Gouvernement de la Ve République* est beaucoup plus large que celle de Gouvernement *stricto sens*u. Elle renvoie d'abord au ministre en sa qualité de chef d'une administration mais surtout, elle comprend, ce que nous proposons d'appeler *l'administration gouvernementale*[2013], par opposition à l'administration territoriale[2014].

Par définition, cette administration gouvernementale se compose de tous les collaborateurs gouvernementaux bénéficiant d'une délégation de signature de la part des membres du Gouvernement au titre du décret du 27 juillet 2005.

À l'analyse, il s'avère que ces collaborateurs de l'administration gouvernementale appartiennent à trois grands ensembles organiques :

- **les cabinets ministériels**, placés sous l'autorité des membres du Gouvernement ;
- **les organes chargés de la coordination gouvernementale (ou interministérielle)**, placés sous l'autorité du Premier ministre ;
- **enfin, les organes de l'administration centrale**, placés sous l'autorité des membres du Gouvernement.

D'un point de vue fonctionnel, l'administration gouvernementale assure « au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle » et participe à cette fin « à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres »[2015].

En conséquence, il a été décidé en 1958 que le Gouvernement devait disposer de l'administration[2016]. « C'est la première fois que, dans un texte constitutionnel français, il est dit que l'administration est à la ''disposition'' du Gouvernement. Le terme dépasse certainement la pensée des auteurs de la Constitution car, juridiquement, l'administration n'est subordonnée qu'à la loi. Il faut donc entendre l'expression ''dispose'' en ce sens que, dans le cadre des lois, le Gouvernement dirige les services publics selon la politique qu'il a déterminée et qui a été approuvée par le Parlement et utilise le pouvoir hiérarchique à l'effet d'obtenir des agents la discipline qu'il requiert »[2017]. Autrement dit, l'administration a été

[2013] Certains auteurs ont déjà pu employer cette notion d'« administration gouvernementale » pour la distinguer de celle d' « administration présidentielle » (Cf. spéc. : P. JAN, *Institutions administratives*, *op. cit*., p. 85 et 93).
[2014] Sur cette distinction, cf. *supra*, Introduction générale, §1, B.
[2015] Décret n°92-604 du 1er juillet 1992 précité.
[2016] Sur ce point, cf. spéc. : P. JAN, *op.cit.*, p. 47-49.
[2017] F. HAMON & M. TROPER, *op. cit.*, p. 634.

placée sous l'autorité du Gouvernement pour que celui-ci dispose des moyens d'exercer ses pouvoirs constitutionnels.

De prime abord, au regard de l'article 20 al. 2 C en vertu duquel le « Gouvernement dispose de l'administration », l'on peut présumer deux choses s'agissant de l'organisation administrative du Gouvernement de la Ve République. D'une part, que le Gouvernement dispose d'une pleine autonomie quant à l'organisation et au fonctionnement internes de l' administration gouvernementale. D'autre part, que cette pleine autonomie n'est sans doute *pas pure et parfaite* et qu'elle connaît inévitablement des exceptions dans la mesure où l'administration est subordonnée à la loi avant d'être soumise au Gouvernement lui-même.

En premier lieu, il est possible de prouver que le Gouvernement dispose bien d'**une pleine autonomie** dans l'organisation de l'administation gouvernementale. De ce point de vue, la Constitution l'habilite pleinement à s'auto-organiser : au-delà de l'article 20 al. 2 C précité, l'article 21 al. 1 C confère au Premier ministre le pouvoir réglementaire de droit commun tandis que l'article 37 C al. 1 C consacre un pouvoir réglementaire autonome (que d'aucuns jugeaint vide mais dont le droit gouvernemental s'avère *la terre d'élection*). De son côté, la loi habilite parfois le Gouvernement à déroger à certaines règles pour améliorer la discrétionnalité et l'efficacité de son action administrative, à l'image de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 sur *les emplois laissés à la décision du Gouvernement* ou de l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984 sur *les emplois au tour extérieur*[2018]. Enfin, la pleine autonomie se manifeste également par une quantité de pratiques et de coutumes régissant l'organisation de l'administration gouvernementale. On en veut pour preuve le fait que les deux principales composantes organiques de cette administration, à savoir les cabinets ministériels et le Secrétariat général du Gouvernement, sont deux institutions coutumières.

En second lieu, il faut reconnaître que la pleine autonomie supporte quelques exceptions et qu'il est donc préférable de parler d'un **principe de pleine autonomie**. Si, à rebours de ce qui a été constaté pour l'organisation politique, l'autonomie résiduelle s'invite peu dans l'organisation de l'administration gouvernementale, il en va autrement de l'autonomie partagée. En raison des pouvoirs conférés au président de la République par la Constitution, la pratique et la jurisprudence, le principe de la pleine autonomie connaît trois exceptions principales :

[2018] Cf. par ex. : CE, 13 novembre 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation civile*, Rec., p. 221.

- L'article 13 de la Constitution et l'ordonnance du 28 novembre 1958 font du président de la République le titulaire du ***pouvoir de nomination*** de droit commun aux plus hauts emplois de l'administration gouvernementale.
- La pratique du ***domaine réservé du Président***[2019] conduit à ce que les dispositions organisationnelles à caractère réglementaire prises dans ledit domaine le soient par voie de décret en Conseil des ministres (ex : création du Secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale) ou de décret simple du chef de l'État (ex : certaines promotions dans l'ordre de la Légion d'honneur et dans l'Ordre national du Mérite). Du reste, sur un plan strictement politique, le président de la République peut décider du jour au lendemain de s'immiscer dans tel ou tel domaine de l'organisation gouvernementale qu'il estime lui être réservé (ex : en témoigne la reprise en main récente de la direction du SGAE par l'Élysée).
- Enfin, ***la jurisprudence Meyet*** permet potentiellement au président de la République de faire inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres toutes les questions relatives à l'organisation gouvernementale qu'il désire, quand bien même celles-ci ne reléveraient pas de son domaine réservé.

Cela dit, si le principe de la pleine autonomie mérite d'être relativisé à la lumière de ces exceptions, celles-ci doivent elles-mêmes être minimisées. Si le Gouvernement partage son autonomie de nomination aux emplois civils et militaires avec le chef de l'État, aussi bien juridiquement que politiquement, les nominations à de très nombreux postes de l'administration gouvernementale sont en réalité l'apanage des membres du Gouvernement. Au surcroît, les décrets réglementaires pris en Conseil des ministres pour l'organisation de l'administration gouvernementale contrarient peu la pleine autonomie du Gouvernement pour trois raisons : ces décrets ont souvent tendance à renforcer l'autonomie gouvernementale (ex : création d'un nouvel organe aussitôt placé sous l'autorité du Premier ministre) ; ces décrets comportent fréquemment un article de *démeyétisation* pour éviter tout effet de cliquet ; enfin, ils se singularisent par leur rareté. Quant aux décrets simples pris à l'initiative du chef de l'État en matière réglementaire, ils ne sont aucunement une entorse au principe de la pleine autonomie dans la mesure où ils peuvent être défaits ultérieurement par un décret du Premier ministre. Au total, si « une véritable dyarchie administrative » s'ajoute à la « dyarchie

[2019] Sur cette question, cf. spéc. : G. CARCASSONNE, « Le Premier ministre et le domaine dit réservé », *op. cit.*, p. 65-74.

politique » au sommet de l'État, le « bicéphalisme administratif »[2020] tourne nettement à l'avantage du Gouvernement.

Depuis lors, l'autonomie de celui-ci dans l'organisation de l'administration gouvernementale répond au principe de la pleine autonomie sauf cas exceptionnel. Non seulement, le Gouvernement dispose d'une pleine autonomie dans la création, la structuration et la définition du statut des organes de l'administration gouvernementale (Titre 1er) mais également dans la définition des fonctions des organes de celle-ci (Titre 2nd).

[2020] Tous ces expressions sont empruntées à M. le professeur Pascal Jan, *in* P. JAN, *op. cit.*, p. 52.

TITRE 1ER
LA PLEINE AUTONOMIE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE ORGANIQUE

Le Gouvernement dispose d'une pleine autonomie en matière organique : il peut créer, structurer et définir le statut des organes de l'administration gouvernementale à sa guise.

S'il a déjà été expliqué ce qu'il fallait entendre par *administration gouvernementale* (cabinets ministériels + organes chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre + administrations centrales dont les membres peuvent bénéficier d'une délégation de signature), reste ici à préciser ce que nous entendons par *création*, *structuration* et *statut* de ces organes.

L'expression ***création des organes de l'administration gouvernementale*** renvoie à l'idée de naissance de ces organes. Les cabinets ministériels sont des institutions coutumières nées de pratiques gouvernementales répétées dans le temps. Tel est également le cas du Secrétariat général du Gouvernement tandis que les autres organes chargés de la coordination interministérielle auprès du Premier ministre peuvent être créés de manière pleinement autonome par le Gouvernement, sauf rare exception. Enfin, le décret du 15 juin 1987 (modifié par les décrets du 14 février 2005[2021] et du 29 février 2008[2022]), pris sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, consacre la pleine autonomie des membres du Gouvernement, à commencer par celle du Premier ministre, dans la création des organes de l'administration centrale.

L'expression ***structuration des organes de l'administration gouvernementale*** fait référence, quant à elle, à la composition et au fonctionnement internes de ceux-ci. Il y a autonomie de structuration lorsque le Gouvernement configure, dessine et agence l'architecture intérieure de ses organes. Le Gouvernement définit pleinement la structuration interne des cabinets, des services du Premier ministre et des administrations centrales (organigramme-type, hiérarchisation, subdivisions administratives, types d'emplois, effectifs, etc.).

[2021] Décret n°2005-124 du 14 février 2005 modifiant le décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale et le décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, J.O. du 16 février 2005.

[2022] Décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale, J.O. du 17 juin 1987, p. 6456, modifié par : le Décret n°2005-124 du 14 février 2005, J.O. du 16 février 2005 et le Décret n°2008-208 du 29 février 2008, J.O. du 2 mars 2008. Si les visas du décret du 15 juin font référence au second alinéa de l'article 37, le décret de 2008 vise l'article 37 C dans son ensemble.

Enfin, l'expression ***recrutement et statut des organes de l'administration gouvernementale*** recouvre plusieurs choses. Le Gouvernement est pleinement autonome dans **le recrutement** des membres des cabinets ministériels et de la plupart des collaborateurs des organes chargés de la coordination gouvernementale et de l'administration centrale. Or, les nominations constituent l'un des rares domaines mettant en échec le principe de la pleine autonomie dans la mesure où le Gouvernement est parfois obligé de composer avec le chef de l'État. En **matière statutaire**, la pleine autonomie ne souffre d'aucune exception notable. Le Gouvernement définit lui-même les différents statuts des emplois de cabinet, la déontologie applicable à ces emplois, le régime de la responsabilité politique des collaborateurs de cabinet, les conditions de leur révocation, les modalités de leur rémunération ainsi que les libéralités qui peuvent leur être accordées. De même, le Gouvernement est pleinement autonome dans la définition d'une partie du statut des collaborateurs administratifs participant au travail gouvernemental : il définit les modalités de leur traitement (salaires et primes), de leurs déplacements, de leur logement de fonction et de leur promotion.

Ainsi, qu'il s'agisse de la création et de la structuration des organes de l'administration gouvernementale (Chapitre 1er), du recrutement ou de la définition du statut des membres appartenant à cette administration (Chapitre 2nd), le Gouvernement jouit d'une pleine autonomie organique à de rares exceptions près.

Chapitre 1er La pleine autonomie du Gouvernement dans la création et la structuration des organes de l'administration gouvernementale

L'histoire des organes de l'administration gouvernementale coïncide avec l'histoire de la centralisation du pays.

Les premiers **cabinets ministériels** apparaissent sous le Consulat et le Premier Empire sous forme de « secrétariats particuliers » ou « secrétariats intimes » et commencent à être véritablement formalisés sous la Restauration et la Monarchie de Juillet[2023]. « Dès sa renaissance et au fur et à mesure de son affermissement, la République donnera aux cabinets ministériels un contenu et un rôle vraiment proches de ceux que nous connaissons aujourd'hui. Outre la réapparition d'une vie parlementaire authentique, la méfiance à l'égard de l'administration encore en place incitera les ministres à déléguer à leurs plus proches collaborateurs des fonctions d'une importance croissante »[2024].

L'administration centrale et son organisation pyramidale, telles que nous les connaissons aujourd'hui, ont également vu le jour à l'orée du XIXe siècle. « Conformément à une pratique qui remonte à l'Ancien Régime[2025], les ministères sont organisés en directions, puis en divisions, lesquelles se subdivisent en bureaux spécialisés dans le traitement des affaires en fonction de leur objet. Contrairement à ce qu'il en était sous le régime napoléonien, où les directions dépendaient plus du chef de l'État que des ministres, la Restauration et la Monarchie de Juillet consacrent l'emprise de ces derniers sur leurs départements. Ce sont les ministres qui organisent leurs services à leur guise sans que, en principe, ni le roi ni les Chambres n'interviennent dans l'organisation des divisions et de leurs bureaux »[2026]. Il y a alors une « mainmise du gouvernement sur l'organigramme de

[2023] Cf. : « Une lente émergence », in O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 15.

[2024] *Ibidem.* Pour une histoire approfondie des cabinets ministériels, cf. spéc. : M. ANTOINE, P. BARRAL, P. DELPUECH et *alii.*, *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, Genève, Librairie Droz, 1975 ; V. AUBERT *in* R. RÉMOND, A. COUTROT, I. BOUSSARD (Dir.), *Quarante ans de cabinets ministériels, De Léon Blum à Georges Pompidou*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982, p. 175 ; C. BIGAUT, *Les cabinets ministériels, op. cit.*, p. 37-51 ; D. CHAGNOLLAUD, *Les cabinets ministériels côté cour*, L'Harmattan, 1999 ; O. SCHRAMECK, *Dans l'ombre de la République, Les cabinets ministériels, op. cit.*, p.13-26 ; O. SCHRAMECK, *Matignon, Rive gauche 1997-2001,* Seuil, 2001.

[2025] Le secrétariat d'État à la Maison du Roi, en 1789, comprenait six bureaux dirigés chacun par un premier commis (titre équivalent à celui de directeur au XIXe siècle).

[2026] G. BIGOT, *L'administration française, op. cit.,* p. 200.

l'administration centrale »[2027]. Sous les régimes républicains successifs, cette prééminence gouvernementale dans l'organisation des ministères va se confirmer[2028].

Elle va même s'amplifier avec l'émergence des premiers **organes administratifs chargés de la coordination gouvernementale**. Durant la Première Guerre mondiale, le traitement des affaires gouvernementales prend une dimension de plus en plus interministérielle et il apparaît indispensable de mieux coordonner l'action des différents ministères. La présidence du Conseil va s'imposer comme le lieu idoine de cette coordination. C'est ainsi que naissent les premiers secrétariats à caractère interministériel auprès du Président du Conseil, lesquels vont contribuer à l'affirmation constitutionnelle de la fonction de chef du Gouvernement et renforcer considérablement le pouvoir gouvernemental. À compter de décembre 1934, le chef du Gouvernement s'installe, avec ses services, à l'hôtel de Matignon.

En résumé, l'histoire de l'administration gouvernementale coïncide avec l'histoire de l'affirmation de l'autonomie gouvernementale. Le Gouvernement a créé et façonné lui-même les « superstructures politico-administratives »[2029] placées au cœur du « fonctionnement de l'administration d'État »[2030] que sont **les cabinets ministériels**. Conditionnés par des décennies de coutumes gouvernementales, le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement continuent cependant d'en régir la création et la structuration interne en toute autonomie (Section 1). Aux côtés des cabinets, les **administrations chargées de la coordination gouvernementale**, apparues plus tard que les administrations centrales, occupent désormais une place prépondérante. En dehors du caractère singulier du Secrétariat général du Gouvernement, créé par la coutume et structuré par la force des précédents plutôt que par le droit écrit, les autres services du Premier ministre chargés de la coordination interministérielle (et dont les membres bénéficient d'une délégation de signature), ont été créés et structurés aux moyens de décrets. S'il est arrivé que certains de ces organes soient créés par voie de décrets en Conseil des ministres, tous ont été placés sous l'autorité du chef du Gouvernement qui dispose d'une pleine autonomie dans leur structuration (Section 2). Enfin, la création et la structuration des **administrations centrales**, conformément au décret du 15 juin 1987, dépend pleinement du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement (Section 3).

[2027] *Ibidem.*
[2028] Cf. par ex. : Article 16 de la Loi de finances du 30 décembre 1882 & Article 35 de la Loi de finances du 13 avril 1900 affirmant l'autonomie du Gouvernement dans l'organisation des ministères. Ces dispositions sont citées dans la loi n°45-01 précitée.
[2029] O. SCHRAMECK, *op. cit.,* p. 61.
[2030] *Idem,* p. 8.

SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DES CABINETS MINISTÉRIELS

Exceptés la loi de finances rectificative du 13 juillet 1911[2031] et l'article 142 de la loi de finances du 18 juillet 1919 visé dans le décret relatif aux cabinets ministériels de 1948[2032], aucune disposition législative, et encore moins constitutionnelle, n'est jamais venue régir la création et la structuration des cabinets ministériels. Autrement dit, « le cabinet, comme bien d'autres institutions parlementaires, existe en marge de la Constitution et même de la loi ordinaire »[2033], ce qui lui « donne parfois plus l'apparence d'une nébuleuse que d'une administration structurée »[2034] ou d'« une cellule très souple en perpétuelle formation »[2035] « n'étant l'objet que d'une règlementation émiettée et lacunaire »[2036].

En réalité, le cabinet ministériel est une « institution coutumière »[2037] dont les grands principes organisationnels ont été fixés de manière autonome par les pratiques répétées des Gouvernements successifs (§1). Si chaque nouveau Gouvernement s'inspire toujours de ces grands principes, le Premier ministre et les ministres disposent néanmoins d'une pleine autonomie dans la structuration interne de leurs cabinets puisqu'il s'agit d'une institution régie par la coutume gouvernementale (§2).

[2031] La première réglementation des cabinets ministériels date de la loi de finances rectificative du 13 juillet 1911 (J.O. du 14 juillet 1911, p. 5690).

[2032] Si ce décret est généralement cité dans les visas des arrêtés de nomination des membres des cabinets, plusieurs de ses dispositions, notamment celles relatives aux effectifs, ne sont plus appliquées (Cf. Décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels et abrogeant le décret du 13 février 1912, J.O. du 27 juillet 1948, p.7460-7461).

[2033] J.-L. SEURIN, « Les cabinets ministériels », *RDP*, n°6, 1956, p. 1209.

[2034] O. SCHRAMECK, *Dans l'ombre de la République, Les cabinets ministériels, op. cit.*, p. 27.

[2035] M. LONG, *Les services du Premier ministre, op. cit.*, p. 22.

[2036] O. SCHRAMECK, *op.cit.*, p. 8.

[2037] « Apparus de manière empirique à l'époque de la Restauration avec le développement du régime parlementaire, les cabinets ministériels et leurs membres demeurent encore, en effet, une institution coutumière régie pour l'essentiel par des règles non écrites » (F. BLONDEAU, « La responsabilité des conseillers ministériels et le cabinet ministériel », *Revue administrative*, mai 2003, n°333, p. 246). Au reste, le fait qu'il soit une institution coutumière explique sans doute le peu d'intérêt que la doctrine juridique ait manifesté à son égard. M. Blondeau souligne le « peu d'engouement de la doctrine publiciste à l'égard d'une telle institution pourtant profondément ancrée dans le système politique français » et « l'embarras, somme toute naturel, du juriste français formé dans un système de droit écrit » avant d'ajouter qu'il semble « qu'il y ait place pour une étude juridique des cabinets ministériels et de leurs membres » (*Idem*, p. 247).

§1 – La coutume gouvernementale a créé et fixé progressivement la *structure type* des cabinets ministériels

Le décret du 28 juillet 1948[2038], bien que jamais respecté à la lettre et tombé progressivement en désuétude, a profondément inspiré l'ossature de la plupart des cabinets ministériels depuis le début de la Cinquième République et a contribué à ce que se dégage une organisation coutumière des cabinets (A). Aujourd'hui, cette architecture coutumière des cabinets ministériels est reprise dans le *Jaune budgétaire* annuel[2039] consacré aux personnels affectés dans les cabinets ministériels[2040] (B).

A. Le décret du 28 juillet 1948 est progressivement tombé en désuétude mais il a façonné l'organigramme-type du cabinet ministériel d'aujourd'hui

À l'origine, les articles 1 à 5 du décret de 1948 prévoyaient que le cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'État[2041] ne pouvait comporter d'autres emplois que les emplois suivants :

- Un emploi de directeur de cabinet ;
- Un emploi de chef de cabinet[2042] ;
- Un emploi de directeur adjoint au cabinet du ministre des affaires étrangères, du ministre des finances et du ministre de l'intérieur ;
- Deux emplois de chef adjoint de cabinet ;

[2038] Décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 précité (venant abroger le décret du 13 février 1912, J.O. du 14 février 1912, p. 1447).

[2039] Par définition, un « Jaune » est une annexe explicative au projet de loi de finances annuel, demandé par le Parlement, dont le fascicule est imprimé sur papier jaune et faisant apparaître un certain nombre d'informations autorisant un meilleur contrôle de l'activité du Gouvernement par le Parlement. L'article 39 de la LOLF prévoit que « chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte » (Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances). Dès l'entame du *Jaune sur les cabinets*, la finalité de celui-ci est clairement définie : « La présente annexe au projet de loi de finances pour 2011 vise à rendre compte au Parlement, d'une part, de la composition des cabinets ministériels (en termes d'effectifs) et, d'autre part, des niveaux de rémunération servis aux collaborateurs des cabinets détachés sur contrat et recrutés sur contrat (ainsi que des enveloppes globales d'indemnités pour sujétions particulières dont bénéficient les fonctionnaires et contractuels affectés ou mis à disposition des cabinets ministériels par leur administration d'origine) » (Annexe au projet de loi de finances pour 2014, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels,* p. 6).

[2040] Annexe au projet de loi de finances pour 2014, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels,* p. 12.

[2041] L'article 3 du décret du 28 juillet 1948 prévoyait également que le cabinet d'un sous-secrétaire d'État ne pouvait comprendre que les emplois suivants : « un emploi de chef de cabinet ; un emploi de chef adjoint du cabinet ; deux emplois d'attaché de cabinet ; un emploi de chef du secrétariat particulier ; un emploi de chargé de mission ou de conseiller technique ».

[2042] Sachant qu' « au cas où plusieurs administrations qui ont été constituées en ministères distincts se trouvent groupées sous l'autorité d'un même ministre ou secrétaire d'État mais conservent des services du personnel distincts, le ministre ou secrétaire d'État peut compléter son cabinet par la désignation d'un chef ou d'un chef adjoint de cabinet et de deux attachés du cabinet, par ministère supplémentaire dont il a la charge ».

- Trois emplois d'attaché de cabinet ;
- Un emploi de chef du secrétariat particulier ;
- Deux emplois de chargé de mission ou de conseiller technique[2043] ;
- Un état-major particulier[2044].

Il est important de rappeler les emplois définis dans ce décret en Conseil d'État car celui-ci a fortement contribué à dessiner les contours des cabinets ministériels tels qu'on les connaît de nos jours.

Si le décret du 28 juillet 1948 est encore parfois exceptionnellement visé dans les arrêtés de nomination[2045], ses prescriptions sont néanmoins progressivement tombées en désuétude compte tenu du besoin de souplesse dans la structuration des cabinets. Actuellement, les grands emplois de cabinet sont cités dans le *Jaune budgétaire* annuel dédié aux personnels affectés dans les cabinets ministériels.

B. Le jaune budgétaire annuel relatif aux personnels affectés dans les cabinets ministériels définit l'organigramme-type des cabinets d'aujourd'hui

La coutume gouvernementale a défini petit à petit la liste des postes-type de cabinet, laquelle est reprise chaque année désormais dans le *Jaune* relatif aux cabinets (1). À partir de cette liste et des pratiques observées, il est ainsi possible de dégager l'organigramme-type du cabinet ministériel (2) dont seul l'ordinogramme du cabinet du Premier ministre se démarque substantiellement, « le cabinet de Matignon étant une institution » *sui generis*[2046] qui « forme un véritable mini Gouvernement »[2047] (3).

1. Les emplois de cabinet définis dans le jaune budgétaire pour 2014

Traditionnellement, parmi les personnes qui travaillent au sein des cabinets ministériels, il y a lieu de distinguer les collaborateurs chargés d'aider le ministre dans la définition de la politique du ministère (a) des personnels affectés au soutien strictement administratif, technique et logistique du cabinet, appelés personnels chargés des « fonctions support », lesquels sont rattachés à ce qu'on appelle le « Bureau du cabinet » (b).

[2043] Toutefois, le nombre des emplois de chargé de mission ou de conseiller technique peut être porté à trois quand il y a un seul chef adjoint du cabinet.
[2044] Comprenant au plus huit officiers pour le ministre placé à la tête des administrations militaires et les secrétaires d'État soumis à son autorité ainsi qu'un état-major particulier comprenant au plus quatre officiers pour le ministre de la France d'outre-mer.
[2045] Cf. par ex. : Arrêté du 7 avril 2010 portant nomination au cabinet du ministre, J.O. du 17 avril 2010.
[2046] M. DEBRÉ, *Gouverner (1958-1962)*, 1988, Albin Michel, p. 22.
[2047] P. JAN, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 85.

a) Les titres de collaborateurs de cabinet définis dans le jaune budgétaire pour 2014

Dans le jaune budgétaire, les membres de cabinet sont recensés officiellement selon les appellations suivantes :

- directeur du cabinet ;
- directeur adjoint du cabinet ;
- chef et chef adjoint du cabinet ;
- conseiller et conseiller technique ;
- autres collaborateurs (cette dernière catégorie regroupe par exemple les fonctions de conseiller en communication ou de chef du secrétariat particulier).

b) Les fonctions support définies dans le jaune budgétaire pour 2014

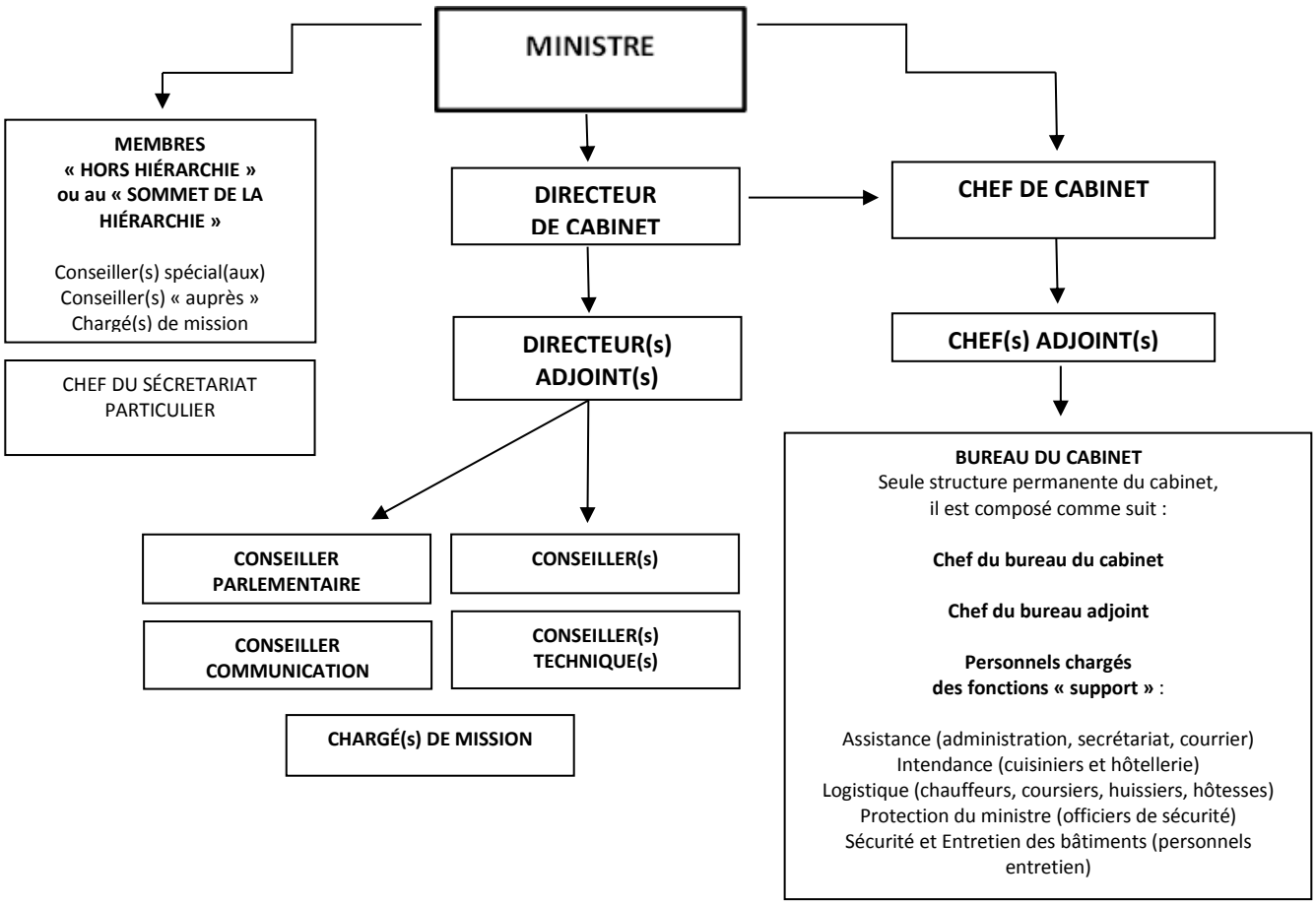
Dans l'annexe jaune au projet de loi de finances, les personnels chargés des fonctions support, concourant au fonctionnement des cabinets, sont recensées de la manière suivante :

- protection du ministre ;
- sécurité des bâtiments ;
- assistance (administration, courrier, secrétariat…) ;
- intendance (cuisine, hôtellerie…) ;
- logistique (chauffeur).

Tous ces personnels de soutien sont gérés par le Bureau du cabinet placé sous l'autorité du ministre ou du secrétaire d'État. D'ailleurs, il faut bien se représenter qu'il existe une structuration pyramidale type pour chaque cabinet qui, *grosso modo*, correspond à l'organigramme ci-après.

2. L'organigramme-type d'un cabinet ministériel en 2014

Sans détailler pour l'instant les fonctions attribuées à chacun des membres du cabinet, il est déjà possible de dégager l'organigramme-type suivant :



Le Premier ministre dispose quant à lui d'un cabinet plus étoffé qui présente plusieurs caractéristiques propres héritées de l'histoire gouvernementale.

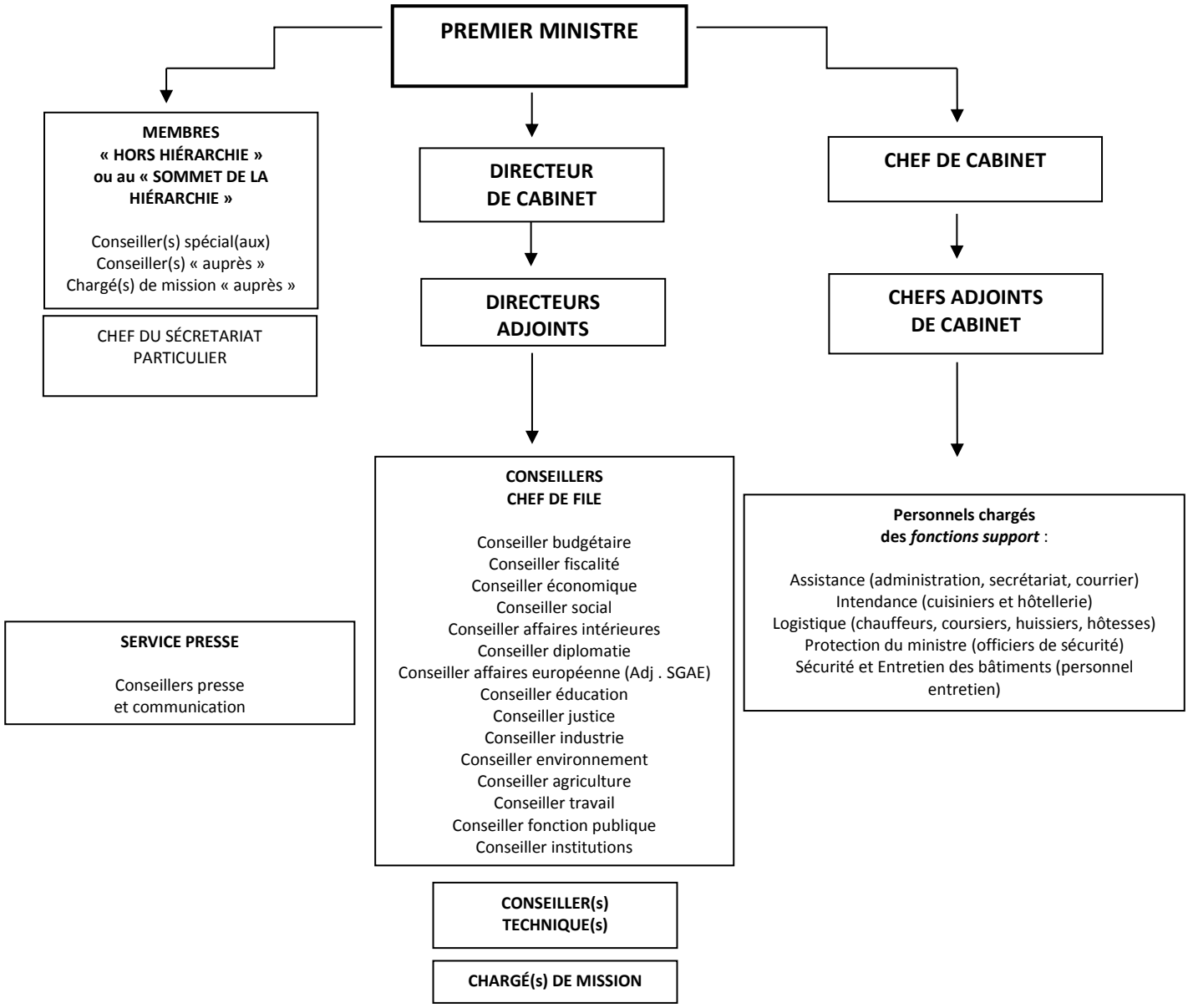
3. Le cas particulier de l'organigramme du cabinet du Premier ministre

Le cabinet de Matignon trouve sa source dans l'article 1er du décret du 13 février 1912 qui autorisa officiellement le Président du Conseil à « constituer un cabinet spécial pour la présidence du Conseil »[2048]. Or, pour être précis, il faudrait plutôt parler *des* cabinets que *du* cabinet du Premier ministre puisqu'il existe en réalité, un cabinet civil (a) et un cabinet militaire sur lesquels peut s'appuyer le chef du Gouvernement. D'ailleurs, il est intéressant de constater que ce cabinet militaire est régi par un texte, à savoir : un arrêté du Premier ministre (b).

[2048] Sur l'histoire du cabinet du Premier ministre, cf. spéc. : M. LONG, *Les services du Premier ministre*, *op. cit.*, p. 16-22.

a) La coutume gouvernementale a dégagé un organigramme-type du cabinet civil du Premier ministre

L'organigramme-type du cabinet de Matignon apparaît comme « une miniaturisation du Gouvernement »[2049] :



De toute évidence, si le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement peuvent tout à fait se départir de cette schématisation, au moment où ils forment leur cabinet, ils ont souvent tendance à reproduire par commodité, dans ses grandes lignes, cette organisation. Cette sédimentation des pratiques se retrouve également dans le statut des membres du Gouvernement et de leurs collaborateurs politiques.

[2049] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 614.

b) Le cabinet militaire du Premier ministre est en revanche régi par un texte : l'arrêté du 14 février 1959

Alors que les Premiers ministres successifs n'ont jamais jugé utile de *codifier* la composition de leur cabinet civil, le cabinet militaire du Premier ministre voit sa composition régie par un texte : l'arrêté du 14 février 1959[2050].

Quand bien même cet arrêté vise l'article 21 de la Constitution et l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation de la défense, le fait de codifier la composition de son cabinet militaire procède d'un choix pleinement autonome la part du Premier ministre de l'époque, tout chef du Gouvernement, actuel ou à venir, pouvant modifier à sa guise cet arrêté.

Ce texte du 14 février 1959 prévoit notamment que le Premier ministre dispose d'un officier général, qui prend le titre de conseiller militaire, chef du cabinet militaire du Premier ministre. Par ailleurs, il précise que le cabinet militaire comprend cinq officiers appartenant aux trois armées de terre, de mer et de l'air ; un fonctionnaire ou ingénieur militaire ainsi que du personnel de chancellerie et un secrétariat.

La pleine autonomie du Premier ministre ne se limite pas à l'organisation de son cabinet militaire. En fait, même si l'architecture des cabinets ministériels a été façonnée par la coutume gouvernementale, l'autonomie du Premier ministre et des membres du Gouvernement reste entière s'agissant de la structuration interne de leur cabinet.

§2 – Le Premier ministre et les membres du Gouvernement jouissent néanmoins d'une pleine autonomie dans la structuration interne des cabinets

Si l'architecture des cabinets est relativement standardisée par la coutume, la fixation des effectifs pouvant travailler en leur sein ressort de la compétence du Premier ministre. Or, les obligations que le chef du Gouvernement impose à ses ministres et secrétaires d'État dans ce domaine sont peu suivies car elles ne sont pas juridiquement contraignantes (A). En outre, malgré l'existence d'une structure pyramidale type, les membres du Gouvernement demeurent pleinement autonomes dans la dénomination des emplois de cabinets ainsi que dans la hiérarchie interne de celui-ci (B).

[2050] Arrêté du 14 février 1959 relatif au cabinet militaire du Premier ministre, J.O. du 17 février 1959, p. 2053.

A. La pleine autonomie du Premier ministre quant à la fixation des effectifs de collaborateurs travaillant au sein des cabinets ministériels

Le Premier ministre définit discrétionnairement le nombre de collaborateurs maximal pour chaque cabinet ministériel (1) mais, puisque ces quotas de conseillers sont généralement fixés par voie de circulaires, les contraintes posées sont souvent détournées (2).

1. La définition des plafonds d'effectifs des cabinets ministériels : une compétence discrétionnaire du Premier ministre

Historiquement, il a toujours appartenu au pouvoir réglementaire de déterminer le nombre des emplois de cabinets ministériels. Si l'on s'en tient aux textes, on relève trois grands temps juridiques à l'occasion desquels le pouvoir exécutif en général, et les chefs du Gouvernement en particulier, ont manifesté leur volonté de réglementer ces recrutements : le décret du 13 février 1912 sous la IIIe République, le décret de 1948[2051] sous la IVe République ainsi que les circulaires des années 1990 et 2000 sous la Ve République. Toutes ces dispositions juridiques ont eu trois objectifs communs : structurer[2052], contingenter et officialiser[2053] les effectifs des cabinets ministériels afin d'en accroître l'efficacité et d'en limiter le coût[2054].

Au cours du XXe siècle, les contingents successifs ont ainsi été les suivants :

- La loi de finances de 1911 et son décret du 13 février 1912 limitent les effectifs d'un cabinet ministériel à sept collaborateurs maximum.
- Le décret de 1948 indique qu'un cabinet ne doit pas comporter plus de dix membres.
- La circulaire du 25 mai 1981 limite les effectifs d'un cabinet à huit personnes pour un ministre, cinq pour un ministre délégué et deux pour un secrétaire d'État.

[2051] Paradoxalement, ce décret n°48-1233 du 28 juillet 1948, J.O. du 29 juillet 1948, p. 7460 (abrogeant le décret du 13 février 1912, J.O. du 14 février 1912, p. 1447) est visé exceptionnellement dans certains arrêtés de nomination des membres des cabinets (Cf. par ex. : Arrêté du 7 avril 2010 portant nomination au cabinet du ministre, J.O. du 17 avril 2010) mais n'est plus appliqué à la lettre. En outre, il a été modifié et complété par les décrets du 21 août 1951 (Décret n°51-1030 du 21 août 1951, J.O. du 22 août 1981, p. 8968), du 11 mai 1954 (Décret n°54-485 du 11 mai 1954, J.O. du 12 mai 1954, p. 4455), ainsi que ceux du 30 juin 1972 (Décret n°72-555 du 30 juin 1972, J.O. du 4 juillet 1972, p. 6855) et du 6 juillet 1995 (Décret n°95-833 du 6 juillet 1995, J.O. du 12 juillet 1995, p. 10421).

[2052] Chacun de ces textes va contribuer à définir l'architecture des cabinets telle qu'on la connaît aujourd'hui. Petit à petit, chaque cabinet se structure autour de plusieurs personnages clés : le directeur de cabinet, le directeur adjoint, le chef de cabinet, etc.

[2053] Article 6 du Décret de 1948.

[2054] Derrière chacune de ces mesures, l'on peut relever la volonté d'améliorer l'efficacité des cabinets, de limiter la tentation des ministres d'embaucher trop de collaborateurs et celle d'éviter la présence d'un trop grand nombre d'officieux ou de clandestins dans les entourages ministériels. Autrement dit, il s'est agi d'éviter les excès budgétaires en matière d'embauche de collaborateurs.

- La circulaire Bérégovoy du 8 avril 1992 plafonne les effectifs d'un cabinet à quinze membres pour un ministre d'État, douze pour un ministre, neuf pour un ministre délégué et sept pour un secrétaire d'État.
- La circulaire Balladur du 1er avril 1993 reprend quasiment *in extenso* la circulaire Bérégovoy, à ceci près que les ministres délégués peuvent avoir dix collaborateurs et non plus neuf.
- La circulaire Juppé du 18 mai 1995 impose une nouvelle compression des effectifs puisque les ministres d'État ne peuvent plus recruter que sept collaborateurs, les ministres et ministres délégués cinq, contre trois pour les secrétaires d'État.
- La circulaire Jospin du 6 juin 1997 retient une méthode plus souple que par le passé : « plutôt que de fixer un contingent uniforme de collaborateurs de cabinet, dont l'expérience montre qu'il n'est jamais respecté, je vous demande de me soumettre dans un délai d'une semaine, sous le timbre du secrétariat général du gouvernement, des propositions d'effectifs. Sur la base de vos propositions, et de leurs justifications, j'arrêterai le nombre autorisé de vos collaborateurs de cabinet. Il conviendra, au terme de cette procédure contradictoire de nature quasi-contractuelle, que vous respectiez scrupuleusement l'effectif qui vous aura été assigné ». Cette pratique souple a été poursuivie par Jean-Pierre Raffarin dans sa circulaire du 10 mai 2002 et conservée par Dominique de Villepin.
- La circulaire Fillon du 18 mai 2007 revient à la règle des contingents uniformes : vingt collaborateurs maximum pour un ministre et quatre collaborateurs personnels pour les membres du Gouvernement placés auprès d'un ministre[2055]. Comme les effectifs ont de nouveau augmenté[2056] François Fillon a été contraint de rappeler ces règles dans une circulaire du 2 juillet 2010[2057] puis finalement, de les redéfinir dans une circulaire du 16 novembre suivant : outre le maintien à vingt pour un ministre de plein exercice, le plafond a été relevé à douze pour un « ministre placé auprès » d'un autre ministre et à six pour un secrétaire d'État[2058].
- Lors du Conseil des ministres du 17 mai 2012, Jean-Marc Ayrault a fixé le plafond à 15 collaborateurs pour un ministre et à dix pour un ministre délégué.

[2055] Cf. Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels, p. 1.
[2056] Qu'on en juge : « Daté du 7 septembre 2010, un document interne à Bercy estampillé ''Ne pas diffuser'' recense pas moins de trente-cinq collaborateurs – quarante si l'on ajoute ceux de la cellule fiscale, qui devait disparaître deux mois plus tard. Et c'est seulement en novembre, à l'issue d'un nouveau rappel des règles par le Premier ministre juste après le remaniement, que François Baroin se résoudra à mettre son cabinet au régime sec », *in* T. BRONNEC & L. FARGUES, *Bercy au cœur du pouvoir, op. cit*., p. 169-170).
[2057] Cf. Circulaire n°5478/SG du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire et aux instructions concernant les cabinets ministériels et les personnalités en mission.
[2058] Cf. Circulaire n°5500/SG du 16 novembre 2010 relative aux cabinets ministériels.

- La circulaire Valls du 17 avril 2014 exige que les effectifs de collaborateurs de cabinets soit limité à 15 pour un ministre de plein exercice et à dix pour un secrétaire d'État[2059].

Dans les faits, ces contingents d'effectifs fixés par les circulaires primo-ministérielles n'ont pas jamais été respectés à la lettre[2060], faute de volonté politique[2061] des Premiers ministres successifs.

2. Des plafonds d'effectifs rarement respectés faute de volonté politique du Premier ministre

Les Premiers ministres ont pris l'habitude d'imposer des plafonds d'effectifs pour les cabinets ministériels sans se montrer trop exigeants dans le respect de ces règles. Une double abstention de la part des chefs de Gouvernement successifs s'est en effet manifestée : non seulement les ministres n'ont jamais été inquiétés lorsqu'ils violaient leurs quotas de collaborateurs autorisés[2062] mais ils ont su jouer, au contraire, très habilement de la pratique des officiels/officieux[2063] qui veut qu'une fois qu'on a dépassé son quota de collaborateurs autorisé, l'on puisse recruter des conseillers officieux au sein de son administration centrale[2064].

Las, même si les résultats sont difficiles à évaluer à défaut de données statistiques précises et transparentes[2065], il faut reconnaître qu'aucune des circulaires précitées n'est donc parvenue à endiguer l'hémorragie des effectifs de collaborateurs, dont le coût a explosé[2066].

[2059] Cf. Circulaire n°5709/SG précitée.

[2060] « Des circulaires des Premiers ministres successifs ont sous la Ve République, jusqu'en 1997, imposé aux membres du Gouvernement des limites quantitatives fixées *a priori*, qui ont toujours été moins strictes que celles prévues par ce décret et n'ont jamais pour autant été respectées » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 29).

[2061] Le SGG essaie bien d'effectuer un recensement juridique des effectifs mais seul le Premier ministre est en mesure de sanctionner politiquement les membres du Gouvernement qui ne respectent pas les normes posées.

[2062] Les chefs de Gouvernement se sont toujours montrés très complaisants en ce qui concerne la violation des quotas de collaborateurs. La souplesse de l'action gouvernementale a souvent été invoquée tandis que certains ministres ont profité de leur position pour s'affranchir des règles en vigueur. On pense notamment aux ministres de Bercy, qui ont toujours été en position de force au moment de l'attribution des crédits-collaborateurs. « L'explication (…) est si simple qu'elle aurait presque des allures de clichés : les plus proches de la caisse s'en servent en premier. Détenteur des cordons de la bourse, le ministère du budget ne refuse pas à ses serviteurs le confort de rémunérations ''attractives'' – et c'est un euphémisme (…). Autrement dit, la proximité et la relation d'autorité sur la direction du Budget donnent tout pouvoir au ministre des Finances pour payer ses collaborateurs comme il l'entend » (T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit.*, p. 170-171).

[2063] Le recours aux officieux avait pourtant été prohibé par une circulaire du 6 avril 1978 dont la mise en application s'est révélée apparemment impossible.

[2064] Cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

[2065] « Aucune évaluation fiable de leur nombre sur longue période et pour l'ensemble des ministères n'est disponible » (CE & IGF, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, Annexe 3, *op. cit.*, p. 5).

[2066] « Pour relever quelques jalons de cette évolution, on notera que dans le premier gouvernement de la Ve République, celui de Michel Debré, le nombre total des collaborateurs officiels des cabinets était de 262, que dans le gouvernement de Jacques Chaban Delmas, il atteignait 317, que le premier gouvernement de Pierre Mauroy en comptait 417, que le gouvernement de Lionel Jospin en regroupait 427 (…), qu'enfin le troisième

En 2014, le plafond de quinze membres par cabinet qu'avait fixé Jean-Marc Ayrault à son arrivée en 2012, était loin d'être respecté par tous les membres du Gouvernement[2067]. Ainsi, s'agissant des membres de cabinet, les effectifs au 1er août 2013 étaient en hausse de 7,4% par rapport à 2012[2068]. Pour établir une comparaison entre les effectifs de collaborateurs des cabinets des Gouvernements Ayrault et Valls, il faut désormais attendre le *jaune budgétaire* de 2015.

Ainsi en va-t-il également des effectifs des personnels chargés des fonctions support. Soulignons que le nombre de ces personnels de cabinet qui n'exercent pas la fonction de collaborateur mais des fonctions de soutien a augmenté significativement ces dernières années[2069]. Au 1er août 2012, les cabinets comptaient 2903 membres, dont 525 collaborateurs et 2378 fonctions support[2070] tandis qu'au 1er août 2013, ils comprenaient 3036 membres, dont 565 collaborateurs et 2471 fonctions support[2071].

---

gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a atteint le record absolu de 685 membres » (O. SCHRAMECK, *op. cit*. p. 59). Autrement dit, « depuis le début de la Ve République, les effectifs des cabinets ministériels ont plus que doublé. En 1959, le premier gouvernement, celui de Michel Debré (…) comportait 262 membres. Aujourd'hui le gouvernement de François Fillon dispose d'un effectif de 511 membres » au 1er juillet 2011 (R. DOSIÈRE, *L'argent de l'État, op. cit*., p. 196). Or, qui dit « record des recrutements » dit « explosion du coût budgétaire » des cabinets, la question des recrutements étant en conséquence un enjeu financier de tout premier ordre.

[2067] Visiblement, ce nombre ne prenait pas en compte le directeur de cabinet car la plupart des cabinets comprenaient 16 (pour les ministres de plein exercice) et 11 membres (pour les ministres délégués). Qui plus est, au regard des organigrammes de cabinets disponibles sur Internet au 1er septembre 2013 ainsi qu'au vu des arrêtés de nomination en cabinet, certains membres du Gouvernement avaient dépassé largement le plafond autorisé (Cf. cabinets de MM. Moscovici, Montebourg, Sapin et Martin ainsi que Mme Touraine). Deux parlementaires de l'opposition, MM. Dhuicq et Verchère, ont posé plusieurs questions précieuses quant au suivi des effectifs des cabinets du Gouvernement Ayrault depuis le début de la 14ème législature (Cf. Questions écrites n°7971, n°7972, n°7975, n°7978, n°7980, n°7986, n°7988, n°7989, n°7998, n°8001 de M. Patrice Verchère, J.O.A.N du 23 octobre 2012, p. 5868, p. 5876, p. 5844, p. 5869, p. 5840, p. 5835, p. 5893, p. 5903, p. 5895 et p. 5838 ; Questions écrites n°9114, n°9124, n°9126, n°9132, n°9141, n°9144, n°9147, n°9154, n°9157, n°9158 de M. Nicolas Dhuicq, J.O.A.N du 6 novembre 2012, p. 6213 , p. 6218, p. 6220, p. 6236, p. 6255, p. 6217, p. 6242, p. 6254, p. 6258, p. 6259). À la lecture des réponses, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault semblait accepter et justifier certains dépassements *« compte tenu des obligations »* plus importantes de certains ministres (Cf. Question écrite n°44531 de M. Michel Zumkeller, J.O.A.N. du 3 décembre 2013, p. 12516).

[2068] Annexe au projet de loi de finances pour 2014, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, p. 7.

[2069] Récemment. M. Dosière relevait une augmentation très importante de ces personnels. « A chaque emploi de cabinet correspond un nombre croissant de personnel de soutien, issu de la fonction publique : le ratio est passé de 3,8 jusqu'en 2007 à 4,4 ensuite. Il a atteint 5,7 en juillet 2011, lorsque les cabinets ministériels comptaient 2 934 personnes » (Entretien de M. Dosière *à L'Express* du 11 juillet 2012).

[2070] Annexe au projet de loi de finances pour 2013, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, p. 101. Pour masquer cette légère hausse, les rédacteurs du *Jaune budgétaire* ont préféré s'en remettre à une comparaison du chiffre d'août 2012 avec la moyenne des effectifs de cabinet entre 2007 et 2012, ce qui est intellectuellement contestable. « S'agissant des membres de cabinet, constatent-ils, les effectifs au 1er août 2012 sont en baisse de 12 % par rapport à la moyenne de la période précédente (2007-2011). Cette diminution des effectifs est notamment permise par la définition d'objectifs cibles de 15 collaborateurs pour les cabinets des ministres et de 10 collaborateurs pour les cabinets des ministres délégués. Ces objectifs doivent être appréciés au regard des situations spécifiques de chaque périmètre ministériel, mais ils contribuent à une maîtrise réelle des effectifs des cabinets. En ce qui concerne les fonctions support, les effectifs sont également en diminution de 10 % par rapport à la moyenne de la période précédente, et de 6 % au regard de la seule année 2011. Du fait de leur structuration, les fonctions support connaissent une plus grande permanence » (*Idem*, p. 7).

[2071] Annexe au projet de loi de finances pour 2014, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, p. 7.

Indiscutablement, l'autonomie de recrutement des membres du Gouvernement demeure donc très importante. C'est d'autant plus vrai pour le Premier ministre qui peut laisser aux ministres la marge d'autonomie de son choix et qui ne s'applique pas les contingentements qu'il impose aux membres de son Gouvernement[2072].

Cette autonomie se retrouve d'ailleurs au niveau de la définition de l'architecture interne des cabinets, qu'aucune règle juridique, sinon la coutume, ne viennent régir.

B. La pleine autonomie des membres du Gouvernement quant au choix des dénominations et de la hiérarchisation des fonctions exercées au sein de leur cabinet

À l'instar du Premier ministre lors de la composition du Gouvernement, chaque membre du Gouvernement est très autonome quant à l'organisation de son cabinet ministériel[2073] que ce soit en termes de nomination de ses collaborateurs[2074], de dénomination des personnels (1) que de hiérarchisation (2).

1. L'autonomie de dénomination des emplois de cabinet

Chaque membre du Gouvernement choisit son directeur de cabinet et le reste de son équipe. Aux côtés de ce directeur, il peut d'abord décider de nommer un seul ou deux directeurs adjoints de cabinet. En général, il s'entoure ensuite d'un chef de cabinet, lequel est secondé par un adjoint ; or, rien ne l'empêche de nommer deux chefs adjoints s'il le désire. De même peut-il choisir ensuite de ne s'entourer d'aucun, d'un ou de plusieurs conseillers aux dénominations les plus variées (conseiller spécial, conseiller technique, conseiller auprès, conseiller, etc.) ou d'attribuer à certains collaborateurs le titre d'« attaché », de « chargé de mission » ou de « chargé de mission auprès »[2075]. En bref, il est totalement libre dans l'agencement de son cabinet même si ses choix doivent être guidés par une certaine rationalité organisationnelle.

[2072] Cf. sur ce point : Question écrite n°116842 de M. René Dosière, J.O.A.N du 23 août 2011, p. 8939. « Le Premier ministre dispose de la faculté de puiser dans l'ensemble des administrations de l'État pour renforcer officieusement une équipe dont il ne veut reconnaître officiellement qu'elle est massive. En outre le contrôle du secrétaire général du gouvernement ne peut valoir en la matière, le chef du gouvernement étant naturellement maître de ses décisions quelle que soit la rigueur des instructions qu'il donne aux ministres » (O. SCHRAMECK, *op. cit*. p. 105). Au 23 juin 2012, le cabinet de Jean-Marc Ayrault comptait 51 collaborateurs (Arrêté du 22 juin relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O n°145 du 23 juin 2012).

[2073] Naturellement, la supervision de Matignon reste importante comme en atteste la circulaire suivante : « les fonctions de chacun de vos collaborateurs devront être clairement définies. C'est pourquoi je vous demande, avant d'établir le ou les arrêtés de nomination, de me faire connaître, par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement, l'organisation de votre équipe et les attributions de chacun de ses membres » (Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007, *op. cit*., p. 2).

[2074] Cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

[2075] Depuis 2007, le titre de « chargé de mission » est de moins en moins employé. Au sein du Gouvernement Ayrault, rares étaient les cabinets qui comportaient de tels collaborateurs, à l'exception de ceux de Sylvia Pinel et Victorin Lurel (Cf. J.O. du 27 juin 2012).

À l'image de ce qui se pratique à Matignon, il se peut que le ministre choisisse d'agencer son cabinet en pôles spécialisés[2076]. Traditionnellement[2077], le ministre attribue à chacun de ses collaborateurs la responsabilité d'un secteur précis au sein du cabinet : les questions juridiques, les questions diplomatiques, les questions budgétaires, les questions parlementaires, les questions économiques, les questions sociales, les questions institutionnelles, les affaires réservées ou la gestion de telle ou telle question spécialisée[2078] du ministère[2079]. De de ce point de vue, l'autonomie du ministre est la plus complète ainsi qu'il est possible d'en juger en observant par exemple les multiples dénominations imaginées pour *les conseillers en communication* du dernier Gouvernement Ayrault :

- « Conseiller chargé de la communication et de la presse »[2080] ;
- « Conseiller pour la presse et la communication »[2081] ;
- « Conseiller chargé de la communication »[2082] ;
- « Conseiller communication-presse »[2083] ;
- « Conseiller du ministre pour la communication »[2084] ;
- « Attachée de presse chargée de la communication »[2085] ;

[2076] Sous le Gouvernement Ayrault, hormis le pôle des affaires générales, Marisol Touraine a structuré son cabinet en trois pôles distincts : pôle organisation territoriale des soins, pôle santé publique et sécurité sanitaire, pôles retraites et affaires sociales (Cf. J.O. du 30 juin 2012). Cette organisation par pôles se retrouve souvent au ministère de la Santé (Cf. par ex. : cabinet de Roselyne Bachelot, *in* Arrêté du 26 juin 2007 portant nomination au cabinet de la ministre, J.O. du 7 juillet 2007).

[2077] Il faut bien dire « traditionnellement » car l'autonomie de dénomination du membre du Gouvernement lui permet de n'attribuer aucun secteur particulier à un collaborateur ou de ne pas nommer précisément le secteur dont celui-ci a la charge. Ainsi, trouvait-on par exemple le simple titre de « conseiller » dans l'organigramme du cabinet d'Alain Vidalies (Cf. J.O. du 27 juin 2012) ou de « conseiller technique » sans autre précision au sein des cabinets de Dominique Bertinotti (Cf. J.O. du 27 juin 2012), de Michel Delaunay (Cf. J.O. du 30 juin 2012, Cécile Duflot (Cf. J.O. du 6 juillet 2012) ou de Victorin Lurel (Cf. J.O. du 27 juin 2012).

[2078] Qui revient le plus souvent aux conseillers dits « techniques ».

[2079] Par exemple, pêle-mêle : « conseiller chargé du financement bancaire des collectivités territoriales » (J.O. du 26 juillet 2012), « Conseiller Asie, Amérique » (Cf. J.O. du 7 juillet 2012), « conseiller diplomatie culturelle et d'influence » (Cf. J.O. du 7 juillet 2012), « conseiller en charge de l'éducation artistique, des territoires, de la langue française et des langues de France, du libre et de la lecture » (Cf. J.O. du 27 juin 2012), « conseiller en charge des arts plastiques, de l'architecture, du design et de la mode » (Cf. J.O. du 27 juin 2012), « conseiller en charge du numérique » (Cf. 8 novembre 2012), « conseiller social et vie étudiante, culture scientifique et technique » (Cf. J.O. du 30 juin 2012), « conseiller jeunesse, éducation populaire et vie associative » (Cf. J.O. du 3 juillet 2012), « conseiller, chargé des relations avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire, de l'innovation sociale et de l'entreprenariat social » (Cf. J.O. du 30 juin 2012), « conseiller politique de droit commun » (Cf. J.O. du 30 juin 2012), « conseiller technique chargé de la politique agricole commune, aides directes et développement rural, de l'installation des nouveaux agriculteurs et de l'agriculture biologique » (Cf. J.O. du 7 juillet 2012), « conseiller en charge des participations de l'État » (Cf. J.O. du 27 juin 2012), « conseiller en charge de la Conférence nationale de l'industrie et des filières » (Cf. J.O. du 27 juin 2012), « conseiller développement local et entreprises de taille intermédiaire » (Cf. J.O. du 26 septembre 2012), « conseiller chargé de la macroéconomie et des finances publiques » (Cf. J.O. du 3 juillet 2012), « conseiller chargé des affaires financières bilatérales et du développement » (Cf. J.O. du 21 juillet 2012), etc.

[2080] Cf. J.O. du 27 juin 2012 ou 8 novembre 2012.

[2081] Cf. J.O. du 27 juin 2012 ou 6 juillet 2012.

[2082] Cf. J.O. du 3 juillet 2012 ou 8 novembre 2012.

[2083] Cf. J.O. du 3 juillet 2012.

[2084] Cf. J.O. du 15 septembre 2012.

- « Conseiller presse »[2086] ;
- « Conseiller chargé des relations presse »[2087] ;
- « Conseiller presse et communication »[2088] ;
- « Conseiller communication et presse »[2089] ;
- « Conseiller pour la communication et la presse »[2090] ;
- « Conseiller technique chargé de la presse et de la communication »[2091] ;
- « Conseiller relations presse et communication »[2092] ;
- « Conseiller en communication et relations extérieures »[2093] ;
- « Conseiller pour la communication et les relations avec la presse »[2094] ;
- « Conseiller en charge de la communication et des relations avec la presse »[2095] ;
- « Conseiller spécial, chargé de la communication et des affaires réservées »[2096] ;
- « Directeur adjoint de cabinet, en charge de la presse »[2097].

À défaut de pouvoir comparer tous les portefeuilles des collaborateurs, nous avons choisi d'en sélectionner un arbitrairement – celui de « conseiller en communication » – afin d'illustrer toute l'autonomie de dénomination du ministre.

À l'évidence, ce pouvoir sémantique entre les mains du ministre n'est pas neutre[2098], les titres conférés aux collaborateurs constituant un outil de hiérarchisation des rôles au sein du cabinet.

2. L'autonomie de hiérarchisation des emplois de cabinet

Si le titre de « Directeur » place souvent celui qui l'occupe au sommet de la hiérarchie du cabinet, le ministre peut préférer placer en haut de l'organigramme un ou plusieurs de ses conseillers, en particulier son plus proche conseiller politique, souvent dénommé « conseiller

[2085] Cf. J.O. du 13 décembre 2012.
[2086] Cf. J.O. du 2 août 2012.
[2087] Cf. J.O. du 27 juin 2012.
[2088] Cf. J.O. du 27 juin 2012, 11 juillet 2012 ou 17 janvier 2013.
[2089] Cf. J.O. du 25 juillet 2012.
[2090] Cf. J.O. du 3 juillet 2012.
[2091] Cf. J.O. du 11 juillet 2012.
[2092] Cf. J.O. du 5 juillet 2012.
[2093] Cf. J.O. du 21 juillet 2012.
[2094] Cf. J.O. du 27 juin 2012.
[2095] Cf. J.O. du 30 juin 2012.
[2096] Cf. J.O. du 25 juillet 2012.
[2097] Cf. J.O. du 27 juin 2012.
[2098] En fait de sémantique, on notera que le titre de « chef de cabinet » est parfois féminisé en « cheffe » lorsqu'il est attribuée à une femme (Cf. par ex. : Arrêté de nomination de Mme Anne Rubinstein, J.O. du 5 décembre 2012) mais que cet usage n'est pas encore systématisé (Cf. par ex. : Arrêté de nomination de Mme Marie-Hélène Valente, J.O. du 21 juillet 2012 ou de Mme Marie Aubert, J.O. du 27 juin 2012).

spécial »[2099]. Mieux, certains membres du cabinet peuvent même être délibérément placés « hors hiérarchie »[2100].

En outre, le caractère plus ou moins honorifique des titres attribués par le ministre à chacun des collaborateurs offre-t-il une première indication assez claire de la gradation des rôles au sein du cabinet. La coutume veut en effet[2101] que le titre de « chargé de mission » soit par exemple moins prestigieux que le titre de « conseiller technique » et que ce dernier soit lui-même moins flatteur que le titre de « conseiller auprès du ministre ». Dans la pratique, ces marques sémantiques de reconnaissance apparaissent « directement au *Journal officiel* lorsque plusieurs nominations sont effectuées le même jour, et de toute manière dans un organigramme figurant dans un document interne signé du ministre et du directeur de cabinet, pris en compte par le secrétariat général du gouvernement »[2102].

Il faut souligner également que le ministre et son directeur ont toute latitude pour changer les titres et la hiérarchie au sein du cabinet comme bon leur semble. Cette autonomie de mutation au sein du cabinet a d'ailleurs été reconnue il y a très longtemps par le juge administratif (CE, 20 octobre 1920, *Maunoury*) [2103].

Les cabinets ministériels ne sont pas les seules composantes de l'administration gouvernementale. Depuis très longtemps, le Gouvernement dispose également d'une pleine autonomie dans la création et la structuration des administrations d'état-major chargés de la coordination gouvernementale.

[2099] Dans l'organigramme, il se peut que « le ou les conseillers auprès du ministre soit avant le directeur de cabinet, soit immédiatement après celui-ci. Dans ce dernier cas, ils peuvent devancer le directeur adjoint. L'importance de ce positionnement n'est pas à négliger pour l'appréciation des rapports entre les membres du cabinet et les administrations du ministère. Suivant la personnalité du conseiller et ses liens avec le ministre, la prééminence du directeur de cabinet peut être ainsi affectée à des degrés différents » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 49). S'agissant du Gouvernement Ayrault par exemple, deux ministres (Cécile Duflot et Jean-Yves le Drian) ont choisi de placer leur conseiller spécial au-dessus du directeur de cabinet tandis que plusieurs de leurs collègues (Kader Arif, Nicole Bricq, Geneviève Fioraso, Guillaume Garot, Thierry Repentin, Michel Sapin et Manuel Valls) ont décidé de placer dans la hiérarchie, leur conseiller spécial avant le directeur-adjoint de leur cabinet. Cas particulier, Benoît Hamon a donné à son chef de cabinet, le titre de conseiller spécial.

[2100] « Les membres de cabinet ''auprès du ministre'' se situent hors hiérarchie du cabinet et n'ont, en principe, à rendre de compte qu'au ministre (…). Ces situations correspondent, soit à la reconnaissance de situation ancienne – un ancien directeur de cabinet – soit à la détention de titres particuliers – ancien parlementaire, soit elles tiennent compte de liens directs et personnels, conseiller personnel du ministre » (C. BIGAUT, *op. cit.*,p.140-141).

[2101] Cf. *infra* B, 2.

[2102] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 48. Toutefois, Olivier Schrameck précise que « la répartition des rôles relève plus des personnalités et des rapports entre individus que de règles préétablies. C'est d'ailleurs là une constante de l'organisation et du fonctionnement des cabinets ministériels. Il faut se garder de penser que ceux-ci constituent des structures hiérarchiques et pyramidales comparables à celles des administrations centrales. D'une part la répartition des attributions au sein d'un cabinet est toujours mouvante et souple, dépendant de l'autorité personnelle, administrative et politique de chacun, de nature à varier au surplus suivant les priorités qui marquent l'actualité du ministère ; un projet de loi en préparation, un conflit social inopiné peuvent donner un rôle accru à un conseiller technique alors que tel autre pâtira de ce que son secteur n'entre pas dans les priorités du ministre » (*Idem*, p. 47).

[2103] CE, 20 octobre 1920, *Maunoury*, Rec. p. 881.

SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DES ORGANES CHARGÉS DE LA COORDINATION GOUVERNEMENTALE

La création du Secrétariat général du Gouvernement, advenue sous la Troisième République, a constitué un acte d'émancipation majeur du pouvoir exécutif par rapport au pouvoir législatif. Cette affirmation autonomique a d'ailleurs été si forte que cette « administration dans l'administration »[2104] demeure régie essentiellement aujourd'hui par la force des précédents organisationnels (§1). Formellement, il en va différemment des autres secrétariats généraux chargés de la coordination interministérielle, mentionnés au programme n°129 de la loi de finances, qui sont réglementés par voie de décrets. Ce formalisme ne remet toutefois pas en cause la pleine autonomie organique du Premier ministre puisque le chef du Gouvernement est pratiquement toujours l'auteur de ces décrets (§2). Enfin, il faut ajouter un dernier organe phare de la coordination gouvernementale : la réunion interministérielle. Il s'agit d'une instance de coordination interministérielle entièrement conçue et structurée par Matignon (§3).

§1 – La pleine autonomie dans la création et la structuration du Secrétariat général du Gouvernement placé auprès du Premier ministre

« On chercherait en vain le texte, loi, décret ou simple arrêté, qui définit les missions du Secrétariat général du Gouvernement. Cette anomalie peut s'expliquer par l'histoire. Celle d'un organisme dont la naissance s'est faite dans la discrétion, du fait des réticences des parlementaires de la IIIe République, inquiets de voir un ''président du Conseil'', dont la fonction n'était d'ailleurs pas prévue par la Constitution, se doter de services propres, et dont le rôle s'est précisé et affirmé par l'usage »[2105].

La naissance juridique du SGG coïncide, en effet, avec celle de la présidence du Conseil. Le destin du SGG est donc au cœur de l'histoire de l'autonomie gouvernementale (A). Immergé au cœur de Matignon, le SGG voit aujourd'hui son organisation intérieure totalement réglementée par le Premier ministre (B).

[2104] P. JAN, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 86.
[2105] S. LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p. 11.

A. Les naissances juridiques de la présidence du Conseil et de son Secrétariat général : deux actes fondateurs pour l'autonomie gouvernementale

« Il faut attendre la période de la Première guerre mondiale pour voir de dessiner le besoin d'organiser, autour du Président du Conseil, un véritable service chargé de le seconder. En effet, jusqu'en 1914, la politique générale du Gouvernement était centrée le plus souvent sur une affaire essentielle (…) : par exemple Jules Ferry et les problèmes d'instruction publique, Emile Combes et la politique à l'égard de l'Église, etc (…). C'est au cours de la Première Guerre mondiale que les changements s'amorcent. Pendant les hostilités, mais surtout dans la période qui suit, les affaires prises en charge par l'État deviennent plus nombreuses et plus complexes, exigeant souvent les interventions concomitantes de plusieurs départements ministériels. Ainsi, s'impose la nécessité de prévoir des directives gouvernementales propres à organiser de façon cohérente les actions des différents ministères. Dans le même temps, il apparaît que certains services, par leur caractère interministériel prononcé, doivent être affectés en propre à la Présidence du Conseil, seule instance, dans l'organisation des pouvoirs publics, capable de faire admettre ses arbitrages aux différents partenaires ministériels »[2106]. Cette fonction est aujourd'hui assumée par le Secrétariat général du Gouvernement.

Si le SGG n'est pas né durant la Première Guerre mondiale, plusieurs instances administratives ou politiques, créées par les Présidents du Conseil de la IIIe République, ont été chargées avant lui d'assurer la coordination gouvernementale (1). La naissance du SGG remonte à la loi de finances pour 1935 et au décret du 31 janvier 1935 portant organisation des Services administratifs de la Présidence du Conseil (2) mais l'institution a été véritablement pérennisée sous la IVe République (3).

1. Les ancêtres du SGG : des organes administratifs ou politiques créés discrétionnairement par les présidents du Conseil de la Troisième République

En France, le premier organe administratif chargé de la coordination gouvernementale est créé en 1917 sous le nom de « Section administrative » par le président du Conseil Alexandre Ribot[2107]. Son successeur, Paul Painlevé, s'appuie également sur cet organe administratif qui subsistera jusqu'en novembre 1917.

[2106] R. PY, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 9.

[2107] « À un moment où l'on voulait coordonner l'action gouvernementale pour mener la guerre » (M. LONG, *op. cit.*, p. 60). Sur ce débat, cf. spéc. : Proposition de loi n°3330 de M. Louis Marin du 25 mai 1917 tendant à la création d'un service administratif permanent et d'une dotation spéciale attachés à la Présidence du Conseil des ministres & Proposition de loi n°159 de M. Louis Marin du 31 décembre 1919 tendant à créer un service administratif permanent à la présidence du Conseil des Ministres et à préciser ses attributions.

Entre décembre 1917 et juin 1924, la coordination gouvernementale n'est plus confiée à un organe administratif mais à un organe politique. Le président Clemenceau charge alors un sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil[2108] de coordonner les mesures gouvernementales[2109], cette formule demeurant jusqu'en 1924[2110].

En juin 1924, la coordination gouvernementale est en effet de nouveau laissée à un organe administratif. Le président Édouard Herriot crée un « Secrétariat général des services administratifs de la Présidence du Conseil » qui est consacré normativement par la loi de Finances du 29 avril 1926[2111] avant d'être supprimé dès l'été 1926 par Raymond Poincaré[2112].

Il faut attendre 1934 pour que la coordination gouvernementale soit définitivement confiée à une entité administrative. À la suite des émeutes du 6 février 1934, le président de la République, Gaston Doumergue, préconise de doter la Présidence du Conseil de services propres[2113]. Son remplaçant, Pierre-Étienne Flandin fait adopter l'article 23 de la loi du 24 décembre 1934 qui, en dépit d'une « naissance officielle très modeste »[2114] du SGG, marque un tournant déterminant dans l'histoire du Gouvernement français.

2. La première naissance juridique du SGG et de la présidence du Conseil résultant de la loi du 24 décembre 1934 et du décret du 31 janvier 1935 : un moment capital pour l'affirmation de l'autonomie gouvernementale

La loi du 24 décembre 1934 (dite « loi de finances pour 1935 »)[2115] et son décret d'application du 31 janvier 1935[2116] constituent à la fois l'acte de naissance juridique du Secrétariat général du Gouvernement[2117] et de la présidence du Conseil.

[2108] Ce secrétariat administratif était essentiellement chargé de fonctions de documentation et a été confié à un professeur de droit, Louis Germain-Martin (Pour en savoir davantage sur les ancêtres et l'histoire du SGG, cf. spéc. : F. BONINI, *L'histoire d'une institution coutumière : le secrétariat général du gouvernement de la République française (1934-1986)*, Thèse (Dact.), Sciences Po Paris, 1986 ; J. FOURNIER, p. 128-133 ; G. CONAC, « Le Secrétariat général du Gouvernement : cinquante ans d'histoire », *in* I.F.S.A, *Le secrétariat général du Gouvernement*, Economica & La Documentation française, 1986, p. 11-31 ; M. LONG, *op. cit.*, p. 60-64) ; R. PY, *op. cit.*, p. 9-31).

[2109] Cf. R. BONNARD, « La présidence du Conseil », *RDP*, 1935, p. 75.

[2110] Alexandre Millerand et Aristide Briand iront même jusqu'à nommer un secrétaire d'État à part entière à ce poste.

[2111] J.O. du 30 avril 1926, p. 4914.

[2112] André Tardieu en 1929 et Pierre Laval en 1931 reprendront néanmoins la formule d'un sous-secrétariat à la présidence du Conseil.

[2113] Cf. spéc. : S. PINON, *Les réformistes constitutionnels des années 1930 aux origines de la Ve République*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 114, 2003 ; J. GICQUEL & L. SFEZ, *Problèmes de la réforme de l'État en France en 1934*, PUF, 1965. Cf. également : déclarations de Léon Blum et de Louis Marin in : P. JAN (Dir.), *Le Gouvernement de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 44.

[2114] G. CONAC, « Le Secrétariat général du Gouvernement : cinquante ans d'histoire », *loc. cit.*

[2115] Loi du 24 décembre 1934, budget général pour 1935, J.O. du 25 décembre 1934, p. 12695.

[2116] Décret du 31 janvier 1935 portant organisation des services administratifs de la présidence du Conseil, J.O. du 2 février 1935, p. 1330. Ce décret du président de la République, Albert Lebrun, fut contresigné par le Président du Conseil, Pierre-Étienne Flandin. Il sera transformé par le décret n°45-1659 du 25 juillet 1945 modifiant le décret du 31 janvier 1935 sur l'organisation des services administratifs de la présidence du conseil, J.O. du 26 juillet 1945, p. 4645.

En effet, entre 1875 et 1934, la présidence du Conseil est demeurée purement coutumière[2118]. Puisque les lois constitutionnelles de 1875 n'avaient pas reconnu légalement l'existence d'un chef de Gouvernement, Jules Dufaure s'en attribua « la désignation, en même temps, que la fonction »[2119] à partir du 9 mars 1876. Pour autant, le premier président du Conseil dût cumuler immédiatement cette présidence avec le portefeuille de ministre de la Justice et des Cultes afin de disposer des moyens logistiques indispensables à la coordination de l'action gouvernementale, c'est-à-dire pour bénéficier d'un budget, de locaux et de services[2120]. Ce cumul de la présidence du Conseil et d'un ministère restera longtemps le principe, le président du Conseil cumulant sa fonction de chef du Gouvernement avec celle de ministre de la Justice, de ministre de l'Intérieur, de ministre des Affaires étrangères, de ministre de la Guerre ou de ministre des Finances.

L'article 23 de la loi du 24 décembre 1934 va donc représenter une révolution pour l'autonomie du chef du Gouvernement. Non seulement, cette loi reconnaît pour la première fois le statut à part entière du président du Conseil en utilisant l'expression « ministre chargé de la présidence du Conseil » mais elle dote celui-ci de services propres. L'article 23 dispose en effet que « le ministre chargé de la présidence du Conseil a sous sa direction : « les services administratifs de la présidence du conseil ; la direction générale des services d'Alsace et de Lorraine ; le secrétariat général du conseil supérieur de la défense nationale ; le conseil national économique ; le conseil national de la main-d'œuvre et les services de la statistique générale de la France ». En clair, les services de la présidence du Conseil[2121] sont nés. Dans le même temps, deux autres textes dotent respectivement la présidence du conseil d'une enveloppe budgétaire et de la résidence de l'Hôtel de Matignon[2122].

[2117] Preuve s'il en est, l'année 1935, marque la naissance du SGG, l'Institut français de sciences administratives a célébré le cinquantenaire du SGG en 1985 (Cf. IFSA, *Le secrétariat général du Gouvernement*, *loc. cit.*).

[2118] Sur ce point, cf. spéc. : M. LASCOMBE, « Du ''Président du Conseil'' au ''Premier ministre'', in *Le droit constitutionnel de la Ve République*, 12e éd., *op. cit.*, p. 90.

[2119] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit*., p. 460. En 1871, l'Assemblée nationale avait néanmoins créé un poste de vice-président du Conseil et, « sous ce titre le duc de Broglie joua (déjà) le rôle d'un véritable chef du Gouvernement » (*Ibidem*).

[2120] « Ainsi, Poincaré, Président du Conseil sans portefeuille en 1928/1929, se plaignait-il d'être obligé de demander aux différents ministres, de lui donner des fournitures de bureau tirés de leur dotation pour faire fonctionner ses services » (M. LASCOMBE, *loc. cit.*).

[2121] Ou les futurs « services du Premier ministre ».

[2122] Une deuxième loi du 24 décembre 1934 « crée un poste de sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil et ouvrait les crédits nécessaires aux traitements du président du conseil, des ministres d'État, du sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil et du personnel de la présidence du Conseil ainsi qu'au paiement des indemnités et allocations diverses au personnel de la présidence du Conseil pour un montant global de 23.255 F. Enfin, une troisième loi approuvait la convention passée le 24 novembre 1934 entre l'État et l'office des biens et intérêts privés, relative à la renonciation au profit de l'État des droits que l'office détient sur l'Hôtel de Matignon et au règlement des travaux nécessaires à l'installation des services de la présidence du Conseil (…). L'architecte Bigot ayant opéré les aménagements nécessaires, Pierre-Étienne Flandin » fut le premier à occuper en 1935 cette ancienne ambassade d'Autriche-Hongrie (M. LASCOMBE, *loc. cit.*).

Le décret du 31 janvier 1935 va venir compléter ce dispositif en apportant plusieurs précisions. Il prévoit d'abord que le « secrétariat général de la présidence du Conseil » comprend vingt-cinq personnes, soit dix personnels titulaires d'un grade moyen et quinze chargés de mission maximum[2123], de rang élevé mais qui peuvent être choisis ou non au sein de l'administration. Le décret ajoute que l'un des chargés de mission prend le titre de « Secrétaire général des services administratifs de la Présidence du Conseil »[2124] et que le secrétariat est composé d'un chef de bureau, d'un sous-chef de bureau, de deux rédacteurs, d'un commis d'ordre et de comptabilité servant de chef du service intérieur, d'un autre commis d'ordre et de comptabilité, de quatre huissiers dont un argentier, sachant que ces tâches incombent aux personnels titulaires. L'article 4 indique par ailleurs qu'il appartient au Président du Conseil de nommer par voie d'arrêté les membres de ses services administratifs.

C'est dire que le Président du Conseil a gagné en autonomie et que le révisionnisme institutionnel des années 1920 et 1930 s'est soldé, en définitive, par le prélude du renforcement du pouvoir gouvernemental.

3. La seconde naissance juridique du SGG pendant la guerre et de la Présidence du Conseil sous la IVe République : le moment de la consolidation de l'autonomie gouvernementale

Au cours de la Seconde guerre mondiale, le secrétariat général du Gouvernement est conservé mais dédoublé. À Vichy, le vice-amiral Jean Fernet (19 juillet 1940-17 février 1941)[2125] est nommé au poste de secrétaire général à la présidence du Conseil[2126] puis remplacé par l'inspecteur des Finances Jacques Guérard (18 avril 1942-28 août1944)[2127] qui reçoit le titre de secrétaire général auprès du Gouvernement. À Alger, un secrétariat général du Comité français de libération nationale est créé en juin 1943 par le général de Gaulle qui en confie la responsabilité à Louis Joxe[2128]. De la Libération à septembre 1946[2129], Louis Joxe

[2123] La loi du 13 août 1936 autorisera non plus quinze, mais vingt-cinq chargés de mission maximum (Loi du 13 août 1936 portant ouverture et annulation de crédit sur l'exercice 1936 comme conséquence des modifications apportées à la composition du gouvernement, J.O. du 14 août 1936, p. 8730).

[2124] Les secrétaires généraux de la présidence du Conseil furent successivement : Léon Noël (nommé en février 1935), Georges Dayras (Arrêté du 11 juin 1935, J.O. du 13 juin 1935, p. 6322), Jules Moch (Arrêté du 4 juin 1936, J.O. du 7 juin 1936, p. 6066) et Yves Chataigneau (Arrêté du 10 juin 1937, J.O. du 12 juin 1937, p. 6539).

[2125] Décret du 19 juillet 1940, M. le vice-amiral Fernet, est nommé secrétaire général de la présidence du conseil, J.O. du 22 juillet 1940, p. 4565.

[2126] Cf. Loi du 12 novembre 1940 modifiant le décret du 31 janvier 1935 sur l'organisation des services administratifs de la présidence du conseil, J.O. du 13 novembre 1940, p. 5660.

[2127] Décret du 18 avril 1942, M. Jacques Guérard, est nommé secrétaire général auprès du gouvernement, J.O. du 19 avril 1942, p. 1496 & Décret du 28 août 1944 du Gouvernement, J.O. du 30 août 1944, p. 774.

[2128] Louis Joxe est nommé secrétaire de cette institution (Décret du 15 juin 1943 nommant M. Louis Joxe secrétaire du comité français de la Libération nationale, J.O. du 24 juin 1943, p. 7) puis secrétaire général quelques mois plus tard (Décret du 9 octobre 1943 nommant M. Louis Joxe secrétaire général du Comité français de la libération nationale, J.O. du 16 octobre 1943, p. 200).

deviendra d'ailleurs le Secrétaire Général du Gouvernement provisoire de la République française, c'est-à-dire « le premier Secrétaire Général du Gouvernement de la France libérée » [2130]. Le 3 juin 1944, le Secrétaire général s'installe à Paris définitivement[2131] ; le SGG tel qu'on le connaît aujourd'hui, est enfin né. Le Président du Conseil dispose désormais d'une institution stable et permanente pour assurer la coordination de l'action de son Gouvernement.

Qui plus est, si la Constitution du 27 octobre 1946 ne consacre aucun titre spécial à la présidence du Conseil, le nouveau texte constitutionnel renforce considérablement l'autonomie gouvernementale. L'article 45 alinéa 1 de la constitution de la Quatrième République officialise d'abord l'existence juridique de la présidence du Conseil[2132]. Les articles 45 al. 2 C et 46 C mentionnent notamment qu'il choisit les membres du Gouvernement tandis que l'article 14 lui donne le pouvoir d'initiative de la loi et que l'article 47 lui attribue les pouvoirs d'assurer l'exécution des lois et de nommer aux emplois civils et militaires. Une telle constitutionnalisation de la fonction primo-ministérielle est synonyme de consolidation de l'autonomie gouvernementale en général et de son autonomie organisationnelle en particulier.

Au surcroît, une telle reconnaissance constitutionnelle ne pouvait que renforcer parallèlement, le rôle et l'autonomie du Secrétariat général du Gouvernement. Ainsi le règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947 va-t-il autoriser le secrétaire général du Gouvernement à assister aux séances du Conseil des ministres et à en assurer le secrétariat. Ce règlement charge également le SGG du secrétariat des conseils de cabinet et des réunions interministérielles.

À compter de 1947, le SGG devient donc le premier acteur administratif de la coordination interministérielle de l'administration gouvernementale. Alors que la Quatrième république connaît 21 présidents du Conseil, le secrétaire général du Gouvernement de l'époque, André Ségalat, reste en fonction du 15 septembre 1946 au 23 janvier 1958. L'ancrage coutumier du SGG dans la vie administrative française est en marche : la longévité d'André Ségalat est « un record qui traduit bien la mutation qui s'est produite dans l'organisme ; il est devenu un organisme charnière entre le Gouvernement et l'Administration, mais il est administratif et il n'est plus question que le Secrétaire Général du Gouvernement

---

[2129] À un intérim près (Cf. Décret du 14 août 1946 – En l'absence de Louis Joxe, l'intérim du secrétariat général du gouvernement est confié à René Hoffère, directeur des services administratifs et financiers, J.O. du 17 août 1946, p. 7226). Le remplacement de Louis Joxe a lieu le 15 septembre 1946 lors de la nomination d'André Ségalat (Décret du 15 septembre 1946, M. André Ségalat, maître des requêtes au Conseil d'État, est nommé secrétaire général du gouvernement en remplacement de M. Joxe, J.O. du 19 septembre 1946, p. 8038).
[2130] M. LONG, *op. cit.*, p. 63.
[2131] *Ibidem.*
[2132] Article 45 al. 1 C : « Au début de chaque législature, le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le Président du Conseil ».

quitte son poste avec le Président du Conseil ! Les successeurs de M. Ségalat, sous la IVe et la Ve Républiques, maintiennent cette tradition : ils seront très peu nombreux »[2133]. Le SGG devient l'institution administrative coutumière chargée d'assurer la continuité de l'action gouvernementale et de l'État.

L'organisation de l'institution actuelle est naturellement le produit de cette sédimentation de pratiques dégagées au fil des décennies par le secrétariat lui-même, auréolé de l'onction des chefs de Gouvernement successifs, seuls maîtres de ce temple de la continuité de l'État.

B. Une institution dont l'architecture intérieure a été fixée par la coutume gouvernementale

Si les missions du Secrétariat général du Gouvernement ont été en partie définies par le règlement intérieur des travaux du Gouvernement de 1947, son architecture intérieure s'est édifiée au fil des pratiques gouvernementales de la Quatrième et de la Cinquième Républiques qui se sont enracinées au point de venir de véritables coutumes.

Ces coutumes portent néanmoins toujours l'empreinte de plusieurs textes antérieurs à 1946 : le décret du 31 janvier 1935, les lois de finances du 24 décembre 1934 et du 13 août 1936 ainsi que le décret du 25 juillet 1945 précités. Ces dispositions, bien qu'abrogées, ont durablement façonné l'organisation de l'institution : le décret de 1935 a créé le titre de Secrétaire général, de même que celui de chargé de mission ; les lois de finances de 1934 et de 1936 ont ouvert des crédits budgétaires pour rémunérer les collaborateurs du Secrétariat général ; enfin, le décret de 1945 a prévu que le Secrétaire général devait être assisté par deux directeurs, dénommés précisément « Directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement »[2134]. Signe de l'autonomie du Premier ministre, la décision a été prise, en juin 2014, à la suite du départ d'un des deux directeurs du SGG[2135], de ne plus nommer désormais qu'un seul directeur, adjoint au SGG. L'organigramme du SGG est, en effet, en train d'évoluer. De manière pérenne, il ne devrait plus y avoir qu'un seul directeur, adjoint au SGG qui sera secondé par une déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État[2136].

En réalité, depuis 1958, un seul poste du SGG a été instauré par le droit écrit : celui de conseiller pour les affaires économiques auprès du Secrétaire général du Gouvernement.

[2133] M. LONG, *loc. cit*.

[2134] Au 1er juin 2014, il s'agissait de Monsieur Thierry-Xavier Girardot (Directeur, adjoint au secrétaire général du Gouvernement) et de Mme Cécilia Vérot (Directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification).

[2135] Décret du 12 juin 2014 portant fin de fonctions d'une directrice - Mme VEROT (Célia), J.O. du 13 juin 2014.

[2136] Entretien du 2 septembre 2014 avec M. Thierry-Xavier Girardot.

Signe de l'autonomie du Gouvernement, c'est un décret du Premier ministre Michel Debré qui a rendu obligatoire la présence d'un tel conseiller. L'article 1er de ce décret du 28 juillet 1959 dispose sommairement qu' « un fonctionnaire, qui prend le titre de conseiller pour les affaires économiques, est placé auprès du secrétaire général du Gouvernement »[2137].

Au total, depuis leur création en 1935, les structures du SGG ont finalement peu évolué. L'organisation du SGG est restée « rudimentaire mais redoutablement efficace »[2138]. Cet « appareillage léger »[2139], situé au 69 rue de Varenne dans le septième arrondissement de Paris[2140], comptait fin 2011, 164 emplois, dont 127 titulaires et 37 contractuels[2141].

Son Secrétaire général dispose d'un cabinet personnel. Il est principalement entouré de deux directeurs, d'un conseiller pour les affaires constitutionnelles, d'un commissaire à la simplification, d'un conseiller pour les affaires économiques, d'une mission d'organisation des services du Premier ministre, d'un service de documentation, de cadres dirigeants de l'État ainsi que de chargés de mission spécialisés dans tous les domaines de la politique gouvernementale[2142].

[2137] Décret n°59-891 du 28 juillet 1959 relatif au conseiller du secrétariat général du Gouvernement pour les questions économiques, J.O. du 29 juillet 1959, p. 7539. En vérité ce nouveau poste est venu remplacer celui de secrétaire général du comité économique interministériel (Cf. Décret n°59-892 du 28 juillet 1959 portant suppression de l'emploi de secrétaire général du comité économique interministériel et création d'un emploi de conseiller pour les affaires économiques auprès du secrétaire général du gouvernement, J.O. 29 juillet 1959, p. 7559 ; cf. également : Décret du 29 avril 2011 portant nomination de la conseillère pour les affaires économiques auprès du secrétaire général du Gouvernement - Mme LECOURTIER-GÉGOUT (Aurélia), J.O. du 30 août 2011).

[2138] P. JAN, *Institutions administratives, loc. cit.*

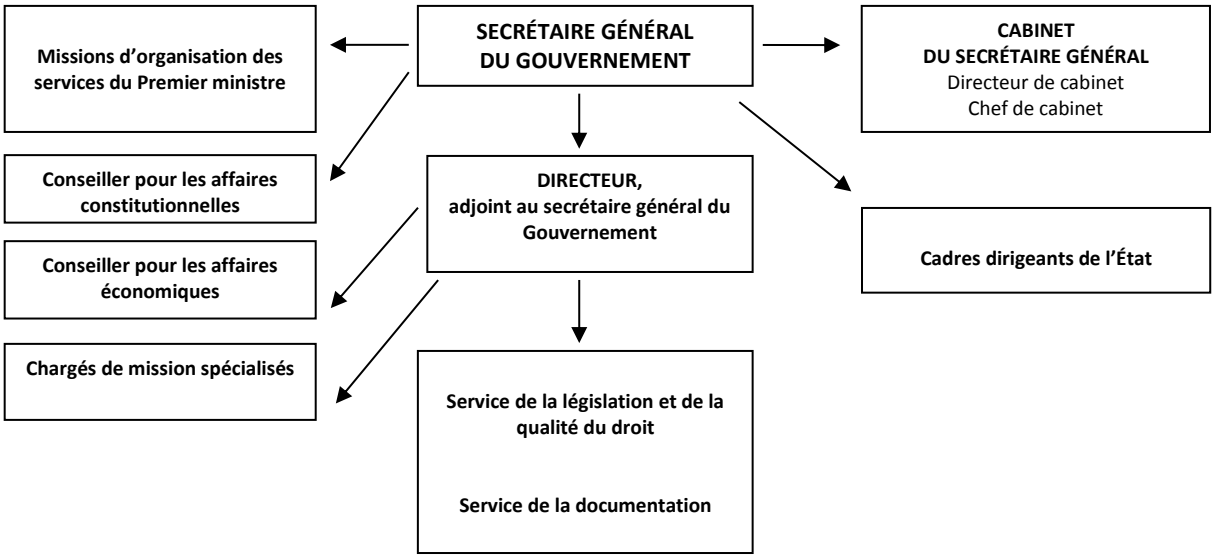
[2139] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op. cit.*, p. 33.

[2140] Le secrétariat général du Gouvernement est installé à l'Hôtel de Clermont.

[2141] A. ANZIANI, *Rapport d'information du Sénat n°112, Programme Coordination du travail Gouvernemental*, enregistré à la présidence du Sénat le 17 novembre 2011, p. 20. Sachant qu'aucun nouveau chiffre n'a été donné par les rapports d'information parlementaires depuis 2011 mais que pour 2014 et 2015, « l'application du schéma d'emplois au secrétariat général du Gouvernement est poursuivie avec la suppression de deux emplois pour chaque année 2014 et 2015 » (Cf. M.-C. DALLOZ, *Rapport d'information n°251, Annexe 12 Direction de l'action du Gouvernement, Publications officielles et information administrative*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012, p. 14).

[2142] Les conseillers et les chargés de mission sont en général choisis parmi les administrateurs civils. Ils demeurent en place malgré les changements de majorité politique.

De manière très simplifiée, l'organigramme actuel du SGG peut être représenté ainsi :



Organigramme du SGG en 2014

« Intendant de la vie ministérielle »[2143], le SGG n'est pas la seule institution gouvernementale en charge des questions interministérielles qui a été créée et structurée par le chef du Gouvernement.

§2 – La pleine autonomie dans la création et la structuration des organes chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre

À la consultation du programme n°129 de la loi de finances intitulé « Coordination du travail gouvernemental », il est possible de répertorier plusieurs autres secrétariats chargés de cette coordination créés par le Premier ministre et placés auprès de lui : le Secrétariat général des affaires européennes (A), le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (B), le Secrétariat général de la Mer, le Service d'information du Gouvernement et un dernier né : le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (C).

A. Une pleine autonomie dans la création et la structuration de l'organe chargé de la coordination gouvernementale de la politique européenne : le SGAE

Dans le cadre de la construction européenne, le chef du Gouvernement a été rapidement obligé de créer un organe interministériel chargé spécifiquement de la coordination de la politique européenne de la France. Il s'est d'abord agi du SGCI en 1948 par un décret du président du Conseil (1) lequel a été rebaptisé « SGAE » en 2005 compte tenu de l'évolution de son rôle (2).

[2143] A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 109.

1. Le SGCI ou l'ancêtre du SGAE : une institution gouvernementale créée en 1948 et régie par un décret du Président du Conseil

Le 25 juin 1948, le président du Conseil Robert Schuman signe le décret portant création du Comité interministériel auprès de la présidence du Conseil pour les questions de coopération économique européenne[2144]. Ce comité est chargé d'élaborer les instructions nécessaires pour les négociations concernant la participation de la France au programme de relèvement européen, de préparer les décisions du Conseil des ministres relatives à cette participation et de mettre en œuvre les mesures d'exécution adéquates. Concrètement, sa mission consiste à assurer la coordination interministérielle en vue de préparer les décisions du Gouvernement français concernant l'aide américaine du Plan Marshall.

Pour ce faire, le comité interministériel est doté d'un secrétariat général placé sous l'autorité du Président du Conseil et prenant le nom de « SGCI » ou « Secrétariat général permanent du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne ». Le Président du Conseil confie ce secrétariat permanent à un fonctionnaire du ministère des Finances qui a pour mission de préparer, en liaison avec les administrations intéressées, les décisions du comité interministériel et de veiller à leur exécution. Ce secrétaire général a non seulement le droit de prendre part aux délibérations du comité interministériel mais fait également partie de la délégation française au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), c'est-à-dire de l'organisation internationale gérant le plan Marshall.

À mesure que la construction européenne va s'approfondir, le rôle du SGCI va s'affermir. Avec l'entrée dans la CEE, les missions du SGCI vont s'élargir[2145] : le décret du 3 avril 1958[2146] réorganise le secrétariat tandis que le décret du 17 octobre 2005 lui substitue le SGAE[2147], ce « nouveau nom donné à ce secrétariat général reflétant mieux la réalité de ses attributions »[2148].

[2144] Décret n°48-1029 du 25 juin 1948 portant organisation des services français en ce qui concerne la participation de la France au programme de relèvement européen, J.O. du 26 juin 1948, p. 6194-6195. L'article 1er du décret prévoit que ce comité interministériel comprend, sous la présidence du président du Conseil, ou en l'absence de ce dernier, sous la présidence du ministre des Finances et des affaires économiques, le ministre des Affaires étrangères et les membres du Gouvernement dans les attributions desquels rentrent les questions inscrites à l'ordre du jour.

[2145] Sur les fonctions du SGCI et du SGAE, cf. *infra* Titre 2. À compter de 1958, à la suite de la conclusion des traités de Rome, sa mission principale a consisté à coordonner l'action gouvernementale et à élaborer les positions de la France sur les questions communautaires.

[2146] Décret n°58-344 du 3 avril 1958 portant attribution de compétences pour l'application des traités instituant les Communautés européennes, J.O. 4 avril 1958, p. 3257.

[2147] Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes, J.O. du 18 octobre 2005, p. 16488. L'article 5 de ce décret de 2005 précise que « le décret n°48-1029 du 25 juin 1948 portant organisation des services français en ce qui concerne la

2. Le SGAE : une institution gouvernementale créée en 2005 et régie par un décret pris en Conseil d'État

À la suite du Plan Marshall et consécutivement à l'entrée de la France dans la Communauté économique européenne (CEE) en 1957, les dénominations qui avaient été attribuées originellement au comité interministériel et à son secrétariat général ne correspondaient plus à la réalité de leurs missions. Ainsi, en 2005, un nouveau décret en Conseil d'État est venu rebaptiser ces deux institutions gouvernementales et repréciser leurs prérogatives respectives. Il s'agit du décret du 17 octobre 2005 qui a créé le « Comité interministériel sur l'Europe » ainsi que le « Secrétariat général des affaires européennes »[2149].

L'autonomie du Premier ministre quant à l'organisation de cette nouvelle institution gouvernementale est aujourd'hui manifeste à plusieurs égards. D'une part, le décret du 17 octobre 2005 est un décret du Premier ministre ayant été pris sur la base de l'article 37 de la Constitution relatif au pouvoir réglementaire autonome[2150]. D'autre part, l'article 1er du décret précise que le comité interministériel en question est présidé par le Premier ministre, de même que l'article 2 spécifie que le SGAE exerce ses attributions sous l'autorité du Premier ministre. En clair, l'organisation interne du SGAE est totalement laissée à la discrétion du Premier ministre et du secrétaire général de cette institution chargée des questions européennes[2151].

Actuellement, le SGAE est installé rue Bellechasse à Paris[2152] et comprend environ deux cents agents. Il est organisé en dix neufs secteurs opérationnels[2153] correspondant à la prise en compte de chacun des secteurs de compétences de l'Union européenne.

Ces dix neufs secteurs sont dirigés par autant de chefs de secteur, assistés par des chefs de secteur adjoint ainsi que divers collaborateurs. Si les chefs de secteur sont issus de la

---

participation de la France au programme de relèvement européen et le décret n°58-344 du 3 avril 1958 portant attribution des compétences pour l'application des traités instituant les communautés européennes sont abrogés ».

[2148] J. MAÏA, « Le secrétariat général des affaires européennes », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p. 14.

[2149] L'article 4 du décret du 17 mars 2005 dispose que « le secrétariat général des affaires européennes se substitue au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne dans tous les textes réglementaires où il est fait mention de cet organisme ».

[2150] Dans ses visas, le décret du 17 mars 2005 comprend un renvoi au décret n°87-389 du 15 juin 1987, lequel renvoie lui-même à l'article 37 C.

[2151] Pour plus de détails sur l'organisation et le fonctionnement du SGAE, l'institution, à la différence du SGG, dispose d'un site internet (cf. : www.sgae.gouv.fr/).

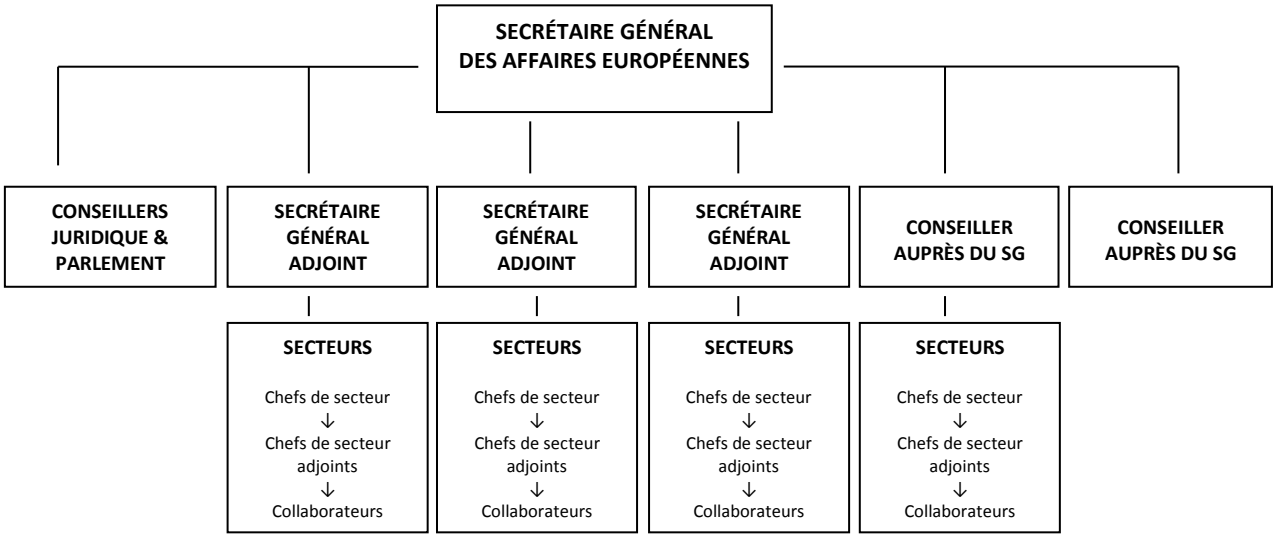
[2152] Les locaux du SGAE sont plus proches de Matignon que par le passé. Inaugurés par le Premier ministre le 9 mai 2011, les nouveaux locaux du SGAE sont sis 68, rue de Bellechasse dans le 7e arrondissement de Paris. Auparavant, le SGAE était situé au 2 Boulevard Diderot dans le 12e arrondissement.

[2153] Un secteur se charge de coordonner la logistique et l'administration générale du SGAE ; il s'agit du secteur « ADMIN » qui comprend le service GRH, la mission informatique et Télécommunications, le service documentation et sur la cellule « Information sur l'Europe ».

plupart des administrations et grands corps de l'État, leurs adjoints sont des attachés issus des différents ministères.

Au surcroît, les dix neufs chefs de secteur sont eux-mêmes encadrés par trois secrétaires généraux adjoints ainsi que par un conseiller auprès du SG qui supervisent chacun, trois à sept secteurs opérationnels. Le secrétaire général du SGAE peut aussi compter sur le concours d'un autre conseiller spécial auprès de lui, d'un conseiller juridique ainsi que d'un conseiller parlementaire[2154].

En définitive, l'organigramme actuel du SGAE est donc schématiquement le suivant :



Organigramme du SGAE en 2014

Si le Premier ministre dispose d'une pleine autorité juridique sur le SGAE, un changement politique récent est venu montrer que l'ingérence politique du président de la République dans la vie de l'institution est toujours possible. En effet, l'usage veut que le secrétaire général des affaires européennes soit en même temps le conseiller pour les affaires européennes du Premier ministre afin de faciliter et de rendre plus cohérents les arbitrages interministériels en matière de politique européenne. Jusqu'à présent, cette usage n'avait souffert que d'une exception : anticipant la première cohabitation, François Mitterrand avait placé à la tête du SGCI sa propre conseillère aux affaires européennes, Elisabeth Guigou[2155], afin de garder la haute main sur la politique européenne. En avril 2014, le président Hollande a restauré cette pratique[2156]. Il a placé son propre conseiller aux affaires européennes, Philippe

[2154] Ce conseiller est chargé en particulier des questions relatives à la mise en oeuvre de l'article 88-4 C.

[2155] En 1985, Madame Elisabeth Guigou, secrétaire générale du SGCI était la conseillère du président François Mitterrand.

[2156] Il s'agissait d'une proposition du Conseil d'État datant de 2007. Cf. : CONSEIL D'ÉTAT, *L'administration française et l'Union européenne, Quelles influences ?, Quelles stratégies ?*, Rapport public 2007, La Documentation française, p. 305. À cet égard, madame Josseline de Clausade rappelle, dans un entretien à l'*AJDA*, que ce rapport proposait que « le secrétaire général aux affaires européennes soit également le conseiller

Léglise Costa[2157], à la direction du SGAE. En contrepartie, Manuel Valls a pu faire nommer sa conseillère Europe, Aurélie Lapidus[2158], au poste de Sécrétaire générale adjointe.

En somme, le SGAE reste administrativement rattaché à Matignon pour la coordination technique de la politique européenne mais voit sa ligne politique davantage définie par l'Élysée. C'est dire que la pleine autonomie juridique organisationnelle est préservée mais que l'autonomie politique du Premier ministre dans l'orientation de l'institution est plus réduite.

Une logique politico-juridique relativement similaire se retrouve en matière de coordination de la politique de défense et de sécurité du pays. Aux côtés du du SGG et du SGAE, l'on trouve un troisième secrétariat très important, placé sous l'autorité du Premier ministre d'un point de vue organisationnel, à savoir : le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale.

B. Une exception à la pleine autonomie : la création et la structuration de l'organe chargé de la coordination gouvernementale de la politique de défense et de sécurité : le SGDSN

Le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale est « la troisième administration d'état-major »[2159] qui joue un rôle central dans la coordination interministérielle de l'action gouvernementale. De prime abord, puisque cet organe a été créé initialement par un décret en Conseil des ministres, l'on pourrait imaginer que l'organisme est placé sous l'autorité directe du président de la République en sa qualité de chef des armées (Art. 15 C). Or, les décrets successifs pris pour l'organisation de ce secrétariat ont toujours habilité le Premier ministre à en assurer la direction et la structuration, qu'il s'agisse du SGDN originel (1) ou du SGDSN actuel (2).

---

du président de la République pour les affaires européennes » car « ceci simplifierait le paysage pour nos partenaires, qui ne connaissent pas cette dyarchie, à la tête de l'Exécutif et qui sont assez décontenancés dans leur recherche de l'interlocuteur le plus pertinent à la veille d'un Conseil européen ou d'un sommet bilatéral », *in* « À Bruxelles il faut apporter des ambitions et des propositions », *AJDA*, décembre 2007, p. 613.

[2157] Décret du 9 avril 2014 portant nomination du secrétaire général des affaires européennes - M. LÉGLISE-COSTA (Philippe), J.O. du 11 avril 2014.

[2158] Arrêté du 30 avril 2014 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 2 mai 2014.

[2159] J.-L. QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État, op. cit.*, p. 47.

1. Le SGDN ou l'ancêtre du SGDSN : une institution gouvernementale créée par un décret en Conseil des ministres en 1962 mais que le Président a néanmoins placée sous l'autorité du Premier ministre

Si un conseil supérieur de la défense nationale fut créé dès 1906, la création d'un secrétariat général de la Défense nationale ne date que de 1962[2160]. Par un décret du 18 juillet 1962 pris en conseil des ministres[2161], le général de Gaulle confie au chef du Gouvernement la direction de ce Secrétariat général de la Défense nationale (SGDN).

L'article 1er du décret indique que le secrétariat des conseils et des comités de défense est tenu par le secrétariat général de la défense nationale tandis que son article 2 précise que le Premier ministre « dispose » du SGDN.

Quelques années plus tard, un nouveau décret en conseil des ministres du 25 janvier 1978[2162] est venu définir les attributions du secrétaire général de la Défense nationale, en particulier, et du Secrétariat, en général. L'article 8 de ce décret renforce l'autonomie juridique du Premier ministre en affirmant que le SGDN est un « service du Premier ministre ». Cette réalité juridique se trouve d'ailleurs confirmée aujourd'hui à l'article R*. 1132-1 du Code de la défense.

2. Le SGDSN : une institution gouvernementale créée en 2009 et demeurant placée sous l'autorité du Premier ministre

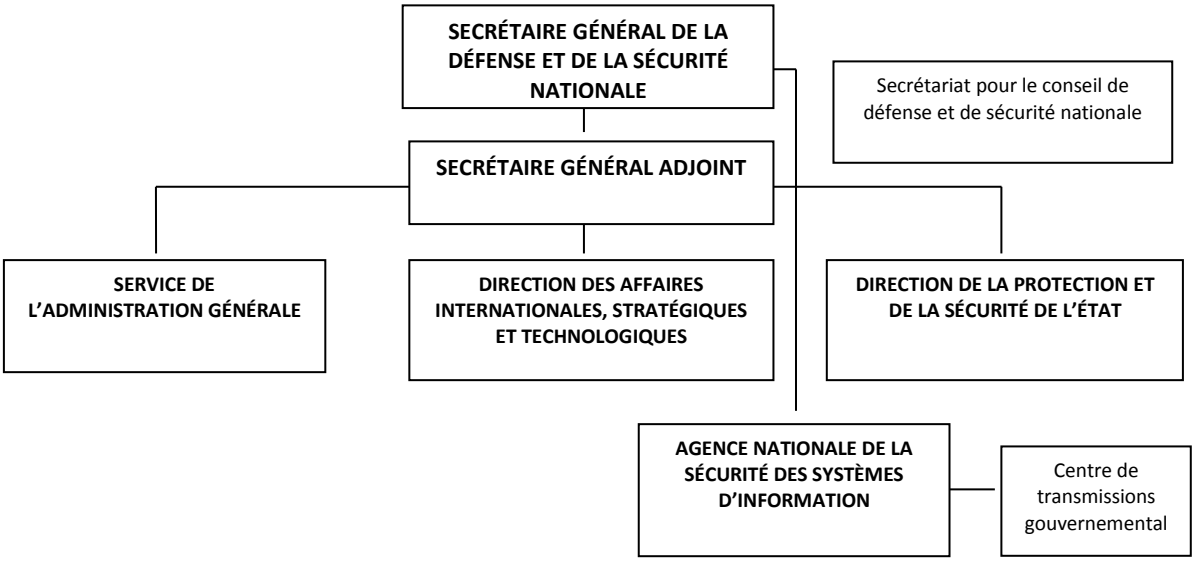
En 2009, suite au *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*[2163] et aux dispositions de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, le secrétariat général de la défense nationale (SGDN) a été transformé en un secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) par le décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres du 24 décembre 2009[2164].

Aujourd'hui, de nombreuses dispositions de droit positif, issues de ce décret ou d'autres sources, confirment l'autonomie primo-ministérielle dans l'organisation de cette institution gouvernementale. Si l'article 21 al. 1 C fait du Premier ministre « le responsable de

[2160] Pour une histoire du SGDN, cf. : P. ABRIAL, « Les attributions du SGDN », *RA*, 1978, n°183, p. 305.
[2161] Décret n°62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale, J.O. du 19 juillet 1962, p. 7115.
[2162] Décret n°78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du secrétaire général de la Défense nationale, J.O. du 26 janvier 1978, p. 502.
[2163] J.-C. MALLET (Prés.), *Défense et sécurité nationale – Le Livre blanc*, La Documentation française, juin 2008, 350 p. En revanche, signalons ici que le *Livre blanc* du 29 avril 2013 n'a pas fait de proposition de nature organisationnelle intéressant notre analyse de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Il s'est davantage attaché à fixer les orientations stratégiques des prochaines années pour servir de socle à la loi de programmation militaire (2014-2019).
[2164] Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O. du 29 décembre 2009, p. 22561.

la défense nationale » et que l'article L. 1131-1 du Code de la défense rappelle qu'il lui appartient donc de diriger « l'action du Gouvernement en matière de sécurité nationale », l'article R*. 1132-1 confirme que le SGDSN « constitue un service du Premier ministre » ; l'article R*. 1132-2 prévoit que le secrétariat reçoit des « directives » du Président comme du Premier ministre ; l'article R*. 1132-3 dispose qu'il « assiste le Premier ministre » alors que l'article 1132-3-7° utilise l'expression de « mise en œuvre de la politique du Gouvernement ». Ainsi, lorsque la partie réglementaire du code de la défense relative au SGDSN fait l'objet de modifications, celles-ci sont effectuées par le biais d'un décret du Premier ministre[2165].

Actuellement, le SGDSN est installé au 51, boulevard de la Tour-Maubourg, dans le septième arrondissement de la capitale. Au sens strict, le secrétariat lui-même emploie quelque 216 agents[2166] civils ou militaires mais au total, avec l'ANSSI[2167] qui lui est rattachée et le CTG[2168] qui est lui-même placé auprès de l'ANSSI, il compte environ 600 agents. Son organisation interne repose sur une structuration en directions spécialisées comme suit :



Organigramme du SGDSN en 2014

[2165] Cf. par ex. : Décret n°2014-211 du 24 février 2014 modifiant la partie réglementaire du code de la défense relative au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O. du 26 février 2014.

[2166] Au 1er février 2013.

[2167] Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, laquelle a été créée par un décret du Premier ministre. Cf. Décret n°2009-834 du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information », J.O. du 8 juillet 2009.

[2168] Le Centre de transmissions gouvernemental (ou CTG) est l'héritier du réseau de transmissions de l'état-major général de la défense nationale, créé en septembre 1945 par le général de Gaulle. Placé sous l'autorité du SGDSN, il est chargé principalement de l'exploitation des messages ou télégrammes émis par ou destinés au Premier ministre, au cabinet militaire, au cabinet civil, au SGG, aux services rattachés au Premier ministre et à la cellule de crise de Matignon. Par ailleurs, il a pour fonction d'organiser et exploiter les transmissions lors des voyages du Premier ministre à l'étranger. Sur ce point, cf. Décret n°2014-613 du 12 juin 2014 relatif au centre de transmissions gouvernemental, J.O. du 14 juin 2014.

Parallèlement au SGG, au SGAE et au SGDSN, trois autres organes importants sont placés auprès du Premier ministre en vue d'assurer la coordination interministérielle : le SGMAP, le SIG et le SGMer.

C. Une pleine autonomie dans la direction et la structuration des autres secrétariats chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre

Le Premier ministre a créé récemment un nouveau secrétariat général, dont il est le *seul maître à bord* en termes de direction et de structuration interne : le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (1). Le chef du Gouvernement s'appuie également sur le service d'information du Gouvernement qu'il a créé en codécision avec le président de la République mais qu'il dirige pleinement (2) ainsi que sur le secrétariat général de la Mer, également régi par un décret en Conseil des ministres, mais placé sous la pleine autorité du chef du Gouvernement (3).

1. Une pleine autonomie dans la création, la direction et la structuration du SGMAP

À la suite du rapport du 25 septembre 2012 relatif au bilan de la révision générale des politiques publiques (dite RGPP)[2169], le Gouvernement Ayrault a décidé de mettre en place deux nouvelles structures pour piloter la modernisation de l'action publique : le CIMAP (ou Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique)[2170] et le SGMAP (ou Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique)[2171]. Cette nouvelle politique de modernisation publique a fait l'objet d'un amendement d'abondement des crédits du programme « Coordination du travail gouvernemental », présenté par le Gouvernement lors de l'examen parlementaire du PLF en 2013.

Ces nouvelles structures ont été créées en toute autonomie par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault. Aussi bien le CIMAP que le SGMAP procèdent en effet d'un décret du Premier ministre. Au surplus, le CIMAP est présidé par le Premier ministre (Article 2 du décret n°2012-1199) tandis que le SGMAP est placé sous l'autorité du Premier ministre, rattaché au secrétariat général du Gouvernement (Article 1er du décret n°2012-1198) et mis à la disposition du ministre chargé de la Réforme de l'État.

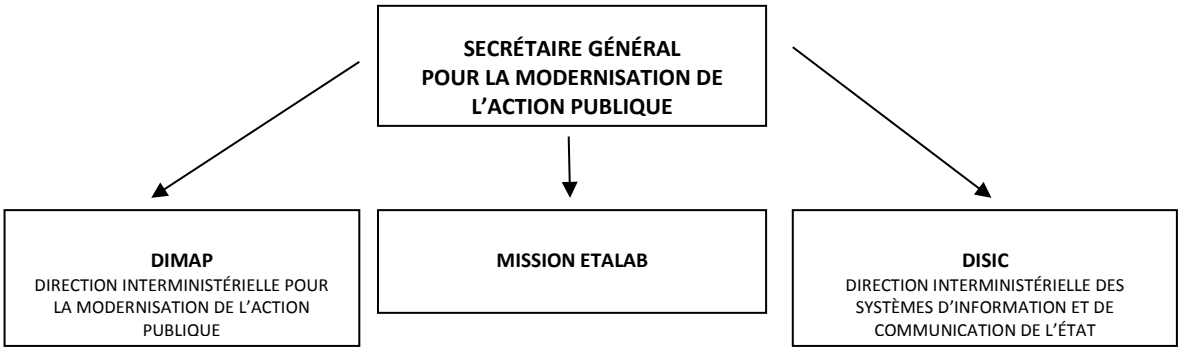
[2169] C'est-à-dire de la Révision générale des politiques publiques (Cf. : INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES & INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Bilan de la RGPP*, septembre 2012).

[2170] Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, J.O. du 31 octobre 2012).

[2171] Décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, J.O. du 31 octobre 2012 & Arrêté du 30 octobre 2012 portant organisation du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, J.O. du 31 octobre 2012.

Pour ce qui nous intéresse ici, le décret portant création du SGMAP prévoit que ce nouveau secrétariat général regroupe la nouvelle direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP)[2172], la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC) ainsi que la mission interministérielle *Etalab*[2173], toutes deux jusqu'à alors rattachées au secrétariat général du Gouvernement.

Enfin, ce décret précise que le secrétaire général pour la modernisation de l'action publique est assisté d'un adjoint qui a rang de directeur. Au total, le SGMAP qui est situé au 64 allée de Bercy dans le bâtiment Sully, est organisé comme suit :



Organigramme du SGMAP en 2014

Si cette nouvelle structure est née en 2012, le Service d'information du Gouvernement rattaché au Premier ministre est un organe bien plus ancien.

2. Une pleine autonomie dans la direction et la structuration du SIG

S'il existe depuis 1963 une structure interministérielle chargée de la communication gouvernementale[2174], le Service d'information du Gouvernement (SIG) n'est né qu'en 1996[2175], année durant laquelle il est venu se substituer totalement au SID (Service d'information et de diffusion), lui-même créé en 1976[2176].

[2172] Laquelle vient se substituer à la direction générale de modernisation de l'État (DGME), jusqu'alors rattachée au ministère du budget. Cf. spéc. : Arrêté du 1er juillet 2013 modifiant l'arrêté du 30 octobre 2012 portant organisation du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, J.O. du 3 juillet 2013.

[2173] « La mission « Etalab » est chargée de la création d'un portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics administratifs et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public » (Article 2 du Décret n°2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques, J.O. du 22 février 2011).

[2174] À l'origine , il s'agissait du Service de liaison interministérielle pour l'information (SLII) qui travaillait sous l'autorité du ministère de l'Information dirigé par Alain Peyrefitte (Cf. Loi de finances rectificative n°63-779 du 31 juillet 1963, J.O. du 2 août 1963, p. 7157).

[2175] Circulaire n°52/97 M 77 du 15 janvier 1996 relative à la coordination de la communication gouvernementale, des études et des sondages d'opinion.

[2176] Décret n°76-124 du 6 février 1976 service d'information et de diffusion (SID), J.O. du 7 février 1976, p. 915.

L'autonomie du Premier ministre s'agissant de l'organisation du SIG est très importante. La structure intérieure du SIG résulte en effet d'un arrêté du Premier ministre de 1990[2177], modifié par un décret en conseil des ministres du 18 octobre 2000[2178], dans lequel le Président accepte que le SIG soit « placé sous l'autorité du Premier ministre », que son directeur soit nommé par décret simple et qu'il soit rattaché pour sa gestion au Secrétariat général du Gouvernement. Du reste, c'est bien au Premier ministre qu'un rapport concernant le SIG a été remis récemment[2179].

Néanmoins, entre avril 2008 et octobre 2010, le SIG a été dirigé par un proche du président de la République, M. Thierry Saussez, lequel cumulait cette fonction avec celle de délégué interministériel à la communication. Un décret du Premier ministre du 14 avril 2008 avait en effet créé un poste de délégué interministériel à la communication[2180] chargé de veiller à la coordination des actions d'information et de communication de l'ensemble du Gouvernement afin de donner à M. Saussez la totale maîtrise de la communication gouvernementale. Finalement, après le départ de M. Saussez, il a été décidé de revenir à un fonctionnement plus habituel du SIG comme service administratif rattaché au Premier ministre[2181] et en supprimant le poste de délégué interministériel créé quelques mois auparavant par un décret du Premier ministre, pris sur le fondement de l'article 37 de la Constitution[2182]. Quoi qu'il en soit, cet épisode est une nouvelle fois révélateur de la possible immixtion politique du président de la République dans le domaine de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement.

[2177] Arrêté du 15 juin 1990 relatif à l'organisation du Service d'information du Gouvernement, J.O. du 17 juin 1990, p. 7070.

[2178] Décret n°2000-1027 du 18 octobre 2000 relatif au service d'information du Gouvernement, J.O. du 22 octobre 2000, p. 16902. L'article 7 dispose que ce « décret peut être modifié par un décret en Conseil d'État ».

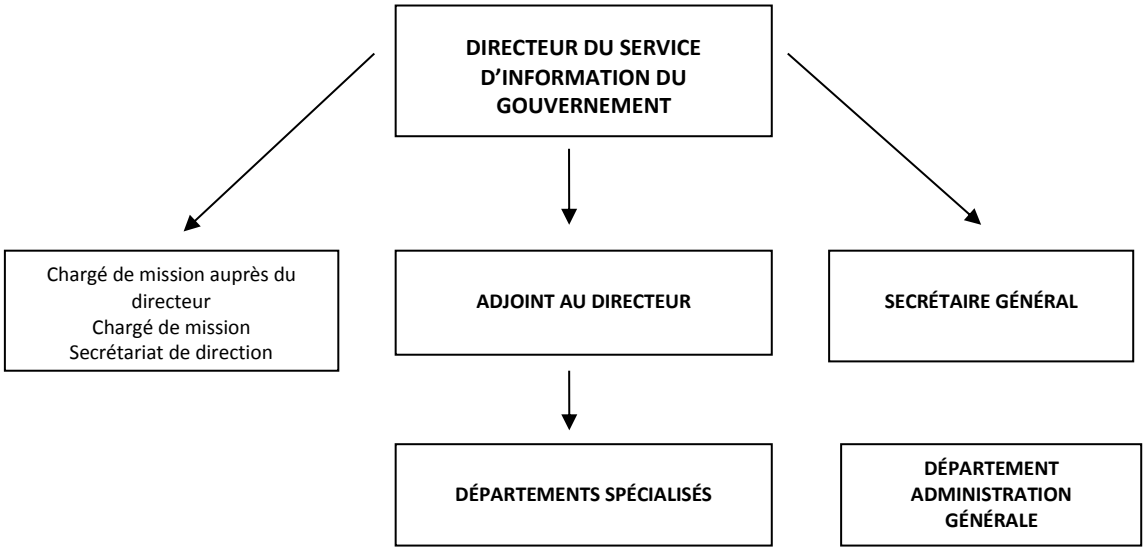
[2179] Cf. COUR DES COMPTES, Rapport remis au Premier ministre sur l'organisation et fonctionnement du service d'information du Gouvernement, septembre 2012.

[2180] Décret n°2008-335 du 14 avril 2008 instituant un délégué interministériel à la communication, J.O. du 15 avril 2008.

[2181] La Cour des comptes a remis en septembre 2012 un rapport, à la demande du Premier ministre sur l'organisation et le fonctionnement du SIG : www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Organisation-et-fonctionnement-du-service-d-information-du Gouvernement.

[2182] Décret n°2011-459 du 27 avril 2011 abrogeant le décret n°2008-335 du 14 avril 2008 instituant un délégué interministériel à la communication, J.O. du 28 avril 2011.

Actuellement, le SIG est installé dans le septième arrondissement de Paris au 19 rue de Constantine. Il compte une centaine de collaborateurs[2183] et se compose de huit départements spécialisés :



Organigramme du SIG en 2014

Dernier organe essentiel de la coordination interministérielle : le secrétariat général de la Mer, lequel a été créé par un décret simple du président de la République mais qui a été placé sous la pleine autorité du Premier ministre.

3. Une pleine autonomie dans la direction et la structuration du SGMer

Les questions liées à la Mer représentent un enjeu stratégique important pour la France et nécessitent donc une coordination interministérielle très efficace. C'est la raison pour laquelle un Comité interministériel de la Mer a été créé en 1978[2184] ainsi qu'un Secrétariat Général de la Mer (SGMer) qui a été instauré par un décret du président de la République du 22 novembre 1995[2185], modifié par un décret en Conseil des ministres du 22 juillet 2010[2186].

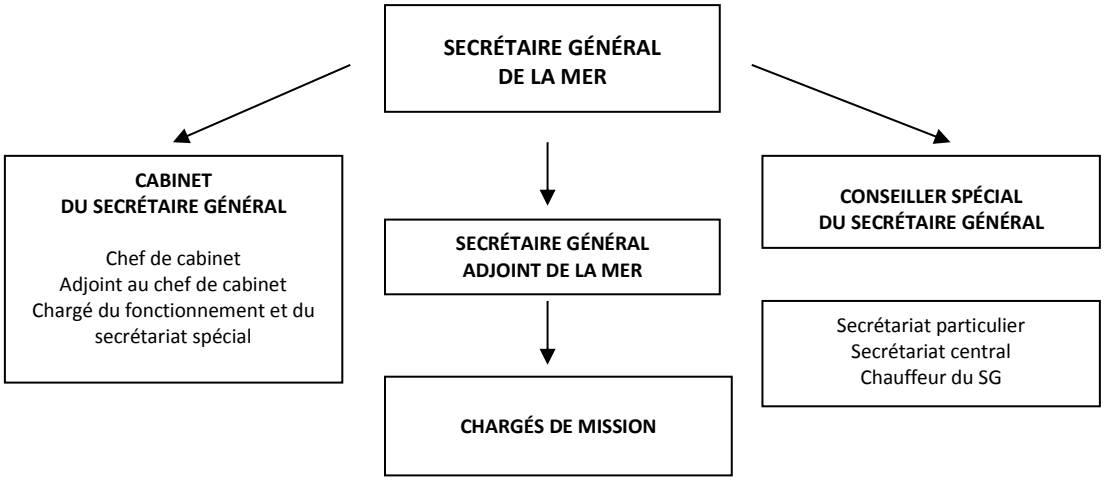
Si ce dernier est un décret du président de la République, l'autonomie abandonnée au Premier ministre dans l'organisation du SGMer est tangible. L'article 3 du décret dispose qu'« il est créé, sous l'autorité du Premier ministre, un secrétariat général de la mer », que son

[2183] Les effectifs réels étaient de 98 agents au 1er août 2012 (M.-C. DALLOZ, *Rapport d'information n°251 de l'Assemblée nationale, op. cit.*, p. 15).
[2184] Par le décret n°78-815 du 2 août 1978 relatif à l'action de l'État en mer, J.O. du 11 mars 1978, p. 1028. Notons que son secrétariat général n'est pas assuré par le SGMer mais par le SGG (Article 2 du décret de 1995 cité ci-après).
[2185] Décret n°95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer ; J.O. du 23 novembre 1995, p. 17150. En réalité, le SGMer est venu se substituer à la MISMer (Mission Interministérielle de la Mer) créée auparavant par le décret n°78-815 précité.
[2186] Décret n°2010-834 du 22 juillet 2010 relatif à la fonction garde-côtes, J.O. du 23 juillet 2010.

secrétaire général est nommé par décret en Conseil des ministres mais que son secrétaire général adjoint est nommé par arrêté du Premier ministre, sur proposition du ministre chargé de la défense[2187]. Qui plus est, le décret du 22 juillet 2010 comprend un article de démeyétisation[2188] et c'est bien au Premier ministre qu'un rapport de la Cour des Comptes a été remis récemment concernant ce secrétariat[2189].

Le SGMer est installé au 16 boulevard Raspail, dans le septième arrondissement de Paris. Son Secrétaire général est assisté de chargés de missions, fonctionnaires ou agents publics détachés ou mis à sa disposition par plusieurs ministères ou établissements publics compétents dans le domaine maritime, ce qui lui permet d'assurer son rôle interministériel de manière optimale[2190]. Sont ainsi représentés : le ministère de la défense, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que l'Ifremer[2191].

Aujourd'hui, en conséquence, l'organigramme simplifié du SGMer actuel est le suivant :



Organigramme du SGMer en 2014

La coordination gouvernementale ne dépend pas uniquement de secrétariats généraux ou de services, il faut savoir qu'elle se réalise au quotidien, au sein des réunions interministérielles, dont la convocation et la structuration dépendent pleinement de Matignon. D'aucuns ont d'ailleurs pu souligner que l'augmentation de la fréquence des réunions

[2187] Étant donné que le secrétaire général adjoint est un officier général de la marine.
[2188] Cf. Article 4 du Décret n°2010-834 du 22 juillet 2010 précité.
[2189] Cf. COUR DES COMPTES, *Rapport au Premier ministre sur le rôle et la gestion du secrétariat général de la mer*, juillet 2013.
[2190] Outre le secrétaire général et le secrétaire général adjoint, officier général de marine, le SGMer comporte un effectif permanent de 32 personnes dont 6 relèvent des budgets du Premier ministre, les 26 autres étant mises à disposition à titre gratuit par différents ministères (Cf. M.-C. DALLOZ, *Rapport d'information n°251 de l'Assemblée nationale, op. cit.*, p. 31).
[2191] Cf. : « Organisation du SGMer » *in* www.sgmer.gouv.fr/.

interministérielles « témoigne de la montée en puissance de Matignon au détriment des administrations centrales et surtout d'une coordination finissant par échapper de plus en plus aux acteurs politiques »[2192].

§3 – La pleine autonomie de Matignon dans la convocation et la structuration des réunions interministérielles ou « *RIM* »

La réunion interministérielle peut se définir comme un organe de délibération politique. Elle rassemble des conseillers politiques (membres de cabinets ministériels) et des collaborateurs administratifs de différents ministères, sous l'égide du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement et en dehors de la présence des membres du Gouvernement. Elle permet d'acter les points d'accords et d'arbitrer les points de désaccords entre les différents ministères. Autrement dit, il faut distinguer les « Comités interministériels présidés par le Premier ministre et réunissant des ministres » des « réunions interministérielles présidées par un membre du cabinet du Premier ministre et réunissant des représentants des ministres »[2193]. C'est au sein de ces organes de l'administration gouvernementale, dont « est fait un usage pluriquotidien »[2194], que les principaux arbitrages gouvernementaux s'effectuent[2195].

Ces réunions sont convoquées par les collaborateurs du Premier ministre chaque fois que nécessaire (A), Matignon disposant d'une pleine autonomie dans leur structuration interne (B).

A. Une pleine autonomie de Matignon dans la convocation des réunions interministérielles

Le processus de préparation des réunions interministérielles relève de la compétence du cabinet du Premier ministre et du secrétariat général du Gouvernement.

Les réunions interministérielles se tiennent toutes à l'hôtel Matignon au 57 rue de Varenne ou dans une annexe des locaux du Premier ministre rue Bellechasse, rue Saint-Dominique ou rue de Grenelle notamment. Au reste, le déroulement de la réunion dans les murs du chef du Gouvernement et sous le patronage d'un membre du cabinet du Premier

[2192] J.-É. GICQUEL, « Gouvernement », *loc. cit.*
[2193] Réponse à la Question écrite n°12500 de M. Couste Pierre-Bernard, J.O.A.N du 4 octobre 1982, p. 3898.
[2194] R.-DENOIX DE SAINT MARC, « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement », *op. cit.*, p. 233.
[2195] Sur ce point, cf. *infra* Titre 2 sur les fonctions des réunions interministérielles.

ministre est une condition *sine qua non* à la dénomination de *réunion interministérielle*, sans quoi il ne s'agit que d'une simple réunion entre ministères[2196].

Les réunions interministérielles se tiennent en effet à l'initiative du cabinet du Premier ministre ou à la demande du cabinet d'un ou de plusieurs ministres adressée au cabinet du Premier ministre. Il peut également arriver que la demande soit formulée auprès du conseiller pour les affaires économiques ou auprès d'un chargé de mission du secrétariat général du Gouvernement qui la transmet, pour accord, au membre du cabinet du Premier ministre compétent. Cas particulier : les réunions interministérielles visant à finaliser la préparation d'un projet de loi ou de décret en Conseil des ministres, après que l'avis du Conseil d'État ait été rendu, se tiennent à l'initiative du secrétaire général du Gouvernement.

Dans tous les cas, la convocation est envoyée par le SGG aux ministres en personne, lesquels désignent des collaborateurs pour les représenter. Cette convocation est toujours préparée par le conseiller pour les affaires économiques du SGG ou par un chargé de mission compétent.

Formellement, la convocation comporte plusieurs mentions :

- En haut à droite, par ordre protocolaire, le nom des membres du Gouvernement convoqués, lesquels mandatent une délégation pour les représenter (deux personnes au maximum)[2197]. Il doit s'agir de représentants « d'un niveau suffisant pour pouvoir engager le ministre »[2198].
- S'y ajoute, le cas échéant, le nom des responsables des organismes rattachés au Premier ministre concernés par l'ordre du jour de la réunion. En revanche, les responsables de délégations, commissariats, établissements publics et autres organismes administratifs directement rattachés ou mis à disposition d'un ministre ne sont pas convoqués. Il appartient toutefois au ministre concerné de les faire participer à la réunion s'il le juge opportun.
- À la suite des ministres et des responsables d'organismes convoqués, figure la liste des personnes auxquelles la convocation est adressée pour information : le secrétaire général et le secrétaire général adjoint de la présidence de la République[2199] et les

[2196] « Vos propositions seront examinées à l'occasion de réunions interministérielles tenues à l'Hôtel Matignon, sous ma présidence lorsque votre présence personnelle sera requise ou, plus fréquemment, sous celle d'un membre de mon cabinet » (Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental, J.O. du 7 juin 1997).
[2197] Cf. *infra* B.
[2198] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014.
[2199] En période de cohabitation, les conseillers du président de la République ne sont plus convoqués qu'aux réunions interministérielles relatives aux questions de défense et aux affaires étrangères.

collaborateurs du Premier ministre qui ont dans leur domaine d'attribution les départements ministériels conviés à la réunion, ainsi que les collaborateurs du secrétaire général du Gouvernement et le responsable du service de documentation.

- La convocation comporte ensuite : l'objet de la réunion qui doit être suffisamment clair et ne pas comporter de sigle non explicité ; le nom du ou des présidents de la réunion ; la date, l'heure et le lieu de la réunion (en règle générale, les réunions interministérielles doivent être convoquées au moins 48 heures à l'avance pour permettre aux différents invités d'y participer de manière constructive)[2200].

À l'évidence, l'ordre du jour des réunions interministérielles est fixé par le cabinet du Premier ministre. De ce point de vue, l'on peut distinguer deux grands types de *RIM* : les réunions interministérielles *préparatoires* et les réunions interministérielles *décisionnelles*[2201]. « Elles sont préparatoires si l'on se borne à y examiner le problème posé et les diverses solutions possibles ; elles sont décisionnelles si elles débouchent sur une prise de décision »[2202].

Qu'elles soient à vocation préparatoire ou décisionnelle, leur structuration est toujours l'affaire de Matignon.

B. Une pleine autonomie de Matignon dans la structuration des réunions interministérielles

Alors qu'il s'est à peine tenu une petite cinquantaine de *RIM* en 1959, le cap des mille réunions interministérielles annuelles a été franchi en 1980 pour atteindre un rythme annuel moyen de mille cinq cents réunions aujourd'hui[2203]. Standardisées par des décennies de pratiques gouvernementales, les réunions interministérielles obéissent à un *modus operandi* coordonné par le cabinet du Premier ministre et le SGG.

[2200] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Dossier du travail gouvernemental*, mai 1986, p. 1, reproduit in J. FOURNIER, *op. cit*., p. 207.

[2201] Une circulaire récente rappelle qu'en théorie, « il ne doit y avoir réunion que s'il doit y avoir arbitrage, c'est-à-dire décision » et que « l'arbitrage doit avoir été préparé par un travail en amont entre les services » car « la réunion à Matignon doit être l'exception » (Circulaire n°5709/SG précitée mais non publiée).

[2202] J. FOURNIER, *op. cit*., p. 198.

[2203] D'après les dernières données publiques disponibles en 2007, la moyenne n'a été dépassée qu'en 1994 (1877 réunions) et en 1996 (1634 réunions). Pour davantage de données chiffrées, cf. spéc. : CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, *loc. cit* & C. BIGAUT, *op. cit*., p. 78 mais surtout, les statistiques récentes du SGG non publiées : **ANNEXE VI** – Tableau de bord des réunions interministérielles mis à jour au 31 juillet 2014 *(Source : SGG).*

- La présidence des *RIM* par des collaborateurs de Matignon

Tout d'abord, les réunions interministérielles sont toujours présidées par des collaborateurs du Premier ministre. Traditionnellement, les *RIM* sont, en effet, présidées par le membre du cabinet du Premier ministre compétent pour arbitrer les questions inscrites à l'ordre du jour ou, beaucoup plus rarement, par le directeur adjoint du cabinet du Premier ministre. À l'observation des procès-verbaux des *RIM* (dits *bleus*), l'on peut constater qu'il est de plus en plus fréquent que ces séances soient présidées par deux ou plusieurs membres du cabinet de Matignon[2204].

En outre, il faut souligner que la réunion est coprésidée par le secrétaire général du Gouvernement ou son directeur et par le membre du cabinet du Premier ministre compétent, lorsqu'il s'agit de textes soumis à la délibération du Conseil des ministres. Plus précisément, « lorsqu'un projet doit être mis au point, souvent au dernier moment après le passage du texte en Conseil d'État et juste avant le Conseil des ministres du lendemain, les réunions sont tenues au niveau du directeur au secrétaire général du Gouvernement. En revanche, les réunions de mise au point d'un texte après Conseil des ministres sont présidées habituellement par le Secrétaire général du Gouvernement lui-même. Cela est normal car il assiste au Conseil des ministres et connaît mieux l'esprit des directives données »[2205].

Non seulement les réunions interministérielles sont immuablement présidées par un collaborateur du Premier ministre mais leur composition est toujours laissée à la discrétion de Matignon.

- Les membres de l'administration gouvernementale participant aux réunions interministérielles : un choix discrétionnaire de Matignon

En dehors *du* ou *des* membres du cabinet du Premier ministre à l'initiative de la *RIM*, l'usage veut qu'un chargé de mission du SGG soit présent à chaque fois pour tenir le rôle de « greffier »[2206] et que chaque ministère soit représenté par une délégation comprenant : un membre du cabinet du ministre convoqué[2207] ainsi qu'un ou deux membres de son

[2204] En haut des comptes rendus bleuis par le SGG, l'on peut souvent lire : « Compte-rendu de la réunion interministérielle tenue le…à…sous la présidence de M. Untel, Conseiller affaires européennes et de Mme Untel, conseillère justice ».

[2205] « Mais ce sont en général des réunions rapides, d'une demi-heure à trois quarts d'heures, pour une mise au point qui doit tenir compte des observations faites en conseil » (M. LONG, *op. cit*., p. 45).

[2206] Le secrétariat des réunions interministérielles est assuré, selon les cas, par le conseiller pour les affaires économiques, un chargé de mission ou un adjoint du secrétariat général du Gouvernement.

[2207] Les convocations aux réunions interministérielles sont adressées simultanément au ministre et au secrétaire d'État lorsque l'objet de la réunion porte sur une question susceptible de relever du champ des attributions déléguées à ce dernier (Circulaire n°5242/SG du 10 juillet 2007 relative aux relations de travail entre les

administration centrale[2208]. Par ailleurs, en raison de la très forte nature interministérielle des questions budgétaires, il est très fréquent qu'un conseiller de Bercy soit présent à la *RIM*[2209] ou que le conseiller budgétaire du Premier ministre s'invite à la réunion s'il le juge opportun. Enfin, au regard des sujets traités, il arrive couramment que Matignon convie des membres des administrations d'état-major ou, plus rarement, que des collaborateurs du chef de l'État soient invités à assister à la réunion interministérielle.

- Le déroulement des réunions interministérielles est orchestré par les collaborateurs du Premier ministre

Au début de chaque réunion, les participants à la *RIM* sont invités par le président de séance à inscrire leur nom et qualité ainsi que le ministère ou organisme qu'ils représentent sur une feuille de présence. Cette démarche a un triple intérêt : permettre au président de séance et au secrétaire de localiser les interventions, faciliter les éventuelles demandes de renseignements ultérieures et assurer la diffusion du compte rendu sur lequel on retrouvera, tout en bas, l'identité ainsi que le titre des participants.

Le déroulement de la réunion s'appuie théoriquement sur un dossier annexé à l'ordre du jour. Une circulaire du 6 juin 2005, destinée aux membres du cabinet du Premier ministre, indique effectivement que les *RIM* ont pour principal objet de trancher des différends entre ministres et qu'elles doivent être précédées de l'envoi d'un dossier aux ministères représentés et au chargé de mission du secrétariat général du Gouvernement concerné, par les soins du

---

membres du Gouvernement). Dans les faits, la convocation arrive sur le bureau du directeur de cabinet du ministre qui désigne le membre du cabinet le plus compétent pour participer à la réunion interministérielle. Le directeur aura à cœur d'échanger avec le collaborateur qu'il a désigné et de lui donner un certain nombre de consignes avant qu'ils ne se rendent à la *RIM*. Pour des sujets d'importance majeure, il pourra même décider de se rendre en personne à la réunion.

[2208] Le membre du cabinet est généralement accompagné de plusieurs membres des services de l'administration centrale qui sont là pour mettre à son service leur expertise technique. « En principe et pour des raisons d'efficacité, la participation aux réunions est limitée à deux personnes par ministère ayant un niveau suffisant pour pouvoir engager leur département. Il arrive que la convocation limite la participation à une seule personne par ministère, membre du cabinet ; il appartient dans ce cas aux cabinets concernés de respecter strictement cette instruction afin d'éviter de voir leur représentant exclu de la réunion » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Dossier du travail gouvernemental*, *op. cit.*, p. 2). Or, un rapport relevait il y a quelques années que « les ministres ont, sauf exception, peu de contacts avec les directeurs d'administration centrale » et que « ceux-ci sont sous-représentés dans les réunions interministérielles par rapport aux membres de cabinet et aux fonctionnaires de niveau hiérarchique inférieur. Progressivement, le ministre travaille essentiellement voire exclusivement avec l'équipe de son cabinet considérée comme plus proche de ses préoccupations et plus loyale ». De même, ce rapport soulignait qu'il y avait parfois beaucoup plus de deux ou trois représentants par ministère et que des *RIM* pouvaient parfois comporter plus de trente personnes, ceci nuisant à l'efficacité du travail gouvernemental (Sur ce point, cf. CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 11 et s.).

[2209] Il ressort des analyses de la mission du Conseil d'État et de l'IGF que la direction du budget était concernée par 53% des réunions interministérielles tenues en 2006, soit 826 réunions. Elle a effectivement participé à 41% des réunions interministérielles tenues, soit 632 réunions au total et 3,16 réunions par jour ouvrable (CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, Annexe 4, p. 8).

ministère qui a demandé la réunion. Elle recommande de joindre à la convocation une fiche faisant apparaître les points à arbitrer, de respecter un préavis d'au moins 48 heures, et de limiter à deux la représentation de chaque ministère. Ce document de travail doit être présenté sous la forme d'une note de synthèse faisant le point sur la situation en deux ou trois pages, sans compter les annexes éventuelles et doit répondre à une présentation standardisée : « exposé du problème ; solution proposée et raison de son choix ; implications financières ; rappel des positions en présence »[2210]. Autrement dit, ce dossier doit permettre d'exposer les positions que le département ministériel défend et doit être étayé « par un bilan argumenté de leurs avantages et de leurs inconvénients »[2211].

Le déroulement de la réunion obéit par ailleurs à une organisation très hiérarchique qui reproduit d'une certaine manière la hiérarchie gouvernementale proprement dite. Les membres du cabinet du Premier ministre exercent une autorité sans partage lors de la réunion en tant qu'ils sont les porte-parole du chef du Gouvernement et qu'ils ont, en cette qualité, compétence pour arbitrer les différends. Les membres des autres cabinets ministériels sont théoriquement dans une position de supériorité politique par rapport aux collaborateurs de l'administration centrale. De même, Olivier Schrameck a pu souligner dans quelle mesure « les représentants du ministre de plein exercice sont normalement (seuls) habilités à exprimer la position élaborée au sein du secteur ministériel correspondant » tandis que « les membres de cabinets de ministres délégués et *a fortiori* de secrétaires d'État ne se voient pas ainsi reconnaître la qualité d'interlocuteurs de premier rang même s'ils tiennent le plus souvent à intervenir lorsqu'ils ont été conviés »[2212].

Quoi qu'il en soit, il appartient au(x) membre(s) du cabinet du Premier ministre d'arbitrer *in fine* les mésententes et ce, au nom du chef du Gouvernement, ce dernier ne pouvant se livrer à un examen détaillé de toutes les questions soulevées.

- Les réunions interministérielles : une *machine à arbitrages* dirigée par les collaborateurs du Premier ministre

Lionel Jospin rappelait cette évidence dans sa circulaire relative au travail gouvernemental : « Je ne souhaite pas trancher des divergences portant sur des aspects secondaires de l'activité gouvernementale et vous invite à les régler entre vous. Je n'en devrai pas moins être saisi de tout projet de décision importante, ainsi que de tout projet suscitant des différends interministériels persistants ».

[2210] Sur ce point, cf. spéc. : J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 209.
[2211] Circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 précitée.
[2212] O. SCHRAMECK, *op.cit.*, p. 146.

Ainsi, à l'issue d'une *RIM*, le compte-rendu de couleur *bleu* qui sera dressé fera apparaître « sous une forme synthétique les principales positions en présence, ainsi que la décision prise au nom du Premier ministre par le membre de son cabinet compétent, soit sur le siège, soit après en avoir référé à sa hiérarchie »[2213]. Aussi trouvera-t-on dans le *bleu* rédigé par le SGG, des verbes matérialisant les arbitrages interministériels où l'on peut lire par exemple que le cabinet du Premier ministre « décide », « propose », « souligne », « rappelle », « confirme » ou « interdit ».

Ces arbitrages n'ont pas en eux-mêmes de valeur juridique en ce sens qu'ils ne relèvent que de l'organisation gouvernementale intérieure ; il n'en demeure pas moins qu'ils ont une portée politique fondamentale puisque les arbitrages politiques finissent tôt ou tard par se transformer en décisions formellement juridiques. Notons que de très nombreux sujets donnent lieu à plusieurs réunions d'arbitrage successives, les protagonistes réussissant rarement à se mettre à l'unisson à l'issue d'une seule *RIM*[2214].

En définitive, il ressort de l'analyse de la structuration des réunions interministérielles, comme de celle des autres organes chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre, que celui-ci est pleinement autonome s'agissant de leur organisation. Il en va également ainsi de la structuration de l'administration centrale, dessinée dans ses grandes lignes par le chef du Gouvernement et détaillée par chaque membre du Gouvernement dans son département ministériel.

SECTION 3 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Chaque ministre est, par définition, à la tête d'un ministère, c'est-à-dire de services de l'État placés sous son autorité[2215]. Il s'agit à la fois de services centraux dits « d'administration centrale » et de services extérieurs dits « d'administration déconcentrée ».

Tandis que les administrations déconcentrées participent de l'administration territoriale du pays, les administrations centrales appartiennent, d'un point de vue organisationnel, à l'administration gouvernementale en ce sens qu'elles « participent à

[2213] S. LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », *loc. cit.*
[2214] Sur la fonction d'arbitrage des *RIM*, cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.
[2215] Sachant que les ministères ne jouissent pas de la personnalité juridique dont seul est doté l'État. Ainsi est-ce au nom de l'État que les ministres accomplissent leurs missions.

l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres »[2216].

En ce sens, il est logique que le législateur ait laissé toute latitude au Gouvernement pour organiser son administration nationale dans le cadre de son pouvoir réglementaire autonome.

- La fixation de l'organisation interne des administrations centrales est régie par le décret du 15 juin 1987

Conformément à une tradition républicaine, l'organisation interne des administrations centrales est fixée par le Gouvernement au moyen de textes réglementaires[2217].

Ainsi, aujourd'hui, le décret du 15 juin 1987, modifié par les décrets du 14 février 2005[2218] et du 29 février 2008[2219], pris sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, vient réglementer l'organisation intérieure des administrations centrales.

Si l'article 1er du décret du 15 juin 1987 prévoyait que l'organisation des services centraux de chaque ministère en directions générales, directions et services était fixée par décret en Conseil d'État, depuis le décret du 29 février 2008, un simple décret du Premier ministre suffit[2220], y compris pour les décrets antérieurs au décret de 2008[2221].

De même, si l'article 2 du décret du 15 juin 1987 disposait que l'organisation des services centraux en sous-directions était fixée par un arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre concerné, un simple arrêté du ministre concerné est désormais nécessaire.

Pour ce qui concerne les autres organes internes des administrations centrales, tels que les secrétariats généraux, les inspections générales ou les divers organismes rattachés aux ministères, les règles sont plus variables : tantôt elles sont imposées par la loi, tantôt elles sont

---

[2216] Article 2 du Décret n°92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, J.O du 4 juillet 1992, p. 8899. Sur la justification de l'exclusion des « administrations déconcentrées » du champ du droit gouvernemental ; cf. *supra* Introduction générale, §3, C, 2, c.

[2217] Cf. spéc. : Article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900 (Loi du 13 avril 1900 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900, J.O. du 14 avril 1900, p. 2309).

[2218] Décret n°2005-124 du 14 février 2005 modifiant le décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale et le décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, J.O. du 16 février 2005.

[2219] Décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale, J.O. du 17 juin 1987, p. 6456, modifié par : le Décret n°2005-124 du 14 février 2005, J.O. du 16 février 2005 et le Décret n°2008-208 du 29 février 2008, J.O. du 2 mars 2008. Si les visas du décret du 15 juin font référence au second alinéa de l'article 37, le décret de 2008 vise l'article 37 C dans son ensemble.

[2220] Étonnamment, il arrive encore que l'on trouve la mention « le Conseil d'État entendu » (Cf. par ex. : Décret n°2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, J.O. du 27 décembre 2008).

[2221] Article 2 du 29 février 2008 précité : « Les décrets pris en application de l'article 2 du présent décret dans sa rédaction antérieure à l'intervention du décret n°2008-208 du 29 février 2008 peuvent être modifiés par décret ».

décidées en Conseil des ministres, tantôt elles sont déterminées par le Premier ministre et/ou ses ministres. Autrement dit, ici, la pleine autonomie rencontre certains tempéraments.

Ceci étant dit, il faut savoir que la structuration interne des administrations centrales obéit à un organigramme-type dont s'inspirent toujours le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement pour structurer leur ministère.

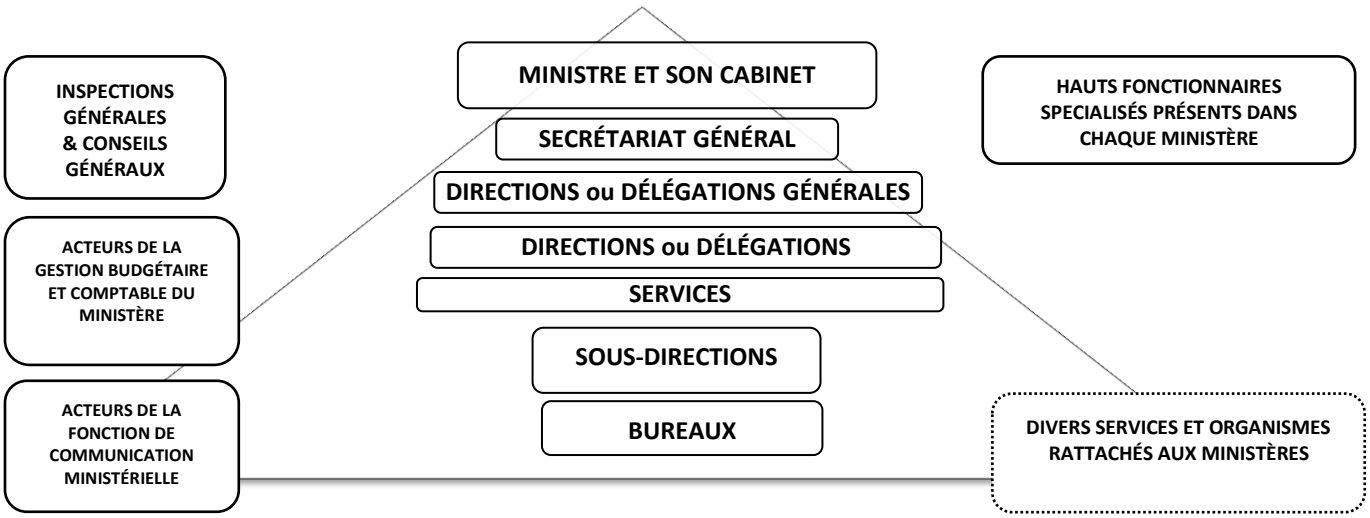
- La structuration interne des administrations centrales obéit néanmoins à un organigramme-type

Classiquement, mis à part quelques cas particuliers, les structures d'administration centrale correspondent au schéma hiérarchique suivant : secrétariat général du ministère, directions générales[2222], directions, services, sous-directions puis bureaux. En d'autres termes, l'administration centrale d'un ministère est chapeautée par un secrétaire général. Elle est ensuite divisée en directions générales ou directions, elles-mêmes subdivisées en « services », elles-mêmes scindées en « sous-directions » et elles-mêmes fractionnées en « bureaux ». Il se peut néanmoins que certaines subdivisions soient absentes, en particulier l'échelon intermédiaire du « service ».

Parallèlement, il existe d'autres organes rattachés plus ou moins directement au ministère, placés sous l'autorité du ministre et dont les membres bénéficient d'une délégation de signature.

[2222] « Les ministères sont divisés en grandes unités fonctionnelles (…) chargées, chacune de l'un des secteurs d'activité relevant des attributions du ministre » (C. GUETTIER, *Institutions administratives, op. cit.,* p. 447). Par exemple, depuis mai 2012, le ministère de l'agriculture est divisé en trois grandes directions générales : Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires ; Direction générale de l'alimentation ; Direction générale de l'enseignement et de la recherche (Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche, J.O. du 1er juillet 2008). La direction générale des pêches maritimes et de l'aquaculture, ressortissant théoriquement du ministre de l'agriculture, a été confié en mai 2012 à la ministre de l'écologie (Décret n°2012-772 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, J.O. du 25 mai 2012, p. 9262).

Somme toute, les structures centrales d'un ministère correspondent toutes, peu ou prou, au modèle simplifié suivant[2223] :



Organigramme-type d'une administration centrale[2224]

Toutes ces structures de l'administration centrale sont créées et organisées en toute autonomie par le Premier ministre (§1) et/ou par ses ministres (§2).

[2223] Pour une étude complète de l'organisation d'une administration centrale en particulier (celle du ministère de l'Éducation nationale), cf. spéc. : J. SIMON, J.-R. CYTERMANN et A. PERRITAZ, *Organisation et gestion de l'Éducation nationale, loc. cit* ; M. DEBÈNE & F. DUPONT MARILLIA, *Code de l'Éducation*, 7e éd., Dalloz, 2013 ; C. DURAND-PRINBORGNE & A. LEGRAND, *Code de l'Éducation*, Litec, 2008.

[2224] Toutes ces strates administratives ne se retrouvent pas au sein de chaque ministère. Certaines administrations centrales peuvent ne comprendre aucune direction générale ou n'avoir, au contraire, que des directions générales. De même, l'échelon des « services » comme l'échelon des « sous-directions » sont susceptibles de ne pas exister. Un service peut donc être composé directement de bureaux ou de « départements », de « missions » ou de « secteurs ». De la même manière, une direction peut être composée directement de sous-directions, de missions, de bureaux, etc. Cet organigramme-type n'est donc qu'un *guide-âne*, l'autonomie des ministres quant à l'organisation interne de leur département ministériel étant très forte comme nous allons le voir. La consultation des textes relatifs au ministère de la Culture corrobore très bien cette idée (Cf. Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 15 novembre 2009, modifié par les décrets n°2011-184 du 15 février 2011, n°2012-479 du 12 avril 2012 et n°2013-601 du 8 juillet 2013 ; Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général modifié par l'Arrêté modifié par l'arrêté du 31 juillet 2014, J.O. du 31 août 2014, Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines, Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la création artistique, Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la délégation générale à la langue française et aux langues de France, J.O. du 5 décembre 2009, Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des médias et des industries culturelles, J.O. du 5 décembre 2009). Pour une connaissance approfondie du ministère de la Culture, cf. spéc. : M. DARDY-CRETIN, *Histoire administrative du ministère de la culture et de la communication (1959-2012)*, La Documentation française, 2012.

§1 – La pleine autonomie du Premier ministre dans la création et la structuration de l'administration centrale

Le décret du 15 juin 1987 donne compétence au Premier ministre pour créer et organiser les services centraux de chaque ministère[2225]. Autrement dit, il appartient au chef du Gouvernement de doter chaque ministère[2226] d'un texte général d'organisation définissant les attributions des secrétariats généraux[2227](A), des directions générales, des directions ainsi que des services rattachés directement au ministre (B). De surcroît, si Matignon n'a jamais été structuré en directions comme les autres ministères, le Premier ministre peut créer, au besoin, des directions qui lui sont directement rattachées, à l'instar de sa direction des services administratifs et financiers. Enfin, de multiples structures d'administration centrale obéissent à des règles de création et d'organisation très particulières qui font toujours intervenir, à un moment ou à un autre, le Premier ministre (C). Enfin, précisons également que le chef du Gouvernement est autonome pour créer et organiser des organes rattachés aux différentes administrations centrales (D).

A. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la création et la structuration des services centraux de chaque ministère en secrétariats généraux

L'institution des secrétaires généraux de ministère jouit d'un passé prestigieux mais leur existence a été chaotique. « Ils sont apparus, ils ont disparu, ils sont réapparus »[2228].

Apparus pour la première fois en France en 1793 au sein des ministères de la guerre et de la justice[2229], les secrétaires généraux ont surtout connu « leur heure de gloire » au début

---

[2225] Si le Premier ministre est habilité à réglementer les services centraux par voie de décret, il arrive également qu'il trace les grands principes organisationnels de l'administration centrale par voie de circulaire, à l'image de la circulaire du 9 mai 1997 (Circulaire du 9 mai 1997 du Premier ministre relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres, J.O. du 10 mai 1997) ou de celle du 2 juin 2004 dans laquelle il s'est prononcé en faveur d'une résurrection des secrétariats généraux des ministères (Circulaire du Premier ministre du 2 juin 2004 relative aux stratégies ministérielles et actualisant la circulaire relative aux stratégies ministérielles du 25 juin 2003).

[2226] Il existe cependant des « services centraux interministériels », cf. par ex. : Décret n°2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'État, J.O. du 22 février 2003, p. 3231.

[2227] Le décret du 29 février 2008 ne mentionne pas les « secrétariats généraux » mais, puisqu'il s'agit de la structure la plus élevée dans la hiérarchie des ministères, il est logique que sa création et son organisation procèdent également d'un décret du Premier ministre. D'ailleurs, en se référant aux différents décrets relatifs aux attributions des secrétaires généraux pris depuis le début des années 2000, on peut constater que le décret du 15 juin 1987 (modifié par le décret du 29 février 2008) est visé et que ces décrets sont bien des décrets du Premier ministre. Mieux, la création de certains postes de secrétaires généraux figure parfois dans le décret d'organisation générale du ministère et non dans un décret spécifique (Cf. par ex. : Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche, J.O. du 1er juillet 2008).

[2228] D. MAILLARD DESGRÉES du LOÛ, *op. cit.,* p. 285.

[2229] Pour une histoire des secrétariats généraux de 1793 à la Cinquième République, cf. spéc. : L. ROUBAN, « Histoire d'une institution : les secrétariats généraux de ministère », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p. 4-6.

du XXe siècle au sein des ministères des Affaires étrangères et de la Défense. L'histoire retient notamment que Jules Cambon[2230] fut en 1915[2231] le premier secrétaire général du Quai d'Orsay et qu'il eût d'illustres successeurs tels que Philippe Berthelot (1920-1921 ; 1925-1933)[2232], Saint-John Perse (1933-1940) ou Louis Joxe (1956-1959). Si cette institution existe uniquement au sein du ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Défense sous la IIIe République, elle est généralisée sous Vichy par une loi de juillet 1940[2233]. Sous la IVe République, le Secrétariat général devient ensuite « une institution à tout faire et ne répond pas d'une doctrine claire[2234] »[2235].

Sous la Ve République, l'institution disparaît progressivement[2236] entre la fin des années 1960 et le début des années 1970[2237], sauf au Quai d'Orsay et à l'Hôtel de Brienne[2238]. Cette disparition s'explique tout autant par la spécialisation grandissante des administrations centrales que par les conflits permanents entre secrétaires généraux et directeurs de cabinets ministériels. Il est en effet apparu « malaisé pour l'institution de trouver sa place entre le politique d'une part, incarné par le ministre et son cabinet, et, d'autre part, les fonctions techniques, incarnées par les directions »[2239]. En conséquence, depuis la fin des années 1970, ce sont les directeurs de cabinets ministériels qui ont plus ou moins joué le rôle dévolu par le passé aux secrétaires généraux.

Pourtant, de manière inattendue, l'institution des secrétaires généraux est ressuscitée en ce début de XXIe siècle[2240]. Elle a fait « l'objet d'un regain d'intérêt, pour des raisons qui tiennent à la fois à un besoin de coordination et au souci de donner un meilleur point d'appui aux projets de réforme administrative »[2241]. « Le phénomène déclencheur fut, de toute évidence, l'échec, à la fin de 1999, du projet de fusion des administrations fiscales qui avait

---

[2230] Il exerça cette fonction de 1915 à 1920.
[2231] Décret du Gouvernement du 29 octobre 1915, J.O. du 30 octobre 1915.
[2232] À propos de ce grand diplomate à la culture livresque, Aristide Briand disait : « Je le feuillette ».
[2233] D. MAILLARD DESGRÉES du LOÛ, *loc. cit*.
[2234] Pour une typologie et une réflexion sur l'institution, cf. P. de FORGES, « Les Secrétariats généraux des ministères » *in* Institut français des sciences administratives, *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Cujas, 1973, p. 97 et s.
[2235] L. ROUBAN, *op. cit*., p. 6.
[2236] Au début des années 1960, l'institution avait pourtant survécu dans certains ministères comme à l'Éduction nationale où le général de Gaulle avait exigé la nomination d'un secrétaire général en 1963 dont le poste a finalement été supprimé en 1968 (Sur ce point, cf. J.-L. QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, *op. cit*., p. 64).
[2237] Le secrétariat général du ministère des postes et télécommunications fut supprimé en 1971 par exemple.
[2238] Pour une histoire des secrétariats généraux sous la Cinquième République, cf. spéc. : L. ROUBAN, *op. cit.,* p. 6-7. Cet auteur souligne que « le seul secteur où la formule du secrétariat général a bien réussi est celui de la Défense, car des conditions très particulières y ont régné : séparation des militaires du monde de l'armement, direction opérationnelle supervisée par les états-majors, pilotage d'ensemble assuré par l'Élysée. Partout ailleurs, les secrétariats généraux ont suscité des réactions de rejet » (*Ibidem*).
[2239] C. GUETTIER, *op. cit*., p. 448.
[2240] Sur l'histoire de cette résurrection, cf. spéc. : B. PÊCHEUR, « Le renouveau des secrétariats généraux de ministère », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p. 7-10.
[2241] G. BRAIBANT & B. STIRN, *op. cit.*, p. 66. Sur ce renouveau, cf. spéc. : B. Pêcheur, *Ibidem*.

été engagé au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) afin de créer le guichet fiscal unique et d'améliorer le service à l'usager. L'échec retentissant de ce projet baptisé ''Bercy 2003'' conduisit le ministre en fonctions, Christian Sautter, à démissionner et fit converger les critiques vers un ministère jugé tout puissant et incapable de se réformer »[2242].

Ainsi a-t-il d'abord été décidé par un décret du 23 mai 2000[2243] de créer un poste de secrétaire général au ministère de l'Économie et des Finances afin de pallier les problèmes de cloisonnement entre directions[2244]. Dans le cadre de la LOLF et de la modernisation de l'État[2245], une circulaire du Premier ministre du 2 juin 2004 relative aux stratégies ministérielles de réforme[2246], a prévu ensuite que dans chaque ministère dont la taille et les charges de gestion administrative le justifiaient, un secrétaire général serait nommé, directement rattaché au ministre et coiffant les directions générales[2247] du ministère[2248].

Par conséquent, entre 2004 et 2010, l'on a assisté à la mise en place graduelle de secrétariats généraux au sein des différents ministères qui n'en étaient pas pourvus ou à la redéfinition du rôle des secrétaires généraux déjà en place[2249] : en 2004, au ministère de l'Intérieur[2250] ; en 2005, aux ministères des Affaires sociales[2251], de l'Équipement[2252], de

---

[2242] *Idem*, p. 8.

[2243] Décret n°2000-429 du 23 mai 2000 fixant les attributions du secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 24 mai 2000, p. 7784. Ce décret a ensuite été modifié par le décret n°2006-947 du 28 juillet 2006, J.O. du 30 juillet 2006 et par le décret n°2010-444 du 30 avril 2010 relatif aux attributions du secrétaire général du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État et portant création d'un secrétariat général, J.O. du 4 mai 2010.

[2244] Sur ce cloisonnement, cf. T. BRONNEC & L. FARGUES, *loc. cit.*

[2245] La circulaire de 2004 exige rien de moins de chaque secrétaire général qu'il soit « le véritable artisan de la réforme de l'État ». Ainsi que le confirme le rapport d'activité pour 2004 du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'État : « le réseau des secrétaires généraux a été mis en place (dans les différents ministères). C'est sur ces hauts fonctionnaires directement rattachés aux ministres, et dont la nomination a été demandée par la circulaire du 2 juin 2004, que s'appuie la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme. Ils ont été réunis à plusieurs reprises, dès 2004, afin d'assurer un suivi à la fois technique et politique de la démarche » (MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Rapport d'activité ministériel 2004*, La Documentation française, 2005).

[2246] Circulaire du Premier ministre du 2 juin 2004 relative aux stratégies ministérielles de réforme, www.dmgpse.gouv.fr/.IMG/pdf/20041026a_SMR_circulaire_PM.pdf.

[2247] Or, certains secrétaires n'ont d'autorité sur aucune direction.

[2248] Le secrétaire général du ministère est parfois secondé par un secrétaire général-adjoint, comme au Quai d'Orsay.

[2249] En revanche, le rôle du secrétaire général du Quai d'Orsay n'a pas été redéfini. Il est toujours défini par un décret de 1976 (Décret n°76-990 du 2 novembre 1976 fixant les attributions du secrétaire général du ministère des affaires étrangères, J.O. du 3 novembre 1976, p. 6375).

[2250] Décret n°2004-81 du 26 janvier 2004 modifiant le décret n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, J.O. du 27 janvier 2004, p. 1888.

[2251] Décret n°2005-91 du 7 février 2005 relatif aux attributions du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, J.O. du 8 février 2005, modifié par le décret n°2011-499 du 5 mai 2011, J.O. du 6 mai 2011.

[2252] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, J.O. du 17 mai 2005, p.

l'Environnement[2253] et de la Justice[2254] ; en 2006, aux ministères de l'Éducation[2255], de l'Enseignement supérieur[2256] et de la Culture[2257] ; en 2008 au ministère de l'Agriculture[2258] ; en 2009 au ministère de la Défense[2259] ; et en 2010, à une redéfinition du poste au ministère des Finances[2260].

Cette résurrection des secrétariats généraux s'est accompagnée, depuis le début des années 2000, d'une refonte globale de l'organisation des administrations centrales, sous l'autorité juridique des Premiers ministres qui se sont succédés.

B. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la création et la structuration des services centraux de chaque ministère en directions générales, directions et services

L'organisation de l'administration centrale de chaque ministère en directions générales, directions et services est fixée par décret en Conseil d'État[2261]. Ce décret du Premier ministre est contresigné par le ou les membres du Gouvernement concerné(s) ainsi que par le ministre de la Réforme de l'État. Parallèlement, les décrets d'attributions des ministres peuvent prévoir que plusieurs membres du Gouvernement disposent simultanément d'une autorité conjointe sur un certain nombre de services centraux[2262].

8534, modifié par le décret n°2008-680 du 9 juillet 2008, J.O. du 10 juillet 2008 et le décret n°2009-37 du 12 janvier 2009.

[2253] Décret n°2005-474 du 16 mai 2005 modifiant le décret n°2000-426 du 19 mai 2000 portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'environnement, J.O. du 17 mai 2005, p. 8550.

[2254] Décret n°2005-1015 du 24 août 2005 modifiant le décret n°64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice, J.O. du 25 août 2005.

[2255] Décret n°2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 21 mai 2006 et modifié par les décrets n°2009-293 du 16 mars 2009, J.O. du 17 mars 2009 et n°2013-957 du 25 octobre 2013, J.O. du 27 octobre 2013. Finalement le décret n°2006-572 a été abrogé récemment par le Décret n°2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 18 février 2014.

[2256] *Ibidem.*

[2257] Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006 modifiant le décret n°2004-822 du 18 août 2004 relatif à l'organisation et aux missions de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 26 novembre 2006.

[2258] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.

[2259] Décret n°2009-870 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, J.O. du 16 juillet 2009 et Décret n°2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense, J.O. du 6 octobre 2009 et modifié par les décrets n°2012-1233 du 7 novembre 2012 et n°2012-1391 du 11 décembre 2012.

[2260] Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.

[2261] Rappelons s'il en est besoin que, depuis l'entrée en vigueur du décret du 29 février 2008 précité, la consultation du Conseil d'État n'est plus obligatoire, y compris s'il s'agit de modifier un décret d'organisation pris antérieurement « le Conseil d'État entendu ».

[2262] Sous le Gouvernement Ayrault, tel était particulièrement le cas du ministre de l'Éducation nationale et du ministre de l'Enseignement supérieur qui avaient par exemple autorité conjointe sur la direction générale des ressources humaines, la direction des affaires juridiques ou la direction des affaires financières. Tel était aussi le cas du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre du Redressement productif qui avaient par exemple autorité commune sur le Secrétaire général ou la direction des Affaires juridiques de Bercy.

En clair, il appartient au Premier ministre de créer les directions des ministères et d'en définir la structuration globale (1). Le chef du Gouvernement est également pleinement autonome pour créer et structurer ses propres directions. Or, Matignon n'est pas organisé en directions de type classique comme les administrations centrales, à l'exception de la *DSAF* et de la *DGAP* (2). Précisions que l'autonomie organisationnelle du Premier ministre concernant les autres ministères ne s'arrête pas à l'échelon des directions. Le chef du Gouvernement crée et structure aussi les services des différents départements ministériels (3). Au total, chaque ministère est donc organisé *in fine* par un ou plusieurs décrets d'organisation primo-ministériels (4).

1. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des « directions générales » et des « directions » des ministères

Les « directions générales » ou « délégations générales » sont des organes qui présentent trois particularités : elles supervisent généralement plusieurs directions ; elles disposent souvent de « services extérieurs », c'est-à-dire de services déconcentrés ; enfin, elles sont dirigées par un « Directeur général »[2263]. En clair, « on distingue les directeurs généraux des directeurs (d'administration centrale) dans la mesure où les premiers sont appelés à coordonner plusieurs directions ou à disposer directement de services extérieurs »[2264]. Par définition, ces directions générales sont dirigées par un directeur général ou délégué général.

Les directions quant à elles, demeurent « le mode normal, le plus courant, de structuration des administrations centrales en France »[2265]. Si l'on trouve parfois d'autres dénominations (délégation[2266] ou division par exemple), l'organisation habituelle divise les ministères « en un certain nombre de directions, à la tête desquelles sont placés des directeurs qui jouent un rôle déterminant dans l'organisation du travail gouvernemental »[2267].

[2263] « On réserve habituellement le qualificatif de ''générale'' aux directions ou délégations d'une importance particulière au sein du ministère en termes d'attributions et d'effectifs notamment à celles dotées de services déconcentrés » (SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, Fiche 5.2.1).

[2264] J.-L. QUERMONNE, *op. cit*, p. 65.

[2265] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 111. Il arrive qu'un directeur d'administration centrale dispose d'un cabinet au même titre que le ministre. À preuve : « Le directeur général dispose en outre d'un cabinet » (Arrêté du 3 avril 2008 portant organisation de la direction générale des finances publiques, J.O. du 4 avril 2008).

[2266] Par exemple « la délégation aux arts plastiques » ou « la délégation générale à la langue française et aux langues de France » au ministère de la Culture (Art. 2 du Décret n°2009-1393 du 11 novembre modifié précité).

[2267] J. FOURNIER, *loc. cit.* Pour aller plus loin à propos de cette distinction entre directions horizontales et verticales, cf. spéc. : F. de BAECQUE, *L'administration centrale de la France, op. cit.,* p. 242-251.

Chaque ministère comprend deux types de directions : des directions verticales et des directions horizontales[2268] :

- Les **directions verticales**, également dénommées directions « sectorielles », « fonctionnelles », « thématiques » ou encore, « directions par domaine » sont en charge d'une politique spécialisée du ministère, telles que la politique de « l'eau et de la biodiversité » au ministère de l'Écologie, la politique des « médias et des industries culturelles » au ministère de la Communication ou de celle de « l'enseignement scolaire » au ministère de l'Éduction.
- Les **directions horizontales**, encore appelées « générales », « transversales » ou, « directions par moyens », sont cantonnées à des missions de gestion de l'administration générale du département ministériel, telles que la gestion des ressources humaines, la gestion des affaires juridiques, la gestion comptable et financière, la gestion du patrimoine ou la gestion de la communication du ministère[2269].

Il faut savoir qu'il existe d'autres directions spécifiques : celles placées sous la direction du Premier ministre.

2. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des directions placées sous l'autorité de Matignon

Matignon n'est pas structuré comme les autres administrations centrales en directions générales ou directions. Deux grandes directions ont néanmoins été créées par le chef du Gouvernement et placées sous son autorité simple ou conjointe : il s'agit respectivement de la *DSAF* (a) et de la *DGFAP* (b).

[2268] Au moment de la rédaction du décret d'organisation, « il est d'usage de mentionner les directions ayant une vocation horizontale avant celles ayant une vocation sectorielle. Au sein de ces deux sous-groupes, il convient de définir les missions des directions générales avant celles des autres directions ou délégations. Entre les directions, il est possible de retenir indifféremment l'ancienneté de leur création ou l'ordre alphabétique de leur dénomination » (SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *loc. cit*).

[2269] À noter, le ministère des Affaires étrangères, compte tenu de son rôle spécifique, comprend des directions géographiques : La direction de l'Europe continentale, la direction d'Afrique et de l'océan Indien, la direction d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, la direction des Amériques et des Caraïbes et la direction d'Asie et d'Océanie et la direction de l'Union européenne (Cf. Décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 précité).

a) La Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (ou DSAF[2270])

Le Premier ministre dispose de sa propre direction pour assurer l'administration générale et financière de ses services.

Elle est actuellement régie par le décret du Premier ministre du 10 novembre 2000[2271] ainsi que par l'arrêté du chef du Gouvernement du 11 février 2011[2272].

Cette Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre a été placée sous l'autorité du Secrétaire général du Gouvernement.

b) La direction générale de l'administration et de la fonction publique (ou DGAFP)

La direction de la fonction publique, rebaptisée « direction générale de l'administration et de la fonction publique » en 1959, a été créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945[2273].

Chargée de la gestion des ressources humaines et du statut de la fonction publique, elle est aujourd'hui régie par le décret en Conseil d'État du 22 décembre 2008 et son arrêté du 10 avril 2012[2274].

Elle est placée sous l'autorité conjointe du Premier ministre et du ministre de la Fonction publique.

Le Premier ministre ne crée pas que ses propres directions, il dispose d'une certaine autonomie dans la création et la structuration des services de tous les ministères.

3. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des « services » des ministères

En général, les directions des ministères sont organisées en « services ». Ces services ont à leur tête un chef de service qui dirige plusieurs « sous-directions ». Par exemple, au ministère de la Culture et de la Communication, le service des affaires financières et générales

[2270] Dite « *Désaf* » dans le jargon gouvernemental.

[2271] Décret n°2000-1088 du 10 novembre 2000 relatif à la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, J.O. du 11 novembre 2000, p.17876 et modifié par le décret n°2011-171 du 11 février 2011, J.O. du 13 février 2011. Il se peut qu'un autre membre du ministère assume la fonction, cf. par ex. : Décret du 30 août 2010 portant nomination d'un haut fonctionnaire correspondant de défense et de sécurité au ministère de la défense - M. le général de division aérienne Mercier (Denis), J.O. du 31 août 2010 ou Décret du 19 juin 2009 portant nomination d'un haut fonctionnaire de défense et de sécurité - M. Lê Nhat (Binh), J.O. du 21 juin 2009.

[2272] Arrêté du 11 février 2011 portant organisation de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, J.O. du 13 février 2011 et modifié par l'arrêté du 3 février 2012.

[2273] Ordonnance n°45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile, J.O. du 10 octobre 1945, p. 6378.

[2274] Décret n°2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, J.O. du 27 décembre 2008 ; Arrêté du 10 avril 2012 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, J.O. du 12 avril 2012.

est divisé en deux sous-directions pilotées par un chef de service : la sous-direction des affaires financières et la sous-direction des affaires immobilières et générales.

Si, juridiquement, le Premier ministre peut réglementer l'organisation interne des services, son interventionnisme dans ce domaine reste limité. En effet, en théorie, conformément au décret du 15 juin 1987, il appartient au Premier ministre de définir l'organisation générale des services. Or, les décrets d'organisation des ministères pris par le Premier ministre se contentent le plus souvent[2275] de réglementer les directions générales et les directions, laissant le soin au ministre de fixer lui-même l'organisation détaillée du ministère[2276]. En fait, « les subdivisions internes aux directions varient selon la dimension, l'histoire et la mission de chaque ministère »[2277].

Il est intéressant de souligner que depuis une dizaine d'années, l'organisation des administrations centrales a profondément évolué sous l'influence de la LOLF et de la RGPP. Les décrets pris par le Premier ministre pour l'organisation des ministères ont ainsi tous été réécrits dans les années 2000.

4. Les décrets d'organisation des ministères actuellement en vigueur suite aux restructurations administratives des années 2000

Depuis le début des années 2000, la LOLF et la RGPP ont conduit à une restructuration des services centraux en général[2278], et des directions d'administration centrale, en particulier. Ainsi, en 2008, l'administration centrale ne comptait plus que 163 directions[2279] contre 173 en 2007[2280].

[2275] Bien entendu, certains décrets d'organisation mentionnent néanmoins les services (Cf. par ex. : Décret n°2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 21 mai 2006, modifié par les décrets n° 2009-963 du 16 mars 2009, n°2010-829 du 20 juillet 2010, n°2011-184 du 15 février 2011, n°2011-1003 du 24 août 2011 et n°2012-568 du 24 avril 2012).

[2276] À ce sujet, le Guide de légistique du SGG précise : les services figurent dans le décret « lorsque, comme c'est en principe le cas, ils sont directement rattachés au ministre ». Dès lors, « le décret ne doit pas se borner à dénommer les directions et services mais doit également en préciser les missions et attributions, sans toutefois s'égarer dans une fastidieuse énumération du détail de celles-ci » (SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *loc. cit.*).

[2277] C. GUETTIER, *op. cit.*, p. 450.

[2278] La structuration des lois de finances en programmes a par exemple conduit à regrouper les crédits autour d'une politique publique sous la direction de plusieurs responsables de programmes de l'administration centrale. Sur la question de la restructuration de l'administration centrale, cf. spéc. : J. CHEVALLIER, « La reconfiguration de l'administration centrale », *RFAP*, 2005, n°116, p. 715-725). D'ailleurs, la logique de restructuration se poursuit (Sur ce point, cf. par ex. : Décret n°2011-1633 du 23 novembre 2011 portant suppression d'une direction d'administration centrale du ministère de la défense, J.O. du 25 novembre 2011).

[2279] Cf. Étude d'impact du 4 avril 2011 concernant le Projet de loi relatif au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement, p. 9.

[2280] « Dans le cadre de la RGPP depuis 2007, une politique de réduction du nombre de directions des ministres est à l'œuvre » (H. OBERDORFF, *Les institutions administratives*, *op. cit.*, p. 90).

Les Premiers ministres successifs ont pris des décrets de réorganisation de l'administration centrale pour moderniser l'action publique :

- en 2000 pour le ministère de l'Emploi[2281] ;
- en 2004 pour le ministère de l'Intérieur[2282] ;
- en 2005 pour les ministères des Transports[2283] et des Sports[2284] ;
- en 2006 pour le ministère de l'Éducation et de l'enseignement supérieur[2285] ;
- en 2008 pour les ministères de l'Agriculture[2286], de l'Écologie[2287] et de la Justice[2288] ;
- en 2009 pour les ministères des affaires étrangères[2289], de la Défense[2290], des Affaires sociales[2291] et de la Culture[2292] ;
- et enfin, tout au long des années 2000, au ministère des Finances[2293].

[2281] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains de ses services, J.O. du 23 juillet 2000 et modifié par les décrets n°2006-151 du 13 février 2006, n°2007-840 du 11 mai 2007, n°2010-271 du 15 mars 2010, n°2012-1523 du 28 décembre 2012 et n°2013-727 du 12 août 2013.

[2282] Décret n°2004-81 du 26 janvier 2004 modifiant le décret n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, J.O. du 27 janvier 2004, modifié par les décrets n°2006-284 du 7 mars 2006, n°2008-612 du 27 juin 2008, n°2008-682 du 9 juillet 2008, n°2009-998 du 24 juillet 2009, n°2009-1631 du 23 décembre 2009, n°2010-973 du 27 août 2010, n°2010-1566 du 15 décembre 2010, n°2011-988 du 23 août 2011, n°2013-728 du 12 août 2013 & Décret n°2014-454 du 6 mai 2014, J.O du 7 mai 2014.

[2283] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.

[2284] Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, J.O. du 1er janvier 2006, modifié par les décrets n°2008-907 du 8 septembre 2008, n°2009-639 du 8 juin 2009, n°2010-1058 du 3 septembre 2010 et n°2011-630 du 3 juin 2011.

[2285] Décret n°2006-572 du 17 mai 2006 précité puis Décret n°2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 18 février 2014.

[2286] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche, J.O. du 1er juillet 2008, modifié par les décrets n°2009-340 du 27 mars 2009, n°2010-141 du 10 février 2010 et n°2011-395 du 11 avril 2011.

[2287] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, J.O. du 10 juillet 2008, modifié par les décrets n°2010-806 du 13 juillet 2010, n°2010-1552 du 15 décembre 2010, n°2011-1242 du 5 octobre 2011, n°2011-1371 du 27 octobre 2011, n°2012-985 du 23 août 2012, n°2013-753 du 16 août 2013, n°2013-665 du 23 juillet 2013, n°2013-872 du 27 septembre 2013 et n°2013-1273 du 27 décembre 2013.

[2288] Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, J.O. du 11 juillet 2008, modifié par le décret n°2010-1667 du 29 décembre 2010.

[2289] Décret n°2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes, J.O. du 17 mars 2009, abrogé par le décret n°2012-1511 du 28 décembre 2012 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, J.O. du 30 décembre 2012 (et dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1er mars 2013), lui-même modifié par le décret n°2013-634 du 17 juillet 2013, J.O. du 19 juillet 2013.

[2290] Décret n°2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense, J.O. du 6 octobre 2009, modifié par les décrets n°2011-1633 du 23 novembre 2011 et n°2013-366 du 29 avril 2013, J.O. du 2 mai 2013.

[2291] Décret n°2009-639 du 8 juin 2009 relatif à l'administration centrale des ministères chargés de la santé, des affaires sociales, de la protection sociale, des sports, de la jeunesse et de la vie associative et complétant le décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, J.O. du 9 juin 2009, modifié par les décrets n°2010-95 du 25 janvier 2010, n°2011-495 du 5 mai 2011 et n°2013-727 du 12 août 2013.

[2292] Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié précité.

En général, ces décrets d'organisation des ministères pris par le Premier ministre ne se cantonnent pas à la réglementation des directions et des services mais comprennent également des indications relatives à d'autres structures internes du ministère.

C. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la création et la structuration des autres organes d'administration centrale sauf exception

Les inspections générales[2294] (1), les organes de la gestion budgétaire et comptable de l'administration centrale (2), les organes du ministère de la Défense (3), les organes administratifs chargés de la fonction de communication ministérielle (4) ou les hauts fonctionnaires d'un ministère chargés d'une mission spécifique (5) constituent des organes rattachés « directement » aux ministres[2295]. Or, ils sont généralement créés et structurés par des décrets du Premier ministre.

[2293] Le ministère des Finances n'est pas organisé par un seul texte mais par une mosaïque de dispositions réglementaires, en particulier : Décret n°98-975 du 2 novembre 1998 portant création d'une direction des affaires juridiques au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 3 novembre 1998, p. 16573, modifié par le décret n°2012-958 du 23 août 2012 ; Décret n°2001-1178 du 12 décembre 2001 relatif à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, J.O. du 13 décembre 2001, modifié par le décret n°2009-36 du 12 janvier 2009 ; Décret n°2004-1203 du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor et de la politique économique au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 16 novembre 2004, p. 19271 et modifié par le décret n°2010-291 du 18 mars 2010 ; Décret n° 2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, J.O du 19 novembre 2005, p. 18030 et modifié par le décret n°2012-1247 du 7 novembre 2012 ; Décret n° 2005-440 du 9 mai 2005 relatif au service du contrôle général économique et financier, J.O. du 10 mai 2005, p. 8092 ; Décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'État au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 1er janvier 2006 ; Décret n°2007-447 du 27 mars 2007 relatif à la direction du budget, J.O. du 28 mars 2007 et modifié par le décret n°2012-1221 du 2 novembre 2012 ; Décret n°2007-1664 du 26 novembre 2007 relatif à la direction générale des douanes et droits indirects, J.O. du 27 novembre 2007 ; Arrêté du 13 mars 2013 modifiant l'arrêté du 3 avril 2008 portant organisation de la direction générale des finances publiques, J.O. du 12 avril 2013 ; Décret n°2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, J.O. du 27 décembre 2008 ; Décret n°2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, J.O. du 13 janvier 2009 et modifié par le décret n°2012-984 du 22 août 2012 ; Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 relatif aux attributions du secrétaire général, précité. Sur la fusion des directions et les réformes des directions, cf. spéc. : P. DALLIER & A. de MONTGOLFIER, Rapport d'information du Sénat n°60, *Rapport sur l'enquête de la Cour des comptes relative au bilan de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI)*, enregistré à la présidence du Sénat le 25 octobre 2011. Cf. également : J. RENCKI, « Quand le Trésor se réforme... À propos du projet de transformation (2009-2011) de la Direction générale du trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie », *RFAP*, 2011, n°139, p.549-561.

[2294] Cependant, la définition des missions des différents corps d'inspection rattachés à une administration centrale n'a pas à être détaillée dans le décret d'organisation du ministère sauf si une inspection générale n'est pas constituée sous la forme d'un corps doté d'un statut particulier (SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit*., Fiche 5.2.1).

[2295] On trouve souvent ce genre de précision dans les décrets d'organisation : « L'inspection générale de la jeunesse et des sports, le haut fonctionnaire de défense, le bureau du cabinet et le bureau de la communication sont directement rattachés au ministre » (Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 précité).

1. Une exception à la pleine autonomie : la structuration des inspections générales des ministères

Les inspections générales sont nées dès avant la Révolution française[2296]. On en compte aujourd'hui vingt-deux[2297]. Théoriquement, elles sont créées par décret en Conseil des ministres mais leur organisation est fixée par décret simple du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)[2298].

Seule la définition du statut de trois inspections interministérielles nécessite un décret en Conseil d'État. Ces trois inspections interministérielles sont l'Inspection générale des Finances (IGF)[2299] qui est placée sous l'autorité du ministre de l'Économie et du budget ; l'Inspection générale de l'Administration (IGA)[2300] qui dépend du ministre de l'Intérieur et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)[2301] qui peut être placée sous l'autorité des ministres chargés du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la santé, de la sécurité sociale, de l'action sociale et de la famille.

Les autres inspections générales des administrations centrales ont une vocation purement ministérielle. Il s'agit notamment des Inspections générales des Affaires étrangères[2302], de l'Agriculture[2303], de la Jeunesse et des Sports[2304], des Affaires culturelles[2305], de l'Éducation nationale et de la Recherche[2306], des Affaires maritimes[2307], de

---

[2296] Sur l'histoire des inspections, cf. spéc. : J. MÉNIER, *Les inspections générales*, Berger-Levrault, L'administration nouvelle, 1988, p. 17-59. L'inspection générale de l'administration a par exemple été créée en 1781 sous Necker (Cf. sur le site Internet du ministère de l'Intérieur : « L'histoire de l'inspection générale de l'Administration »). On parle aussi parfois de « conseil général » pour parler de structures qui s'apparentent à des inspections générales (Cf. par ex. : Décret n°2011-1523 du 14 novembre 2011 modifiant le décret n° 2009-64 du 16 janvier 2009 relatif au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, J.O. du 16 novembre 2011).

[2297] J. MORAND-DEVILLER, *op. cit*., p. 132. Depuis les années 1990, et plus encore dans le cadre de la RGPP et de la MAP, leurs structures ont également été rationalisées. Par exemple, l'inspection générale de l'enseignement maritime a été fusionnée avec l'inspection générale des affaires maritimes (Cf. Décret n°2008-681 du 9 juillet 2008 relatif à l'inspection générale des affaires maritimes, J.O. du 10 juillet 2008).

[2298] Pour aller plus loin sur l'organisation des inspections, cf. spéc. : J. MÉNIER, *Les inspections générales*, *op. cit.*, p. 107-140.

[2299] Décret n°73-276 du 14 mars 1973 du relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances, J.O. du 15 mars 1973, p. 2798, modifié par le décret n°2006-1213 du 4 octobre 2006, J.O. du 5 octobre 2006.

[2300] Décret n°2010-154 du 18 février 2010 modifiant le décret n°81-241 du 12 mars 1981 portant statut particulier du corps de l'inspection générale de l'administration, J.O. du 20 février 2010.

[2301] Décret n°2011-931 du 1er août 2011 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des affaires sociales, J.O. du 4 août 2011.

[2302] Décret n°79-936 du 2 novembre 1979 relatif à l'inspection générale des affaires étrangères, J.O. du 7 novembre 1979, p. 2760.

[2303] Décret n°2001-1038 du 8 novembre 2001 portant statut particulier du corps de l'inspection générale de l'agriculture, J.O. du 10 novembre 2001, p. 17906 et modifié par le décret n°2006-483 du 26 avril 2006.

[2304] Décret n°2002-53 du 10 janvier 2002 portant statut particulier du corps de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, J.O. du 12 janvier 2002, p. 752 et modifié par le décret n°2007-676 du 3 mai 2007.

[2305] Décret n°2003-729 du 1er août 2003 portant organisation de l'inspection générale des affaires culturelles, J.O. du 5 août 2003, p. 13496 et modifié par les décrets n°2008-144 du 15 février 2008 et n°2009-1433 du 20 novembre 2009.

la gendarmerie nationale[2308], des services judiciaires[2309], de la police nationale[2310] et des armées[2311].

Notons enfin que, en raison de l'indépendance dont elles doivent bénéficier dans l'exercice de leurs missions, les inspections générales sont beaucoup plus autonomes que les autres structures de l'administration centrale. Pour autant, elles demeurent subordonnées au Gouvernement.

2. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des acteurs de la gestion budgétaire et comptable du ministère

Le décret du 7 novembre 2012, pris sur le fondement de l'article 37 de la Constitution et sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'Économie et des finances, définit quels sont les acteurs de la gestion budgétaire et comptable des ministères.

a) Le responsable de la fonction financière ministérielle

L'article 69 du décret du 7 novembre 2012[2312] prévoit que, pour chaque ministère, un responsable de la fonction financière ministérielle est désigné par le ministre. Le plus souvent, cette fonction est confiée au directeur des affaires financières du ministère[2313] mais elle peut également être attribuée à une autre figure clé, en particulier au secrétaire général[2314].

[2306] Décret n°89-833 du 9 novembre 1989 relatif au statut particulier des inspecteurs généraux de l'éducation nationale, J.O. du 14 novembre 1989, modifié par le décret n°99-878 du 13 octobre 1999, J.O. du 16 octobre 1989, p. 15493 et le Décret n°2004-395 du 6 mai 2004 J.O. du 7 mai 2004, p. 815.

[2307] Décret n°2008-681 précité.

[2308] Décret n°2009-1727 du 30 décembre 2009 relatif à l'inspection générale de la gendarmerie nationale et modifiant le code de la défense (partie réglementaire), J.O. du 31 décembre 2009.

[2309] Décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires, J.O. du 30 décembre 2010.

[2310] Décret n°2013-784 du 28 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation de l'inspection générale de la police nationale, J.O. du 30 août 2013, modifié par le décret n°2014-467, J.O. du 10 mai 2014.

[2311] Cf. Articles D.3124-1 à 3124-6 du Code de la Défense.

[2312] Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 précité.

[2313] Cf. par ex. : Arrêté du 6 septembre 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle pour le ministère de l'éducation nationale et pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 14 septembre 2013 ; Arrêté du 1er février 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière du ministère des droits des femmes, J.O. du 15 février 2013 ; Arrêté du 5 février 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, J.O. du 13 février 2013.

[2314] Cf. par ex. : Arrêté du 6 mars 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle et du responsable de programme pour le ministère du redressement productif, J.O. du 3 mai 2013 ; Arrêté du 12 avril 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 20 avril 2013 ; Arrêté du 2 avril 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle et des responsables de programme pour le ministère de l'économie et des finances, J.O. du 9 avril 2013 ; Arrêté du 5 mars 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle et d'un responsable de programme pour le ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, J.O. du 14 mars 2013 ; Arrêté du 31 décembre 2012 portant désignation du responsable de la fonction financière du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, J.O. du 11 janvier 2013.

b) Les responsables de programme (RPROG), de budget opérationnel de programme (BOP) et d'unité opérationnelle (UO) de l'administration centrale

L'article 70 de ce décret dispose quant à lui que, pour chaque programme, un responsable est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits du programme ont été mis. Ce responsable désigne les responsables de budget opérationnel de programme (BOP) ainsi que les responsables d'unités opérationnelles (UO).

c) Les ordonnateurs au sein de l'administration centrale

L'article 74 du décret du 7 novembre 2012 rappelle que les ministres sont seuls ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses des budgets de leur ministère, en application du IV de l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001.

Or, la pratique gouvernementale veut que les ministres délèguent leur pouvoir à des ordonnateurs secondaires au sein de leur ministère, lesquels peuvent eux-mêmes subdéléguer ce pouvoir.

d) Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (ou CBCM)

Depuis la fin du XIXe siècle, la gestion financière des ministères fait l'objet d'un contrôle étroit. Dès 1890, un poste de « contrôleur des dépenses engagées » a été expérimenté avant d'être généralisé par la loi du 10 août 1922[2315]. Chaque ministère comprenait ainsi un « contrôleur des services financiers », placé sous l'autorité du ministre du Budget et chargé de viser les comptes du ministère[2316].

Consécutivement à la LOLF, le décret en Conseil d'État du 27 janvier 2005[2317] réformant le contrôle financier au sein des administrations de l'État est venu abroger, à compter du 1er janvier 2006, toutes les dispositions de nature réglementaire de la loi du 10 août 1922 qui régissait le contrôle financier depuis plus de quatre-vingts ans.

Un décret en Conseil d'État du 18 novembre 2005[2318], considérablement enrichi par le décret du 7 novembre 2012[2319], a quant à lui défini l'organisation et les missions des

---

[2315] Loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, J.O. du 14 août 1922, p. 8558.

[2316] Sur ce point, cf. spéc. : « Origine et évolutions du contrôle financier », *in* M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN & J.-P. LASSALE, *op. cit.*, p. 528.

[2317] Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État, J.O. du 28 janvier 2005, p. 1486.

[2318] Décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, J.O. du 19 novembre 2005, p. 18030.

[2319] Cf. spéc. : Articles 79 à 81 et section 5 du Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, J.O. du 10 novembre 2012 et son arrêté du 11 décembre 2012 relatif au cadre de la gestion budgétaire pris en application de l'article 105 du décret du 7 novembre 2012, J.O. du 16 décembre

nouveaux services de contrôle budgétaire et comptable ministériel. De par ce décret, il est créé auprès des ordonnateurs principaux de l'État – à commencer par les ministres – un service de contrôle budgétaire et comptable ministériel (SCBCM) placé sous l'autorité du ministre chargé du budget. Ce service est dirigé par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) ayant la qualité de comptable public et est constitué de deux départements : un département de contrôle budgétaire et un département comptable[2320].

Au total, le pouvoir réglementaire a très largement défini l'organisation des fonctions financières internes des ministères. Qu'en est-il pour l'organisation d'un ministère aussi atypique que celui de la Défense ? Le Premier ministre est-il pleinement autonome pour organiser celui-ci ?

3. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des organes d'un ministère atypique: le ministère de la Défense

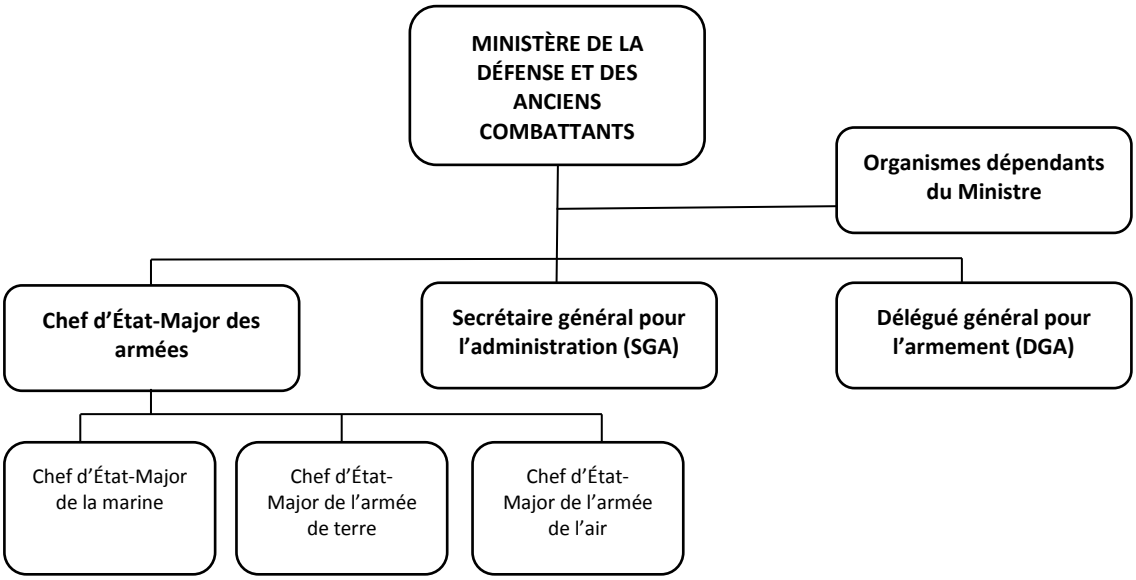
Le ministère de la Défense, en raison de la nature particulière des missions qui lui sont confiées et de l'organisation interne des différentes armées, n'est pas structuré exactement de la même manière que les autres administrations centrales. L'organigramme de ce ministère n'obéit pas à la structure traditionnelle dégagée plus haut ; il répond à une logique organisationnelle *sui generis* (a). Dans cette organisation interne du ministère de la Défense, le Premier ministre dispose-t-il d'un plein pouvoir d'auto-organisation (b) ?

a) L'organigramme spécifique du ministère de la Défense et des Anciens combattants

L'organisation du ministère de la Défense est fondée à la fois sur des organes militaires et des organes civils. L'organigramme simplifié du ministère, disponible sur le site Internet de celui-ci, démontre en quel sens les organes militaires occupent une place prépondérante au sommet de cette administration.

2012. Cf. également : Arrêté du 3 juillet 2013 modifiant l'arrêté du 18 avril 2013 pris pour l'application de l'article 233 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, J.O. du 12 juillet 2013.

[2320] Sachant que l'ensemble des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel relèvent, fonctionnellement et pour leur gestion, du directeur du budget et du directeur général de la comptabilité publique (Article 2 du décret n°2005-1429 précité). Il n'empêche : il existe aussi un CBCM nommé pour contrôler Matignon (Cf. Arrêté du 26 avril 2011 fixant l'assignation comptable de dépenses et de recettes sur le contrôleur budgétaire et comptable ministériel placé auprès des services du Premier ministre, J.O. du 7 mai 2011).



Organigramme du ministère de la Défense en 2014

Sur cet organigramme simplifié, sont qualifiés d' « organismes dépendants du ministre », les organes que l'on trouve classiquement au sein des administrations centrales : directions, inspections, bureaux, organismes rattachés, etc. L'on trouve par exemple dans la liste des organismes dépendants du ministre : la DGSE (Direction générale de la sécurité extérieure), la DGSIC (Direction générale des systèmes d'information et de communication), l'Inspection générale des armées, le Conseil général de l'armement, le Bureau des officiers généraux, etc[2321].

b) Le pouvoir du Premier ministre dans l'organisation interne du ministère de la Défense

Bien que les questions de défense ressortissent en partie à la compétence du chef de l'État, en sa qualité de chef des armées, le Premier ministre est pleinement habilité à prendre un décret d'organisation du ministère de la Défense au même titre qu'il prend ce type de décrets pour les autres ministères.

Actuellement, c'est le décret n°2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Défense qui est en vigueur[2322]. Ce décret présente toutefois une particularité. Alors que les décrets portant organisation des ministères viennent définir les compétences générales des principaux organes qu'ils créent (ex : fonctions des directions), le décret portant organisation du ministère de la Défense se contente de citer les

[2321]Cf.www.defense.gouv.fr/portail-defense/ministere/organisation/organisation-du-ministere-de-la-defense/organismes-dependant-du-ministre/organismes-dependant-du-ministre.
[2322] Décret n°2009-1178 du 5 octobre 2009.

différents organes de cette administration centrale, en ne précisant pas les compétences respectives de chacun de ces organes.

En réalité, l'organisation et les attributions des organes du ministère sont fixées dans bien d'autres décrets. D'une part, le décret portant organisation de l'administration centrale a d'abord été complété par trois décrets du Premier ministre datant du même jour. Ces trois décrets déterminent respectivement les attributions du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée, ainsi que l'organisation et les attributions du secrétariat général pour l'administration et de la direction générale de l'armement[2323]. D'autre part, puisqu'il s'agit d'une question liée au domaine dit réservé du président de la République, celui-ci peut tout à fait décider de faire remonter jusqu'au Conseil des ministres, certaines dispositions organisationnelles relatives au ministère de la Défense[2324]. Dans cette hypothèse, un article de « démeyétisation » sera introduit pour que le Premier ministre puisse recouvrer sa compétence en cas de besoin.

Au total, il s'agit donc bien d'une pleine autonomie du Premier ministre même si l'interventionnisme présidentiel n'est jamais exclu. Cette autonomie primo-ministérielle se retrouve également en ce qui concerne la création et la structuration des organes administratifs chargés de la fonction de communication ministérielle.

4. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des organes administratifs chargés de la fonction de communication ministérielle

Dans chaque ministère, la fonction de communication occupe une place très importante. En dehors de la cellule communication du cabinet du ministre et des services du SIG auxquels tout ministère peut recourir, les ministères comprennent leurs propres structures de communication, créées et structurées par le décret d'organisation pris par le Premier ministre.

[2323] Décret n°2009-1177 du 5 octobre 2009 relatif aux attributions du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée ; Décret n°2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense ; Décret n°2009-1180 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation de la direction générale de l'armement, J.O. du 6 octobre 2009.

[2324] Cf. par ex. : Décret n°2009-870 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, J.O. du 16 juillet 2009.

a) Les délégations, directions, services ou départements en charge de la communication

Les administrations centrales comportent toutes des organes en charge de la communication du ministère. Cette fonction ministérielle de communication est définie dans les décrets d'organisation du ministère et/ou dans les arrêtés venant préciser ces décrets.

Elle peut être assurée par une Direction[2325], une délégation[2326], un service[2327] ou un département[2328] de l'administration centrale. C'est dire que chaque ministère comprend donc son directeur, son délégué, son chef de service ou de département chargé de la communication.

En outre, tous ces organes de communication sont souvent eux-mêmes rattachés au secrétariat général du ministère ou directement à leur ministre de tutelle, voire à son cabinet[2329]. Exceptionnellement, ils peuvent être placés sous le patronage du porte-parole du ministère comme c'est le cas au Quai d'Orsay actuellement[2330].

b) La fonction de porte-parole du ministère

Chaque administration centrale est théoriquement pourvue d'un haut fonctionnaire chargé d'être le porte-parole du ministère sachant que ce haut fonctionnaire ne porte le titre à part entière de « porte-parole » que dans certains ministères régaliens.

En réalité, dans la plupart des départements ministériels, la fonction de communication est assurée par un membre du cabinet du ministre ou confiée à un haut fonctionnaire qui sera rattaché au secrétaire général du ministère et qui entretiendra des liens étroits avec le cabinet. Par exemple, le ministère de la Culture comprend un délégué général à l'information et à la communication qui définit et met en œuvre la politique d'information et de communication du

---

[2325] Cf. Par ex. : La direction de la communication et de la presse du ministère des Affaires étrangères (Décret n°2012-1511 précité).

[2326] Cf. par ex. : La délégation à l'information et à la communication de la défense ou « DICOD » **(**Décret n°2009-1178 du 5 octobre 2009 précité).

[2327] Cf. par ex. : Le service de communication du ministère de l'Économie et des Finances ou « SIRCOM » (Arrêté du 30 avril 2010 portant organisation du secrétariat général des ministères économiques et financiers, J.O. du 4 mai 2010).

[2328] Cf. par ex. : Le département de l'information et de la communication de la Justice ou « DICOM » (Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en départements et bureaux du service de l'administration centrale du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 11 juillet 2008).

[2329] Sur les intitulés et rattachement de la stucture chargée de la communication à l'époque du Gouvernement Fillon 3, Cf. COUR DES COMPTES, *Les dépenses de communication des ministères*, octobre 2011, p.17-20.

[2330] Dans le décret d'organisation du ministère des Affaires étrangères, on peut lire en effet : « La direction de la communication et de la presse, placée sous l'autorité du porte-parole du ministère » (Article 10 du Décret n°2012-1511 précité).

ministère et coordonne l'action des services du ministère dans ces domaines[2331]. Il arrive également parfois que la fonction de communication soit assurée par des directeurs d'administration centrale, lesquels viennent s'exprimer dans les médias.

Les porte-parole les plus connus – car les plus visibles médiatiquement – sont ceux du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Justice ou du ministère de l'Intérieur. Dans ces deux ministères, la tradition veut que soient nommés des haut fonctionnaires prenant le titre officiel de « porte-parole ».

Les acteurs chargés du porte-parolat du ministère sont généralement désignés dans le décret d'organisation du ministère ou, à défaut, par le biais d'un simple arrêté de nomination du ou des ministre(s) concerné(s).

Sur un modèle relativement similaire à celui des porte-paroles, le Premier ministre a créé des postes de hauts fonctionnaires *sui generis* pour homogénéiser le traitement de certaines questions à caractère interministériel au sein des ministères.

5. La pleine autonomie dans la création et la structuration des postes de *hauts fonctionnaires* rattachés à chaque ministère et chargés d'une mission spécifique

Pour les besoins de la cause, le Premier ministre a créé certaines missions spécifiques au sein des différents ministères. Ces missions sont généralement confiées à un haut fonctionnaire occupant déjà un emploi au sein de l'administration centrale (ex : Secrétaire général du ministère). Ces postes spécifiques de hauts fonctionnaires s'apparent à des fonctions et non à des emplois. Ils sont souvent créés à la demande de Matignon qui a besoin de correspondants ministériels pour mettre en œuvre telle ou telle mission précise au sein de chaque administration centrale.

a) Le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (ou HFDS)

Chaque ministère comprend un « haut fonctionnaire de défense et de sécurité ». Si la présence de ce haut fonctionnaire est imposée par l'article 15 de l'ordonnance du 7 janvier 1959[2332], un décret en Conseil d'État fixe son statut et ses prérogatives précises[2333], lesquels sont repris aux articles R1143-1 à R-1143-8 du code de la Défense.

[2331] Arrêté du 8 juillet 2013 modifiant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général, J.O. du 10 juillet 2013.
[2332] Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense, J.O. du 10 janvier 1959, p. 692.
[2333] Décret n°2007-207 du 19 février 2007 relatif aux attributions des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité, J.O. du 20 février 2007.

Ainsi l'article R1143-1 du code de la défense précise-t-il que : « Pour l'exercice de leurs responsabilités en matière de défense et de sécurité : 1° Le ministre de la défense et le ministre des affaires étrangères désignent, pour leurs départements ministériels respectifs, un haut fonctionnaire correspondant de défense et de sécurité, dont ils précisent par arrêté les modalités selon lesquelles ils exercent leurs missions ; 2° Le ministre de l'intérieur est assisté par un haut fonctionnaire de défense ; 3° Les autres ministres sont assistés par un haut fonctionnaire de défense et de sécurité ». Un haut fonctionnaire de défense et de sécurité est également placé auprès du chef du Gouvernement[2334].

Auprès du Premier ministre, c'est le Secrétaire général du Gouvernement qui exerce les fonctions de haut fonctionnaire de défense et de sécurité, sans préjudice des attributions du Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale[2335]. Au sein des administrations centrales, la fonction est normalement assumée par le Secrétaire général du ministère[2336].

b) Le haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie

Pareillement, chaque ministère doit être doté depuis un décret du 3 juillet 1996 d'un « haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie »[2337]. Le ministre charge l'un des services de son administration centrale d'assister ce haut fonctionnaire. Ce haut fonctionnaire coordonne la commission spécialisée de terminologie et de néologie qui est créée dans chaque département ministériel par arrêté du ministre concerné[2338].

c) Le haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation

Chaque ministère doit également désigner un « haut-fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation » en vertu d'une circulaire du 26 août 2003 du Premier ministre[2339], complétée par une circulaire du 30 septembre 2003 du Secrétaire général du Gouvernement[2340].

[2334] Décret n°2012-383 du 20 mars 2012 relatif aux attributions du haut fonctionnaire de défense et de sécurité auprès du Premier ministre, J.O. du 22 mars 2012.
[2335] Cf. Décret n°2012-383 précité.
[2336] Cf. par ex. : Décret du 15 mai 2013 portant nomination d'un haut fonctionnaire de défense et de sécurité - M. Collin (Jean-François), J.O. du 17 mai 2013 ; Décret du 16 avril 2013 portant nomination d'un haut fonctionnaire de défense et de sécurité - M. Guin (Frédéric), J.O. du 18 avril 2013 ; Décret du 2 novembre 2012 portant nomination du secrétaire général du ministère, haut fonctionnaire de défense et de sécurité, commissaire aux transports et aux travaux publics et de bâtiment, J.O. du 3 novembre 2012.
[2337] Décret n°96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l'enrichissement de la langue française, 5 juillet 1996, p. 10169.
[2338] Cf. par ex. : Arrêté du 5 décembre 2011 portant nomination du haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie du ministère des affaires étrangères, J.O. du 9 décembre 2011. Sur le rôle de ce haut-fonctionnaire, cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 3.
[2339] Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, J.O. du 29 août 2003, p. 14720.
[2340] Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation, J.O. du 2 octobre 2003, p. 16824.

Chaque ministère est invité à désigner un haut fonctionnaire responsable de la qualité de la réglementation pour chacun des grands domaines législatifs dont il a la charge. Il appartient au ministre d'apprécier s'il est préférable, compte tenu de l'organisation de son département ainsi que des matières dont il a la charge, de désigner un haut fonctionnaire unique ou d'en choisir un pour chaque grand secteur de réglementation. Le ou les hauts fonctionnaires doivent être choisis parmi les directeurs, directeurs adjoints et chefs de service du ministère. Le plus souvent, le ministre désigne le directeur des affaires juridiques de son administration centrale pour exercer cette responsabilité.

d) Le haut fonctionnaire au développement durable

Depuis 2010, « un haut fonctionnaire au développement durable » a été nommé au sein de chaque ministère. Cette fonction a été créée conformément à la circulaire du 27 septembre 2010 relative à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable pour la période 2010-2013[2341].

e) Le haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits

Depuis peu, un nouveau poste de haut fonctionnaire a également vu le jour : celui de « haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits » entre les hommes et les femmes.

Par une circulaire du 23 août 2012, le Premier ministre a demandé à chaque ministre de désigner au sein de son administration, un haut fonctionnaire chargé de l'égalité des droits qui aura pour responsabilité de définir et de mettre en œuvre la politique du ministère en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans le cadre des orientations générales du Gouvernement en la matière[2342].

Pour occuper ce poste, Jean-Marc Ayrault a recommandé à ses ministres de privilégier « les fonctionnaires d'autorité ou les membres relevant des corps d'inspection »[2343].

[2341] Circulaire n°5494/SG du 27 septembre 2010 relative à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable 2010-2013.

[2342] Sur la question de la féminisation de la haute administration, cf. spéc. le numéro 145 de la Revue française d'administration publique (*RFAP*), *La place des femmes dans les élites administratives*, 2013, 260 p. Cf. également : B. BOYER, *Les femmes et la haute fonction publique*, Coll. Sys, LDGJ, avril 2013 ; Communication relative à la mise en œuvre des engagements du Gouvernement en matière de nominations équilibrées entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique (Conseil des ministres du 23 décembre 2013).

[2343] Cf. Circulaires du 23 août 2012 : Circulaire relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 24 août 2012, p. 13761 et Circulaire relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 24 août 2012, p. 13760.

L'autonomie organique du Premier ministre concernant la structuration des administrations centrales ne s'arrête pas là : il participe également à la création et la structuration de divers services et organismes rattachés aux ministères.

D. La pleine autonomie dans la création et la structuration de divers services et organismes rattachés aux ministères sauf exception

Aux côtés de toutes ces structures d'administration centrale, les organigrammes des ministères ou de Matignon laissent apparaître des milliers[2344] d'autres organes pouvant bénéficier d'une délégation de signature de la part des membres du Gouvernement, tels que notamment :

- les services à compétence nationale[2345] ;
- les commissariats généraux[2346] ;
- les missions interministérielles[2347] ;
- les délégués interministériels[2348] ;

[2344] « Bienfait ou mal français, la polysynodie était déjà prospère sous l'Ancien régime où, pour justifier des décisions autoritaires, le monarque aimait s'entourer de ''Conseils''. À l'heure actuelle, on dénombre près de 5000 comités, conseils, commissions au niveau central, relevant soit du chef de l'État, soit du Premier ministre, soit d'un ministre » (J. MORAND-DEVILLER, *op. cit.*, p. 122).

[2345] Il s'agit par exemple de l'ANSSI (Décret n°2011-170 du 11 février 2011 modifiant le décret n° 2009-834 du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information », J.O. du 13 février 2011), de l'agence des participations de l'État (Décret n° 2011-130 du 31 janvier 2011 modifiant le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale « Agence des participations de l'État », J.O. du 2 février 2011), du service des Retraites de l'État, (Décret n° 2009-1053 du 26 août 2009 portant organisation du service des retraites de l'État, J.O. du 29 août 2009) ou des Archives nationales (Arrêté du 24 décembre 2006 érigeant le service Archives nationales en service à compétence nationale, J.O. du 31 décembre 2006 & Arrêt du 13 février 2012 relatif à l'organisation du service à compétence nationale Archives nationales, J.O. du 25 février 2012).

[2346] Comme le Commissariat général à l'égalité des territoires (Décret n°2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires, J.O. du 2 avril 2014) ou le Commissaire général à l'investissement (Décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement, J.O. du 23 janvier 2010 et modifié par le Décret n°2013-14 du 8 janvier 2013) ou le Commissariat général du développement durable (Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 précité).

[2347] Cf. spéc. les deux grandes missions interministérielles reprises au programme n°129 du budget de l'État : la MIVILUDES (Décret n°2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, J.O. du 29 novembre 2012, p. 19646) & la MILDT (Décret n°82-10 du 8 janvier 1982 portant création du comité interministériel de lutte contre la toxicomanie et de la mission permanente de lutte contre la toxicomanie, J.O. du 12 janvier 1982, p. 242). Cf. par ex. également : Décret n°2013-397 du 13 mai 2013 modifiant le décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la mission interministérielle d'inspection du logement social, J.O. du 15 mai 2013 ; Décret n°2013-7 du 3 janvier 2013 portant création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, J.O. du 5 janvier 2013 ; Décret n°2012-1305 du 26 novembre 2012 créant une mission interministérielle des anniversaires des deux Guerres mondiales, J.O. du 28 novembre 2012).

[2348] Comme le délégué interministériel à l'égalité républicaine et à l'intégration (Décret n°2014-385 du 29 mars 2014 portant création d'un délégué interministériel à l'égalité républicaine et à l'intégration, J.O. du 1er avril 2014), le délégué interministériel à la Méditerranée (Décret n°2013-13 du 7 janvier 2013 relatif au délégué interministériel à la Méditerranée, J.O. du 8 janvier 2013), le délégué interministériel à la fermeture de la centrale de Fessenheim (Décret n°2012-1384 du 11 décembre 2012 instituant un délégué interministériel à la fermeture de la centrale nucléaire et à la reconversion du site de Fessenheim, J.O. du 12 décembre 2012), le

- les hauts conseils[2349] ;
- les hauts comités[2350] ;
- les médiateurs ministériels[2351].

Les décrets d'organisation des ministères précisent souvent en effet que le ministre « peut faire appel aux services de tous les départements ministériels ainsi que des organismes qui leur sont rattachés »[2352].

Le Guide de légistique précise que toutes ces autres structures administratives, lorsqu'elles sont « directement rattachées aux ministres (…) relèvent également du décret d'organisation du ministère »[2353] pris par le Premier ministre.

Habituellement, ce texte organisationnel se contente de les mentionner et de signaler qu'elles sont à la disposition de telle ou telle direction ou délégation d'administration centrale. Or, dans la pratique, ces structures procèdent parfois d'un autre décret du Premier ministre venant définir distinctement leurs attributions ainsi que leurs modalités de fonctionnement.

À l'analyse, on peut observer qu'il ne s'agit pas toujours d'un décret simple du Premier ministre mais aussi d'un décret en Conseil d'État[2354], voire d'un décret en Conseil des ministres[2355] ou même d'un simple arrêté ministériel[2356]. En outre, lorsqu'il s'agit d'un

---

délégué à l'aménagement du territoire (Décret n°2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, J.O. du 15 décembre 2009) ou le délégué au développement durable (Décret n°2004-601 du 24 juin 2004 relatif au délégué interministériel au développement durable, J.O. du 26 juin 2004).

[2349] Comme par exemple : le Haut Conseil des finances publiques (Décret n°2013-144 du 18 février 2013 relatif à la constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques, J.O. du 16 mars 2013), le Haut conseil de la famille (Décret n°2013-115 du 4 février 2013), le Haut conseil à l'égalité entre les hommes et les femmes (Décret n°2013-8 du 3 janvier 2013, modifié par le décret n°2013-212 du 12 mars 2013, J.O. du 14 mars 2013), le Haut conseil pour le financement de la protection sociale (Décret n°2012-428 du 29 mars 2012, J.O. du 30 mars 2012), le Haut conseil des biotechnologies (Décret n°2008-1273 du 5 décembre 2008, J.O. du 7 décembre 2008), le Haut conseil de la santé publique (Décret n°2006-1676, J.O. du 27 décembre 2006), le Haut conseil de la science et de la technologie (Décret n°2006-698, J.O. du 16 juin 2006), le Haut conseil de l'Éducation (Décret n°2005-999 du 22 août 2005, J.O. du 23 août 2005), le Haut conseil à l'intégration (Décret n°89-912, J.O. du 23 décembre 1989).

[2350] Cf. par ex. : Décret n°2014-14 du 8 janvier 2014 modifiant le décret n°92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, J.O. du 10 janvier 2014 ou Décret n°91-1216 du 3 décembre 1991 portant création du Haut Comité de la santé publique, J.O. du 4 décembre 1991, p. 15832.

[2351] Comme le médiateur des ministères économiques et financiers (Décret n°2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 28 avril 2002) ou le médiateur de l'Éducation nationale (Décret n°98-1082 du 1er décembre 1998 instituant des médiateurs à l'éducation nationale, J.O. du 2 décembre 1998, p. 18163).

[2352] Décret n°2012-778 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre des droits des femmes, J.O. du 25 mai 2012.

[2353] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 5.2.1. Ajoutons qu'elles sont souvent financées sur le budget du ministère de rattachement.

[2354] Cf. Décret n°2002-612 du 26 avril 2002 précité.

[2355] Cf. Décret n°2009-1549 du 14 décembre 2009 précité.

décret du Premier ministre, il peut aussi bien s'agir d'un décret d'exécution[2357] que d'un décret autonome[2358]. En clair, le principe est celui de la pleine autonomie du Premier ministre dans la création et la structuration de ces organes mais ce principe peut connaître des tempéraments.

Au reste, l'organisation de l'administration centrale est toujours le résultat d'une partition interne de compétences entre le Chef du Gouvernement et ses ministres. Autrement dit, les membres du Gouvernement disposent d'un pouvoir d'auto-organisation interne de leur ministère très important. Ce sont eux qui structurent dans le détail leur administration centrale.

§2 – La pleine autonomie du ministre dans la structuration détaillée de son administration centrale

Si le Premier ministre organise par voie de décret la structure globale de chaque ministère, en secrétariats généraux, directions générales, directions et services, le ou les ministre(s) concerné(s) détaillent l'organisation de toutes ces divisions par voie d'arrêté (A) ainsi que l'organisation des sous-directions, des missions, des secteurs, des départements et des bureaux de leur(s) ministère(s) (B). Ajoutons aussi que le ministre peut créer des postes d'expert de haut niveau et de directeur de projet (C). Tout ceci étant pour le moins compliqué, afin d'y voir plus clair dans la partition interne des compétences entre le chef du Gouvernement et ses ministres, une synthèse s'impose (D).

[2356] Cf. par ex. : Arrêté du 30 novembre 2011 modifiant les arrêtés du 23 septembre 1998 portant création d'un Haut Comité des célébrations nationales auprès du ministre chargé de la culture et du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines, J.O. du 7 décembre 2011.

[2357] Décret n°2005-999 du 22 août 2005 précité, pris en vertu des articles L. 230-1 à L. 230-3, L. 122-1-1, L.401-1 et L. 625-1 du Code de l'Éducation.

[2358] Décret n°2007-1062 du 5 juillet 2007 instituant un délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, J.O. du 6 juillet 2007 ou Décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 précité.

A. Une pleine autonomie du ministre pour préciser la structuration des secrétariats généraux, directions générales, directions, services et inspections générales par voie d'arrêtés

L'organisation des structures les plus élevées dans la hiérarchie de l'administration centrale n'est pas que le fait du Premier ministre. En la matière, chaque ministre dispose d'un pouvoir de proposition, d'un pouvoir de validation, d'un pouvoir d'exécution et d'un pouvoir de direction.

Le ministre est d'abord une force de **proposition**. Si le décret d'organisation est préparé par le Secrétariat général du Gouvernement puis revêtu de la signature du Premier ministre, le ministre est consulté à l'occasion de sa rédaction. On en veut pour preuve le fait que les décrets d'organisation contiennent dans leurs visas, la formule : « Sur le rapport du ministre de »[2359].

Le ministre a également voix au chapitre en tant qu'il **valide** juridiquement le décret d'organisation de son ministère. En effet, ce décret est toujours contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s). Autrement dit, même si l'on sait que cela reste très théorique, le ministre, par le biais du contreseing, peut donner ou non son accord.

Le ministre dispose par ailleurs d'un **pouvoir d'exécution**. Il lui appartient de fixer[2360] par voie d'arrêté l'organisation détaillée des secrétariats généraux[2361], des différentes directions[2362] ou délégations[2363], des services[2364] ou des inspections générales[2365]. De manière

---

[2359] Cf. par ex. : « Sur le rapport du ministre de la culture et de la communication » (Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006 précité) ou bien : « Sur le rapport de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État » (Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité).

[2360] Sachant que parfois, par délégation de signature, c'est l'un des responsables du ministère qui prend l'arrêté (Cf. par ex. : Arrêté du 24 avril 2002 portant approbation du règlement intérieur du service de l'inspection générale de l'agriculture, J.O. du 25 avril 2002, p. 7409).

[2361] Si le décret du Premier ministre fixe les attributions du secrétaire général, l'arrêté du ministre aura le plus souvent pour finalité de fixer l'organisation en services du secrétariat général. Cf. par ex. : Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur, J.O. du 14 août 2013 ; Arrêté du 12 avril 2013 fixant la liste et les attributions des organismes directement rattachés au secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense et la liste des organismes dont il exerce la présidence ou la tutelle, J.O. du 25 mai 2013 ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en services du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 11 juillet 2008, modifié par l'Arrêté du 22 mars 2012, J.O. du 4 avril 2012 ; cf. également : Arrêté du 23 juillet 2012 modifiant deux arrêtés du 9 juillet 2008 relatifs à l'organisation des services du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 3 août 2012 ; Arrêté du 8 janvier 2013 modifiant l'arrêté du 22 juin 2012 fixant la liste et les attributions des organismes directement rattachés au secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense et la liste des organismes dont il exerce la présidence ou la tutelle, J.O. du 15 janvier 2013 ; Arrêté du 17 janvier 2013 modifiant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général du ministère de la Culture et de la Communication, J.O. du 24 janvier 2013, modifié par l'Arrêté du 30 juin 2014, J.O. du 12 juillet 2014 ; Arrêté du 19 avril 2013 modifiant l'arrêté du 30 avril 2010 portant organisation du secrétariat général des ministères économique et financier, J.O. du 5 mai 2013.

[2362] Cf. par exemple, parmi les arrêtés les plus récents : Arrêté du 25 octobre 2013 modifiant l'arrêté du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police judiciaire, J.O. du 27 octobre 2013 ; Arrêté du 27 septembre 2013 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration

très classique, à la fin de chaque décret d'organisation, le dernier article vient rappeler que le ou les ministre(s) concerné(s), « sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret »[2366]. Ainsi, le ministre est libre dans l'organisation interne de son administration centrale car les décrets d'organisation restent souvent imprécis. Il peut donc compléter par voie d'arrêtés l'agencement de son ministère, pourvu naturellement que ses arrêtés respectent le décret d'organisation.

---

centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, J.O du 29 septembre 2013 ; Arrêté du 26 septembre 2013 modifiant l'arrêté du 21 avril 2009 portant organisation de la direction générale du Trésor, J.O du 28 septembre 2013 ; Arrêté du 10 septembre 2013 modifiant l'arrêté du 3 avril 2008 portant organisation de la direction générale des finances publiques, J.O du 19 septembre 2013 ; Arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, J.O. du 14 août 2013 ; Arrêté du 11 avril 2013 modifiant l'arrêté du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 17 avril 2013 ; Arrêté du 28 mai 2014 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2012 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, J.O. du 20 juin 2014.
; Arrêté du 19 janvier 2012 modifiant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des médias et des industries culturelles, J.O. du 29 février 2012 ; cf. également : Arrêté du 22 février 2012 portant organisation de la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services en sous-directions et en bureaux, J.O du 3 mars 2012 ; Arrêté du 24 juillet 2012 relatif à l'organisation de la direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques ; Arrêté du 18 juin 2012 modifiant l'arrêté du 23 décembre 2009 modifié portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, J.O. du 28 juin 2012 ; Arrêté du 16 juillet 2012 modifiant l'arrêté du 3 avril 2008 portant organisation de la direction générale des finances publiques, J.O. du 24 juillet 2012, J.O. du 24 juillet 2012 ; Arrêté du 10 octobre 2012 portant organisation de la direction générale de la santé, J.O. du 12 octobre 2012 ; Arrêté du 11 décembre 2012 modifiant l'arrêté du 2 décembre 2009 relatif à l'organisation de la direction générale de l'armement, J.O. du 13 décembre 2012 ; Arrêté du 7 février 2013 modifiant l'arrêté du 23 décembre 2009 modifié portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, J.O. du 21 février 2013, etc.

[2363] Cf. par ex. : Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne de la délégation à la sécurité et à la circulation routières, J.O. du 14 août 2013.

[2364] Cf. par ex. : Arrêté du 4 octobre 2013 modifiant l'arrêté du 20 avril 2012 portant organisation du service des systèmes d'information et de la modernisation de la direction générale de l'aviation civile, J.O. du 17 octobre 2013 ; Arrêté du 12 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation du service de la protection, J.O. du 14 août 2013 ; Arrêté du 11 décembre 2012 modifiant l'arrêté du 6 avril 2009 portant organisation du service parisien de soutien de l'administration centrale, J.O. du 13 décembre 2012 ; Arrêté du 26 décembre 2012 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État relevant du ministère de l'intérieur, J.O. du 28 décembre 2012 ; Arrêté du 18 janvier 2013 relatif à la création et aux attributions du service ministériel des systèmes d'information de fonctionnement-ressources humaines, J.O. du 9 févier 2013.

[2365] À titre d'exemple : « Les attributions et l'organisation de l'inspection générale de la gendarmerie nationale sont précisées par arrêté du ministre de l'intérieur » (Décret n°2009-1727 du 30 décembre 2009 précité). Cf. par ex. : Arrêté du 4 août 2011 modifiant l'arrêté du 27 août 2010 relatif aux missions et à l'organisation de l'inspection générale de la police nationale, J.O. du 13 août 2011 ; Arrêté du 24 avril 2002 portant approbation du règlement intérieur du service de l'inspection générale de l'agriculture, précité ; Arrêté du 3 août 1982 relatif à l'inspection générale des affaires culturelles, J.O. du 5 novembre 1982, p. 59874 ; cf. également : Arrêté du 9 juillet 2008 relatif aux missions et à l'organisation du Conseil général de l'environnement et du développement durable pris pour l'application du décret n°2008-679 du 9 juillet 2008, J.O. du 10 juillet 2008 ou encore, plus précisément : Arrêté du 19 septembre 2012, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Organisation pour l'année universitaire 2012-2013, B.O. n°35 du 27 septembre 2012.

[2366] Afin de mesurer concrètement dans quelle mesure les arrêtés ministériels viennent compléter le décret d'organisation, l'on pourra se référer au décret d'organisation du ministère de l'enseignement supérieur et à ses arrêtés d'exécution : Décret n°2009-293 du 16 mars 2009 modifiant le décret n°2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 17 mars 2009 ; Arrêté du 16 mars 2009 modifiant l'arrêté du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 17 mars 2006 ; Arrêté du 16 mars 2009 fixant la liste des services concernés par la restructuration de l'administration centrale du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et déterminant les montants et modalités d'attribution de la prime de restructuration de service et de l'indemnité de départ volontaire, J.O. du 17 mars 2006.

Le ministre a enfin une autonomie organisationnelle en tant qu'il se voit attribuer dans chaque décret, **un pouvoir de direction** de l'administration centrale. Les formules ne manquent pas pour en faire la démonstration : « Le secrétaire général du ministère (…) assiste les ministres pour l'administration de leur ministère »[2367] ; « Le secrétaire général assiste le ministre dans la définition des politiques et la conduite des affaires »[2368] ; « L'administration centrale du ministère (…) comprend » telles ou telles structures « qui sont rattachées au ministre »[2369] ; « Le ministre a autorité sur la direction générale de »[2370] ; « Le corps de l'inspection générale (…) est placé sous l'autorité directe du ministre chargé de »[2371] ; « Sous l'autorité directe du ministre »[2372], etc.

Si l'autonomie du ministre est partielle s'agissant de l'organisation des structures les plus élevées de son administration centrale, elle est totale concernant l'architecture des sous-directions et des bureaux.

B. Une pleine autonomie du ministre dans la structuration des sous-directions et des bureaux de son ministère

L'article 3 du décret du 15 juin 1987 modifié[2373] dispose que « l'organisation des directions générales, directions et services des administrations centrales en sous-directions est fixée par un arrêté du ministre concerné »[2374]. Très souvent, les sous-directions concernent plusieurs ministères et plusieurs ministres sont alors cosignataires de l'arrêté[2375].

[2367] Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.
[2368] Décret n°2009-291 du 16 mars 2009 précité.
[2369] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 ou Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié précités.
[2370] Décret n°2009-1178 du 5 octobre 2009 précité.
[2371] Décret n°73-276 du 14 mars 1973 précité.
[2372] Décret n°2008-679 du 9 juillet 2008 précité.
[2373] Décret n°2005-124 du 14 février 2005 précité.
[2374] Et non plus par un arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre concerné comme par le passé. Cf. quelques exemples récents : Arrêté du 13 février 2013 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative, J.O. du 28 février 2013 ; Arrêté du 3 janvier 2013 modifiant l'arrêté du 23 février 2009 relatif à l'organisation de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité en sous-directions et bureaux, J.O. du 11 janvier 2013 ; Arrêté du 13 mars 2012 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, J.O. du 22 mars 2012 ; mais surtout, cf. : Arrêté du 23 mai 2006, Attributions de fonctions à l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (B.O. spécial n°4 du 4 juin 2006, p.36-63, modifié à de très nombreuses reprises (Comme par ex. par l'Arrêté du 4 septembre 2012, Administration centrale du MEN et du MESR, Attributions de fonctions, B.O. n°36 du 4 octobre 2012) ; Arrêtés du 9 juillet 2008 relatifs à l'organisation des services du ministère de la justice en sous-directions et bureaux (Arrêté du 22 mars 2012 modifiant divers arrêtés du 9 juillet 2008 relatifs à l'organisation des services du secrétariat général du ministère de la justice ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions et bureaux du service de la synthèse, de la stratégie et de la performance du secrétariat général du ministère de la justice ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions, départements et bureaux du service support et moyens du secrétariat général du ministère de la justice ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en départements et bureaux du service de l'administration centrale du secrétariat général du ministère de la justice ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du secrétariat général du ministère de la justice ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux du

Au total, les directions et services d'administration centrale sont divisés en près de 500 sous-directions, elles-mêmes subdivisées en près de 2000 bureaux. Les sous-directeurs peuvent être, soit placés sous l'autorité d'un directeur, soit directement rattachées au ministre. Quant aux chefs de bureaux, ils sont placés sous l'autorité des sous-directeurs ou exceptionnellement directement rattachés à un chef de service.

Au même niveau hiérarchique que les sous-directions, les arrêtés créent parfois des « missions », des « secteurs » ou des « départements ». En fait, l'autonomie du ministre dans le choix des dénominations est ici importante. En consultant par exemple l'organigramme de chaque direction du ministère de la Culture et de la Communication, il est possible d'observer la variété des structures[2376]. Or, il apparaît que seules les sous-directions et les départements sont généralement[2377] subdivisés en Bureaux, le principe voulant que ce soient essentiellement les sous-directions qui soient scindées en Bureaux. D'ailleurs seule l'appellation juridique de « sous-direction » figure dans le décret du 15 juin 1987.

De manière générale, ces bureaux, qui sont « les cellules de base du travail gouvernemental »[2378], comprennent entre 3 et 10 personnes selon l'importance du secteur d'activité traité. Or, il existe des cas particuliers comme celui du Bureau de la Direction du Budget qui comprend pas moins de 150 fonctionnaires. Les fonctionnaires de ces bureaux, traditionnellement dénommés « Rédacteurs », sont aussi aujourd'hui qualifiés de « chargés d'études ».

Depuis 2008, les ministres peuvent également créer des emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet au sein de leur ministère.

---

service des affaires européennes et internationales du secrétariat général du ministère de la justice, etc.), J.O. du 11 juillet 2008.

[2375] En ce sens, cf. : Arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction des systèmes d'information en sous-directions et en bureaux, J.O. du 14 août 2013 ; Arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction des ressources humaines en sous-directions et en bureaux, J.O. du 14 août 2013 ; Arrêté du 22 février 2012 portant organisation de la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services en sous-directions et en bureaux, J.O du 3 mars 2012 ; cf. également : Arrêté du 11 décembre 2012 modifiant l'arrêté du 2 décembre 2009 relatif à l'organisation de la direction générale de l'armement, J.O. du 13 décembre 2012.

[2376] Cf. organigrammes disponibles sur les différents sites Internet des ministères.

[2377] L'adverbe « généralement » a son importance ici car il existe toujours des exceptions : des bureaux peuvent par exemple être directement rattachés à une direction (Cf. par ex. : Article 3 de l'Arrêté du 21 décembre 2012 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure, J.O. du 11 janvier 2013).

[2378] P. JAN, *op.cit.*, p. 96.

C. Une pleine autonomie dans la création des emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet

Le décret en Conseil d'État du 21 avril 2008 rappelle que des emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet peuvent être créés au sein des services de l'administration centrale[2379].

Ces hauts fonctionnaires sont placés auprès des secrétaires généraux des ministères, des délégués généraux ou des délégués relevant directement du Premier ministre, ou d'un ou plusieurs ministres, des directeurs généraux, des directeurs ou des chefs de service des administrations centrales, des chefs d'inspection générale ou des vice-présidents des conseils généraux institués dans les ministères. En outre, pour le ministère de la défense, ils peuvent être placés auprès du chef d'état-major des armées ou auprès de chacun des chefs d'état-major d'armée. Le cas échéant, ils peuvent être rattachés à plusieurs des autorités mentionnées ci-dessus, relevant éventuellement de ministres différents.

En résumé donc, le Premier ministre en définit les grandes lignes organisationnelles tandis que le ministre se charge de détailler cette organisation. Il paraît judicieux de proposer une synthèse permettant de schématiser clairement ce partage des rôles interne à l'organisation gouvernementale.

D. Essai de synthèse de la répartition des compétences entre le Premier ministre et ses ministres en matière d'organisation des structures d'administration centrale

Il est possible de synthétiser de manière didactique, sous forme de tableaux, l'autonomie respective du Premier ministre et des membres du Gouvernement dans la création et l'organisation des administrations centrales.

Les tableaux ci-dessous doivent néanmoins être pris avec précaution car il sont le produit d'un travail de recoupement et parce qu'il ne s'appliquent qu'aux cas généraux, le droit cultivant toujours passionnément les exceptions. Cela étant, il a été possible de dégager les grands principes subséquents en matière de création (1) et d'organisation interne (2) des structures de l'administration centrale.

[2379] Décret n°2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'État et de ses établissements publics, J.O. du 23 avril 2008.

1. Type de structure et autorité de création des structures de l'administration centrale

LA CRÉATION D'UNE STRUCTURE D'ADMINISTRATION CENTRALE	
TYPE DE STRUCTURE D'ADMINISTRATION CENTRALE	**TEXTE RÉGISSANT LA CRÉATION DE LA STRUCTURE**
Création d'un Secrétariat général de ministère	Décret du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)
Création d'une direction générale de ministère	Décret du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)
Création d'une direction de ministère	Décret du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)
Création de services de ministère	Décret du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)
Création d'une sous-direction de ministère, d'une mission, d'une division, d'un secteur ou d'un département de ministère	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Création d'un bureau de ministère	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Création d'une inspection générale de ministère	Décret en Conseil des ministres[2380]
Création de services et d'organismes divers rattachés au ministère	Décret en Conseil des ministres ou décret en Conseil d'État ou décret simple
Création de postes de hauts fonctionnaires spécifiques (hauts fonctionnaire de défense, etc)	Décret en Conseil des ministres ou décret en Conseil d'État, décret simple ou circulaire
Responsable de la fonction financière ministérielle	Décret en Conseil des ministres et en Conseil d'État
Contrôleur budgétaire et comptable ministériel	Décret en Conseil d'État

2. Type de structure et autorité d'organisation des structures de l'administration centrale

L'ORGANISATION INTERNE D'UNE STRUCTURE D'ADMINISTRATION CENTRALE		
TYPE DE STRUCTURE D'ADMINISTRATION CENTRALE	**TEXTE RÉGISSANT L'ORGANISATION DE LA STRUCTURE**	
	Organisation générale	**Organisation détaillée**
Organisation d'un Secrétariat général de ministère	Décret du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Organisation d'une direction générale de ministère	Décret du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Organisation d'une direction de ministère	Décret du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Organisation des services de ministère	Décret du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Organisation d'une sous-direction de ministère, d'une mission, d'une division, d'un secteur ou d'un département de ministère	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)	
Organisation d'un bureau de ministère	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)	
Statut d'une inspection générale à vocation interministérielle (IGF, IGA, IGAS)	Décret en Conseil d'État[2381]	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Statut d'une inspection générale à vocation ministérielle	Décret du Premier ministre contresigné par le ou les ministre(s) concerné(s)	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Organisation de services et d'organismes divers rattachés au ministère	Décret en Conseil des ministres ou décret en	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)

[2380] Cf. par ex. : Décret n°79-936 du 2 novembre 1979 relatif à l'inspection générale des affaires étrangères, J.O. du 7 novembre 1979, p. 2760.

[2381] Cf. Décret n°73-276 du 14 mars 1973, Décret n°2010-154 du 18 février 2010 et Décret n°2011-931 du 1er août 2011 précités.

	Conseil d'État ou décret simple	
Statut des hauts fonctionnaires spécialisés	Décret en Conseil des ministres ou décret en Conseil d'État, décret simple ou Circulaire	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Statut du responsable de la fonction financière ministérielle	Décret en Conseil des ministres et en Conseil d'État	Arrêté du ou des ministre(s) concerné(s)
Statut du contrôleur budgétaire et comptable ministériel	Décret en Conseil d'État	Arrêté du ministre de l'Économie, du Budget ou de la fonction publique

*

Une première conclusion peut être tirée de ce qui a été dit précédemment s'agissant de la création et de la structuration des organes de l'administration gouvernementale : le principe de la pleine autonomie du Gouvernement en la matière est vérifié à quelques tempéraments près.

En premier lieu, aucune disposition constitutionnelle ou législative ne régit **les cabinets ministériels**. Le Gouvernement a créé lui-même le droit des cabinets, lesquels « font corps avec le ministre »[2382]. Exceptés le décret du 28 juillet 1948 (tombé partiellement en désuétude), l'arrêté du 14 février 1959 relatif au cabinet militaire du Premier ministre, les circulaires primo-ministérielles relatives aux effectifs des cabinets et le jaune budgétaire afférent aux personnels affectés en leur sein, les cabinets ministériels demeurent une institution coutumière régie par des règles non écrites, posées en toute autonomie par les Gouvernements successifs.

En second lieu, cette pleine autonomie se retrouve dans la création et la structuation des **organes chargés de la coordination gouvernementale**. Le Secrétariat général du Gouvernement et les réunions interministérielles sont respectivement de purs produits de la coutume et de la pratique gouvernementales. Le SGAE procède d'un décret en Conseil d'État tandis que le SGMAP relève d'un décret simple du Premier ministre. Le SIG a d'abord été institué informellement par une circulaire puis, formellement, par un arrêté du Premier ministre avant d'être réorganisé par un décret en Conseil des ministres comportant un article de *démeyétisation*. Le SGMer a été instauré par un décret simple du Président qui a été modifié par un décret en Conseil des ministres mais qui comprend également un article de *démeyétisation*. Finalement, seul le SGDSN a été créé par un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres, lequel ne peut donc être modifié par décret du Premier ministre[2383].

[2382] P. JAN, *op. cit.*, p. 110.
[2383] À l'exception « des dispositions des articles D. 1132-4 à D. 1132-6 de la section 1 du chapitre II du titre III du livre Ier de la partie 1 de la partie réglementaire du code de la défense mentionnées à l'article 3 » du décret n°2099-1657 précité.

Dans ce dernier cas, il y a exception au principe de la pleine autonomie dans la mesure où il s'agit d'un secrétariat traitant d'une question liée au domaine réservé du chef de l'État, en l'occurrence la Défense nationale. L'intrusion du président de la République dans l'organisation de l'administration gouvernementale s'est d'ailleurs manifestée à d'autres égards. Par exemple, entre 2008 et 2010, le SIG a été piloté politiquement depuis l'Élysée. De même, en 2014, François Hollande a décidé de nommer son conseiller aux affaires européennes à la tête du SGAE alors que l'usage voulait que ce soit le conseiller Europe du Premier ministre qui soit appelé à exercer cette fonction.

En dernier lieu, il a pu être observé en quel sens le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement jouissaient d'une pleine autonomie dans la création et la structuration de **l'administration centrale**. Schématiquement, il faut retenir que le chef du Gouvernement est totalement libre dans la création et la structuration de l'administration centrale (ex : création et organisation d'un SG, d'une direction générale, d'une direction et de services d'un département ministériel) mais qu'il appartient à chaque ministre concerné de structurer lui-même dans le détail son ministère par voie d'arrêtés (ex : création et organisation d'une sous-direction ou d'un bureau). Seule la création d'organismes rattachés au ministère, des inspections générales et de certains postes de haut fonctionnaires est susceptible de relever d'une autonomie partagée, c'est-à-dire de voir le jour par un décret pris en Conseil des ministres.

En somme, le Gouvernement dispose bien d'un plein pouvoir d'auto-création et d'auto-structuration de son administration gouvernementale. Cette autonomie organique ne s'arrête pas là : le Gouvernement recrute de manière discrétionnaire une grande partie des collaborateurs de son administration parisienne et définit lui-même nombre d'aspects de leur statut.

Chapitre 2nd La pleine autonomie du Gouvernement dans le recrutement et la définition du statut des collaborateurs de l'administration gouvernementale

Un propos de Nicolas Sarkozy, lors de son passage à la tête du ministère des Finances, a permis de rappeler, s'il en était besoin, toute la brutalité et la cruauté incarnées dans le pouvoir gouvernemental de nomination et de révocation : « Je ne connaissais pas le directeur du personnel, déclara-t-il devant un parterre de hauts fonctionnaires et d'élus, j'ai eu le plaisir de le saluer pour lui dire au revoir »[2384].

Au-delà de l'anecdote politique, ce propos tenu par un membre du Gouvernement a de quoi interpeller sur le plan juridique. Alors que la Constitution et la loi organique font du président de la République le titulaire du pouvoir de nomination de droit commun aux emplois civils et militaires les plus élevés de l'État, comment se fait-il qu'un ministre puisse révoquer ou nommer discrétionnairement un directeur de son ministère ?

À la vérité, le partage *des* pouvoirs de nomination[2385] au sein du pouvoir exécutif obéit à une répartition de compétences extrêmement subtile. D'une part, il est indéniable qu'il existe un « divorce entre la théorie et la pratique » ou entre « le juridique et le politique »[2386] s'agissant des nominations. Pour le dire autrement, lorsque le Président bénéficie formellement du pouvoir juridique de nomination, il ne choisit pas nécessairement la personne nommée ; il se contente souvent d'avaliser les propositions de ses ministres, d'y opposer son *veto* ou de faire jouer son *pouvoir d'évocation* s'il le juge nécessaire. D'autre part, au-delà de ces « jeux d'influences politiques »[2387], l'analyse juridique des différentes procédures de recrutement des collaborateurs de l'administration gouvernementale met en lumière le fait que le pouvoir de nomination du président de la République ne s'étend pas à l'infini.

En effet, juridiquement, les membres du Gouvernement disposent d'une pleine autonomie pour nommer leurs *collaborateurs de cabinet* ainsi qu'à de nombreux *emplois*

[2384] Cité in : T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit.*, p. 37.
[2385] En effet, au regard de la complexité de la question, mieux vaut « parler *des* pouvoirs de nomination », plutôt que « *du* pouvoir de nomination » (P. YOLKA, « Le pouvoir de nomination du chef de l'État sous la Ve République », *RDP*, 1999, p. 757).
[2386] *Idem*, p. 10.
[2387] *Idem*, p. 11.

supérieurs fonctionnels au sein de leur département ministériel. En revanche, contrairement à ce que leur dénomination pourrait laisser penser, *les emplois à la décision du Gouvernement* constituent une exception au principe de la pleine autonomie dans la mesure où ces nominations relèvent d'un décret en Conseil des ministres. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un exemple archétypal d'une autonomie conférée par le législateur au Gouvernement, et que les membres de celui-ci conservent une pleine autonomie de proposition pour ces emplois (Section 1).

L'étude des pouvoirs de nomination dont disposent les membres du Gouvernement appelle celle du statut des collaborateurs de l'administration gouvernementale. Faute de disposition constitutionnelle et législative, les Premiers ministres successifs ont été conduits à définir eux-même le statut des collaborateurs des cabinets ministériels. Dans le respect du droit de la fonction publique et dans le cadre de leur pouvoir réglementaire, le chef du Gouvernement et ses ministres ont défini une grande partie du statut des collaborateurs de l'administration centrale et des organes chargés de la coordination gouvernementale (Section 2).

SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LE RECRUTEMENT DES MEMBRES DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ?

Les membres du Gouvernement disposent d'une pleine autonomie dans le recrutement des membres de leurs cabinets ministériels (§1), d'une autonomie partagée s'agissant des *emplois à la décision du Gouvernement* (§2) et d'une pleine autonomie s'agissant des *nominations aux emplois supérieurs fonctionnels* de leur département ministériel (§3). Dans un souci didactique, le nombre de ces emplois étant très élevé, il est apparu nécessaire de proposer un tableau permettant d'identifier précisément les autorités de nomination pour chacun d'entre eux (§4).

§1 – La pleine autonomie des membres du Gouvernement dans le recrutement des membres de leurs cabinets ministériels

Une des premières décisions d'un ministre consiste à former l'équipe de collaborateurs qui va l'accompagner dans son action quotidienne, c'est-à-dire son cabinet ministériel.

Juridiquement, un membre du Gouvernement peut nommer qui il veut au sein de son cabinet, cette nomination devant simplement intervenir par voie d'arrêté ministériel. Autrement dit, le ministre ou le secrétaire d'État sont les autorités de nomination officielles

des membres de leur cabinet. En théorie, chaque membre du Gouvernement compose son cabinet lui-même (A). En revanche, le Premier ministre intervient régulièrement – le plus souvent par voie de circulaire – pour fixer un plafond d'effectifs à respecter au sein de chaque cabinet (B).

A. Une autonomie juridique totale quant aux profils de collaborateurs potentiellement recrutables

Un ministre choisit personnellement et discrétionnairement l'ensemble de ses collaborateurs de cabinet[2388]. Aucun texte ne lui impose de conditions de concours, de diplômes, de nationalité[2389], ni même de critères de compétences particuliers pour leur recrutement.

Tout au plus, les personnes désignées doivent-elles jouir de leurs droits civils et politiques, être en position régulière à l'égard de l'autorité militaire[2390] et se trouver en conformité avec certaines règles liées au statut des membres des cabinets ministériels[2391]. Ajoutons qu'en théorie, chaque cabinet doit comprendre un ressortissant allemand comme la déclaration du 22 janvier 2003 le prévoit[2392].

[2388] Cf. F. BLONDEAU, « La responsabilité des conseillers ministériels et le cabinet ministériel », *Revue administrative*, mai 2003, n°333, p. 252-253.

[2389] En théorie, en vertu de la loi du 13 juillet 1983, le recrutement d'étrangers dans les cabinets ministériels devrait être interdit. Or, dans la pratique, le ministère des affaires étrangères et le ministère des affaires européennes y ont déjà eu recours (Cf. O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 31). Pour autant, ces personnes ne peuvent pas bénéficier d'une délégation de signature du ministre ce qui exclut de les nommer en qualité de directeur, directeur adjoint ou de chef de cabinet car ces postes nécessitent normalement une délégation de signature.

[2390] « Nul ne peut être nommé membre d'un cabinet ministériel s'il ne jouit de ses droits civils et politiques et s'il ne se trouve en position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée » (Article 7 du décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 précité).

[2391] Le Guide légistique du SGG et du Conseil d'État précise que les nominations dans un cabinet ministériel ne sont en principe soumises à aucune condition. Or, il précise trois cas spécifiques : celui des jeunes énarques, des jeunes magistrats et celui des personnes de nationalité étrangère. Premièrement, les fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'ÉNA et les administrateurs des postes et télécommunications ne peuvent être nommés dans un cabinet ministériel s'ils ne justifient de quatre années de services publics effectifs, à l'exclusion des années de scolarité avant leur nomination dans un corps (Article 4 du décret n°2008-15 du 4 janvier 2008 relatif à la mobilité et au détachement des fonctionnaires des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration). Deuxièmement, les magistrats ne peuvent exercer les fonctions de collaborateurs de cabinet s'ils ne justifient de quatre années de services effectifs dans leur corps à compter de leur titularisation (Article 12 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature). En pratique, ces deux règles peuvent toutefois être contournées facilement en faisant travailler clandestinement au cabinet un jeune énarque ou un jeune magistrat sans qu'il n'apparaisse dans l'organigramme du cabinet. Par ailleurs, à ce jour, le juge administratif n'a jamais prononcé de radiation de cadres en cas de nomination prématurée en cabinet ministériel (Sur des exemples de contentieux, cf. spéc. : CE, 17 janvier 1996, *M. Fayard*, n°141343 & CE, 26 février 2003, *Mme Fruta-Gissler*, n°232044). Troisièmement, enfin, parce qu'ils participent directement à l'exercice d'une fonction de souveraineté et peuvent bénéficier d'une délégation de signature du ministre, il n'est pas possible de nommer en qualité de directeur, directeur adjoint ou chef de cabinet des personnes ne possédant pas la nationalité française (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 4.2.3).

[2392] Point 42 : « Afin d'améliorer la connaissance réciproque des pratiques administratives et l'efficacité de notre travail en commun au sein des administrations publiques de nos deux pays, nous demandons à nos ministres de généraliser l'affectation de fonctionnaires auprès du pays partenaire (…). Nous les invitons également à intégrer

Dans ces conditions, le ministre est libre de nommer des fonctionnaires[2393] comme des non-fonctionnaires, des compagnons de route politique comme des amis proches, son conjoint comme ses enfants et même, à la limite, ses propres parents ou une grande partie de sa famille. Cette autonomie – difficilement justifiable dans un État de droit[2394] – peut s'expliquer par le fait que le ministre a besoin d'une équipe fidèle et dévouée et ce, afin d'affirmer son indépendance politique par rapport aux services de son administration centrale[2395]. Parce qu'il les a nommés et parce qu'il peut les révoquer *ad nutum*, « les copains, les enfants, les valets et les lieutenants »[2396] du cabinet sont indissolublement liés à la personne du ministre ou du secrétaire d'État.

Cela étant, il est manifeste que tout ministre subit des influences, voire des pressions lors de la constitution de son cabinet et qu'il doit plus ou moins respecter certaines traditions gouvernementales en la matière.

Les usages veulent par exemple que le directeur de cabinet du Premier ministre soit un conseiller d'État[2397], que celui du ministre des Finances soit issu du corps de l'Inspection

---

dans leur équipe, au sein de leur cabinet, un ressortissant du pays partenaire ». Dans les faits, cette invitation n'est pas suivie, à l'exception des cabinets de Matignon et du Quai d'Orsay (Cf. par ex. : le cas de M. Sebastian Groth : Arrêté du 22 juin 2012 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 23 juin 2012 & Arrêté du 20 septembre 2010 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 21 septembre 2010) car elle n'est pas obligatoire. Sur cette déclaration du 22 janvier 2003, cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §1, A.

[2393] Un membre du Gouvernement peut même autoriser un directeur d'administration centrale à cumuler cette fonction avec celle de directeur de cabinet. Que l'on songe au cas de M. Serge Morvan, directeur général des collectivités locales, nommé par le secrétaire d'État à la Réforme territoriale, M. Vallini, à la tête de son cabinet ministériel (Cf. : « André Vallini a recruté son bras droit », in *Acteurs publics* du 23 avril 2014 & Article 1er de l'Arrêté du 25 avril 2014 portant nomination au cabinet du secrétaire d'Etat chargé de la réforme territoriale : « M. Serge Morvan, directeur général des collectivités locales, est également nommé directeur du cabinet du secrétaire d'Etat chargé de la réforme territoriale », J.O. du 6 mai 2014).

[2394] Pour élargir le propos à l'ensemble du pouvoir exécutif, reconnaissons que les plus hauts responsables politiques de l'État ont parfois fait preuve d'une complaisance coupable vis-à-vis des membres de leur famille et de leurs amis : Daniel Wilson, le gendre de Jules Grévy, fut à l'origine du scandale des décorations. Paul Auriol, le fils du président Auriol, fut nommé secrétaire général adjoint de l'Elysée. Mazarine Pingeot fut logée clandestinement de 1982 à 1995 grâce aux fonds publics ; Jean-Christophe Mitterrand fut conseiller pour les affaires africaines de son père et Marie-Josèphe Mitterrand, la sœur du Président, résida pendant de nombreuses années au palais de l'Elysée. Claude Chirac fut la conseillère en communication officielle de son père (Arrêté du 19 mai 1995 portant nomination à la présidence, J.O. n°118 du 20 mai 1995, p. 8447). Cécilia Sarkozy fut conseillère technique lors du passage de son mari à Bercy (Arrêté du 16 avril 2004 portant nomination au cabinet du ministre d'Etat, J.0 n°97 du 24 avril 2004, p. 7503) tandis que l'une de ses filles fut installée dans un des logements normalement réservé à un ministre de la République (T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit*. p. 53).

[2395] Il se peut que certains conseillers du cabinet ne travaillent pas toujours uniquement pour le ministre. Au dire du sénateur Philippe Marini, « le conseiller est au service du ministre, mais il est aussi au service de la direction d'où il vient, et où il va retourner » (*Idem*, p. 23).

[2396] G. CARCASSONNE, « Typologie des cabinets », *Pouvoirs*, 1986, n°36, p. 86.

[2397] Un cas contraire très atypique mérite d'être mentionné, celui de M. Michel Delbarre, qui fut nommé directeur de cabinet de Pierre Mauroy en 1981. Sinon, « de manière générale, malgré les velléités d'en appeler à la société civile, les membres des cabinets des premiers ministres appartiennent surtout aux grands corps de l'État. Leur connaissance des rouges de l'État, de son administration centrale comme de ses réseaux, est toujours une précieuse garantie d'efficacité pour le Premier ministre » (H. OBERDORFF, « L'administration des sommets de l'État en France », *RFAP*, juillet-septembre 1997, n° 83, p. 418).

générale des finances ou que le directeur du cabinet du ministre de l'Intérieur vienne du corps préfectoral ou de l'Inspection générale de l'administration[2398].

Qui plus est, faute de temps, de nombreux ministres confient généralement tout ou partie de la responsabilité du recrutement de leur cabinet à leur directeur ou à leur chef de cabinet[2399].

Dans la pratique, il se peut par ailleurs que l'Élysée, Matignon ou les services du ministère eux-mêmes[2400] parviennent à imposer au ministre le choix de son directeur. « Vu l'importance de cette fonction, on s'étonne que certains ministres se laissent imposer leur directeur de cabinet – ce fut particulièrement le cas en 2007, au début de la présidence sarkozyenne »[2401], même si cela ne s'est pas toujours vérifié par la suite, comme en atteste la nomination par M. Douillet, d'un très jeune directeur, non issu d'un corps à vocation interministérielle, à la tête de son cabinet ministériel[2402].

Un certain nombre de formalités imposées par voie réglementaire et par Matignon doivent par ailleurs être observées lors de la composition d'un cabinet.

B. Les formalités à respecter à l'occasion de la nomination des membres du cabinet

Si le directeur ou le chef de cabinet jouent bien souvent un rôle clé dans l'assemblage du cabinet, c'est bien le ministre en personne qui signe l'arrêté de nomination de ses collaborateurs de cabinet[2403]. À cet égard, l'article 6 du décret de 1948 dispose que « les

---

[2398] Traduction : les directeurs sont généralement issus du plus haut corps de leur ministère. Tel est également le cas pour d'autres cabinets : ministre plénipotentiaire pour le Quai d'Orsay, ingénieur des Ponts et chaussées pour le ministère de l'Equipement, recteur pour l'Éducation nationale.

[2399] Au surcroît, il faut se représenter qu'un cabinet est rarement constitué en l'espace de deux ou trois jours comme un Gouvernement. Pendant plusieurs semaines, une succession d'arrêtés de nomination, suivie par une succession d'arrêtés de délégation de signatures, rythment les débuts de la vie du cabinet. Si les vocations se bousculent, il faut toujours un certain temps pour nommer *the right men at the right place*. Pour certains conseillers, les arrêtés de nomination sont même parfois publiés plusieurs semaines après l'entrée au cabinet (Cf. par ex. : Arrêté du 16 janvier 2013 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 19 février 2013) ou précisés en cours d'exercice (Cf. par ex. : Arrêté du 1er avril 2013 portant maintien et nomination au cabinet du ministre de l'Éducation nationale, J.O. du 11 avril 2013). Au fond, « la nature des cabinets ministériels est celle de la grenouille de La Fontaine : le format et la complexité de leurs structures s'alourdissent avec le temps » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 61).

[2400] Certaines administrations parviendraient parfois par exemple à imposer au ministre son Directeur de cabinet et, mécaniquement, tout ou partie de son cabinet (Sur ce point, cf. spéc. : « L'art de (ne pas) choisir son ''dircab'' », *in* T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit.*, p. 16-21). En réalité, les auteurs de cet ouvrage expliquent que, dans la pratique, les administrations tenteraient toujours de peser sur la composition des cabinets en soumettant des candidatures issues des services. Un conseiller de cabinet issu des services ressentirait alors une double loyauté, à la fois à l'égard du ministre et à vis-à-vis de son directeur d'origine, lequel compterait souvent sur lui pour faire triompher les thèses de la Direction. Seule une analyse poussée de science administrative et/ou de science politique serait de nature à confirmer cette hypothèse.

[2401] O. DUHAMEL, *op. cit.*, p. 600.

[2402] Cf. Arrêté du 11 janvier 2012 portant cessation de fonctions et nomination au cabinet du ministre, J.O du 13 janvier 2012.

[2403] Parallèlement, le ministre nomme également les membres du Bureau du cabinet qui sont des fonctionnaires statutaires. S'il appartient au chef de bureau du cabinet de procéder au recrutement, via la publication de fiches de postes, c'est bien le ministre qui procède *de jure* à la nomination.

nominations des membres des cabinets ministériels sont faites par arrêté ministériel publié au Journal officiel ». Ce décret ajoute qu'un arrêté doit « préciser les titres des personnes nommées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet »[2404].

Coutumièrement, l'arrêté de nomination est préparé par le bureau du cabinet[2405]. Cet arrêté est ensuite visé par le directeur du cabinet, signé par le ministre puis communiqué au Secrétariat général du Gouvernement.

Une circulaire récente[2406] a rappelé le *modus operandi* du recrutement des collaborateurs, lequel comprend une intervention des services de Matignon : « tout recrutement d'un membre de cabinet intervient par un arrêté signé de vous-même et transmis, accompagné d'un curriculum vitae détaillé, au secrétariat général du Gouvernement qui en contrôle la régularité et en assure la publication »[2407]. Ce passage obligé par Matignon permet non seulement au cabinet du SGG de procéder aux contrôles juridiques adéquats[2408], mais offre surtout au cabinet du Premier ministre l'opportunité de bloquer la nomination comme conseiller de tel ou tel *persona non grata* au sein de l'ordre intérieur intime du Gouvernement. L'autonomie gouvernementale est donc ici, d'abord et avant tout, celle du Premier ministre, laquelle se manifeste *a fortiori* quand il s'agit de fixer des plafonds d'effectifs à respecter pour le recrutement de collaborateurs. En va-t-il également ainsi de la nomination aux fameux *emplois à la décision du Gouvernement* ?

§2 – Une exception paradoxale et très relative au principe de la pleine autonomie : la nomination aux « emplois à la décision du Gouvernement »

En apparence, les emplois dits *à la décision du Gouvernement* semblent relever de la pleine autonomie du Gouvernement pour trois raisons principales.

D'une part, leur appellation laisse clairement entendre que ces emplois sont laissés à la totale discrétion du Gouvernement.

D'autre part, il s'agit d'emplois échappant au droit commun de la fonction publique, le Gouvernement pouvant employer qui bon lui semble, indépendamment des conditions de concours ou de diplômes exigées traditionnellement pour le recrutement des fonctionnaires.

[2404] Article 6 du décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 précité.
[2405] L'usage veut que l'arrêté comprenne l'administration d'origine et le grade de la personne nommée si celle-ci est originaire de l'administration.
[2406] Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels, p. 3.
[2407] Pour un exemple d'arrêté de nomination-type, cf. : SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit*., Fiche 4.2.3.
[2408] Le SGG peut notamment vérifier si les plafonds de collaborateurs imposés par le Premier ministre ont bien été respectés et signaler, si nécessaire, tout dépassement au cabinet du Premier ministre.

Enfin, la circulaire n°5757/SG du 3 mai 2013 illustre très clairement l'autonomie gouvernementale dans le processus par lequel sont pourvus les *emplois à la décision*[2409]. Dans celle-ci, le chef du Gouvernement demande à ses ministres de l'informer trimestriellement des personnes qu'ils envisagent de nommer et écrit que « la présidence de la République en sera informée ».

Pourtant, si l'on veut rester conséquent dans notre analyse, il faut reconnaître que *les emplois à la décision* constituent une exception au principe de la pleine autonomie gouvernementale, à tout le moins d'un point de vue juridique. En effet, ces emplois relèvent de l'autonomie partagée en ce sens que leur titulaire est nommé par un décret du président de la République pris en Conseil des ministres. Indiscutablement, le chef de l'État est bien l'autorité de nomination formelle à ces emplois. Sur la répartition des rôles au sein de l'Exécutif, la circulaire du 3 mai 2013 est d'ailleurs éloquente : « C'est au ministre, responsable des services de son département, qu'il revient de rechercher et de proposer les noms de celles et ceux qui dirigeront ces services. Pour autant, le Premier ministre, qui dispose de l'administration, et le Président de la République, qui nomme à ces emplois, doivent pouvoir disposer d'un pouvoir d'appréciation ». Aussi, pour éviter toute confusion, le législateur aurait peut-être dû parler d'emplois *à la décision du Président* ou d'emplois *à la décision du pouvoir exécutif*.

Au reste, cette dernière appellation aurait sans doute été la plus adéquate d'un point de vue juridique. En effet, au-delà du fait qu'il s'agisse d'une autonomie partagée entre le chef de l'État et le Gouvernement, il y a plus intéressant ici : les *emplois à la décision* représentent un cas atypique dans lequel le législateur a habilité le Gouvernement à déroger au droit commun de la fonction publique pour nommer ses collaborateurs de manière totalement libre. Autrement dit, à défaut d'être dans un *cas pur* de pleine autonomie gouvernementale, il faut reconnaître que l'on est en présence d'une situation archétypale dans laquelle le pouvoir législatif laisse les coudées franches au pouvoir exécutif pour s'organiser (A). C'est effectivement par ce biais que les collaborateurs administratifs les plus importants du Gouvernement, tels que le Secrétaire général du Gouvernement ou les directeurs d'administration centrale, sont par exemple recrutés (B). Deux circulaires récentes du Premier ministre offrent des indications précieuses concernant les modalités de recrutement des *emplois à la décision* et permettent de mesurer à quel point, au niveau politique, les membres du Gouvernement disposent d'un plein pouvoir de proposition, à défaut de disposer d'une pleine autonomie juridique dans la nomination (C).

[2409] Circulaire n°5757/SG du 3 mai 2013 relative au processus de nomination sur les emplois à la décision du Gouvernement.

A. Les emplois à la décision du Gouvernement : un exemple archétypal d'une autonomie organisationnelle que le législateur a conféré au pouvoir exécutif

Si la pratique des *emplois à la décision du Gouvernement* remonte aux années 1930, ils sont régis aujourd'hui par l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 (1). Tout le problème de ces emplois (en dehors de celui de leur appellation trompeuse préalablement soulignée) réside dans le fait qu'ils sont difficiles à définir et à distinguer des emplois cités à l'article 13 de la Constitution. Par exemple, les directeurs d'administration centrale sont à la fois nommés par le président de la République sur le fondement de l'article 13 C mais également sur le fondement de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984. Il faut donc proposer une série de critères pour définir précisément ce que recouvre cette catégorie d'emplois baroque (2).

1. Une pratique ancienne régie aujourd'hui par l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984

L'autonomie de nomination et de révocation de certains hauts fonctionnaires par le Gouvernement a été reconnue par le juge administratif sous la Troisième République au cours des années 1930 « mais la formulation des arrêts était encore trop laconique pour que l'on puisse en dégager des principes certains »[2410].

Si la loi du 19 octobre 1946 portant statut général de la fonction publique a officialisé l'existence d'« emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la discrétion du Gouvernement »[2411], la liste de ces emplois n'a été fixée pour la première fois qu'à l'occasion du décret du 20 juillet 1949[2412]. Le mécanisme des *emplois à la décision* a ensuite été pérennisé par l'ordonnance du 4 février 1959[2413] et son décret du 21 mars 1959[2414].

Aujourd'hui, le régime des *emplois à la décision* relève de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984[2415] (et du décret du 24 juillet 1985[2416]) dont la constitutionnalité a été récemment

---

[2410] Cf. par ex. : CE, 24 janvier 1934, *Veber*, Rec. p. 116 ; CE, 14 décembre 1934, *Tissot*, Rec. p. 1185 ; CE, 21 décembre 1934, *Parrain*, Rec. p. 1219 ; CE, 3 janvier 1936, *Roussel*, Rec. p. 3 ; CE, 23 octobre 1936, *Gayet*, Rec. p. 909. Cités par : A.-M. LE BOS-LE POURHIET, « Les emplois à la discrétion », *Pouvoirs*, 1987, n°40, p. 121.

[2411] L'on notera qu'à l'origine, l'expression était celle d'emploi « à la discrétion », ce qui était plus parlant pour le profane.

[2412] Décret n°49-1036 du 10 juillet 1949 fixant les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement, J.O. du 2 août 1949, p. 7524.

[2413] Ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 relative au statut des fonctionnaires, J.O. du 8 février 1959, p. 1747.

[2414] Décret n°59-442 du 21 mars 1959 portant règlement général d'administration publique et fixant les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement, J.O du 22 mars 1959, p. 3410, modifié par le décret n°78-369 du 20 mars 1978, J.O du 22 mars 1978, p. 1243 et le Décret n°79-61 du 23 janvier 1979, J.O. du 24 janvier 1979, p. 239.

[2415] Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, J.O. du 12 janvier 1984, p. 271, modifiée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire

réaffirmée par une décision du 28 janvier 2011[2417] et ce, en dépit de l'absence de définition univoque des *emplois à la décision*[2418].

2. À la recherche de critères pour définir les emplois à la décision

Les *emplois à la décision du Gouvernement* ne sont pas clairement définis par l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984. Du reste, les textes réglementaires « ne donnent aucune précision particulière sur le statut des titulaires de ces emplois »[2419]. En d'autres termes, ces emplois représentent un « espace de flexibilité » ou un « ilot juridique » [2420] dans le droit commun de la fonction publique. Plusieurs critères cumulatifs peuvent cependant permettre de les caractériser :

- Le critère du statut spécial

L'article 3-1° de la loi du 11 janvier 1984 dispose que les emplois dont la nomination est laissée à *la décision du Gouvernement* dérogent au statut général de la fonction publique tandis que son article 25 prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine, pour chaque administration et service, la liste de ces emplois. Puisqu'il s'agit actuellement du décret en Conseil d'État du 24 juillet 1985[2421], chaque décret de nomination des emplois à la décision porte systématiquement le visa suivant : « Vu le décret n°85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement ».

- Le critère de l'emploi élevé dans la hiérarchie administrative

Les emplois à la décision de l'ordre administratif interne font partie des emplois supérieurs du sommet de l'État comme l'illustre le décret du 24 juillet 1985.

---

et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, J.O. du 13 mars 2012.

[2416] Décret n°85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'art. 25 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984, J.O. du 27 juillet 1985, p. 8535, modifié par le Décret n°2006-1213 du 4 octobre 2010, J.O. du 5 octobre 2006 et le Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009.

[2417] Cons. Const., n°2010-94 QPC du 28 janvier 2011, M. *Robert C. Nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique*, J.O. du 29 janvier 2011.

[2418] L'absence de définition claire des emplois de hauts cadres de l'État est d'ailleurs reconnue dans la circulaire n°5444/SG du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État.

[2419] A.-M. LE BOS-LE POURHIET, *op. cit.*, p. 122.

[2420] J.-M. AUBY, *Droit de la fonction publique, Organisation et gestion*, LGDJ, Coll. Systèmes Droit, 2002, p. 116.

[2421] Décret n°85-779 du 24 juillet 1985 précité.

- Le critère de la nomination discrétionnaire

Les titulaires des emplois à la décision sont nommés par décret en Conseil des ministres, sur proposition d'un membre du Gouvernement au Premier ministre[2422]. Le président de la République valide juridiquement cette nomination en signant le décret de nomination, lequel est contresigné par le Premier ministre ainsi que par le ou les ministre(s) concerné(s).

Ce pouvoir de nomination est pratiquement illimité : le Gouvernement peut nommer aussi bien des fonctionnaires que des non fonctionnaires[2423]. Seules limites : que la personne nommée respecte les conditions générales d'accès à la fonction publique résultant de l'article 5 de la loi du 13 juillet 1983[2424] et la limite d'âge posée par la loi du 31 mai 2011[2425]. En pratique, la tradition veut toutefois que le Gouvernement porte son choix sur des personnes ayant la qualité de fonctionnaire[2426]. Dans ce cas, elles sont aussitôt placées en position de détachement[2427].

- Le critère de la mission hybride

Un emploi à la décision est un emploi à « la frontière »[2428] ou à la « charnière du politique et de l'administratif »[2429], ou, plus précisément, à la « jonction de la volonté politique et de l'action administrative »[2430].

[2422] Cf. *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2. Les modalités pratiques de la procédure des emplois à la décision sont définies par les circulaires n°5444/SG et 5657/SG. « Il est d'usage, bien qu'aucun texte ne le prévoie explicitement, de pourvoir en conseil des ministres aux emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du Gouvernement » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit*., fiche 4.2.1).

[2423] Nul besoin d'un quelconque concours pour être nommé sur emploi à la décision du Gouvernement, la gestion des emplois à la décision « échappant totalement aux contraintes de la carrière » (F. HAMON, *Droit des fonctions publiques, op. cit*., p. 50). En retour, l'occupation d'un emploi supérieur à la décision du Gouvernement ne confère pas la qualité de fonctionnaire comme le précise l'article 25 de la loi de 1984 : « L'accès de non-fonctionnaires à ces emplois n'entraîne pas leur titularisation dans corps de l'administration ou du service ».

[2424] Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède la nationalité française, s'il ne jouit de ses droits civiques, s'il ne se trouve en position régulière au regard du code du service national et s'il ne remplit certaines conditions d'aptitude physique (Article 5 de la loi n°83-634 loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite Le Pors, J.O. du 14 juillet 1983, p. 2175, modifiée par la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, J.O. du 12 févier 2005, p. 2353).

[2425] Loi n°2011-606 du 31 mai 2011 relative au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement, J.O. du 1er juin 2011.

[2426] La nomination de non-fonctionnaires au niveau de l'administration centrale n'est pas monnaie courante. Des cas sont restés célèbres comme celui de la nomination de Claude Jouven, nommé directeur de la concurrence et de la consommation en 1982 (Décret du 28 juin 1982, J.O. du 29 juin 1982, p. 2042).

[2427] Lorsqu'un fonctionnaire est nommé sur *un emploi à la décision*, il conserve son grade dans son corps d'origine mais se voit placé en position de détachement.

[2428] A.-M. LE BOS-LE POURHIET, *loc. cit.*

- Le critère de la loyauté due au Gouvernement

Comme les hauts collaborateurs administratifs recrutés discrétionnairement sont censés préparer et mettre en œuvre la politique du Gouvernement, ils doivent « à tout moment avoir la confiance du ministre et, d'une façon générale, du gouvernement et du président de la République »[2431]. Autrement dit, en raison de leur association très étroite à la détermination de la politique gouvernementale, le Gouvernement est en droit d'exiger d'eux un grand loyalisme[2432].

- Le critère le plus important : celui de la révocation discrétionnaire

La révocation peut être décidée discrétionnairement par le Gouvernement, à tout moment et sans justification particulière[2433]. Seule obligation pour le Gouvernement : communiquer à l'intéressé son dossier administratif s'il en fait la demande[2434].

La procédure de révocation répond à la même logique procédurale que la nomination. Il appartient au ministre concerné de proposer au Premier ministre la révocation, le président de la République étant l'autorité habilitée à révoquer juridiquement l'intéressé. Ainsi, par définition, tant qu'une personne recrutée à la décision du Gouvernement n'est pas révoquée,

---

[2429] C. GUETTIER, *op. cit.*, p. 451.
[2430] R. CHAPUS, *op. cit.*, p. 216.
[2431] *Ibidem.*
[2432] Sur ce point, cf. spéc. : CE Ass., 13 mars 1953, *Teissier*, Rec. p. 133.
[2433] Ce témoignage des us et coutumes de la révocation des directeurs d'administration centrale est éloquent : « En règle générale le directeur est prévenu à la dernière minute, la veille ou le matin du conseil, plus souvent par le directeur de cabinet que par le ministre lui-même. Il est rare que lui soient données des explications et sa seule garantie juridique, à savoir la consultation de son dossier, est plus formelle que réelle car ce dossier ne contient rien qui puisse donner prise à une contestation laquelle ne peut d'ailleurs que compromettre plus encore la suite de la carrière du fonctionnaire concerné. Ce n'est qu'en période de cohabitation qu'une discussion est appelée à s'ouvrir entre Matignon et l'Élysée sur l'opportunité du remplacement et le reclassement du fonctionnaire administratif évincé. Que le dernier acte de la vie administrative du directeur soit fréquemment l'annonce de son renvoi par le directeur de cabinet en dit long sur la réalité des rapports de pouvoir entre le cabinet et les hauts fonctionnaires administratifs » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 95). Or, « lorsque, à la suite d'une alternance politique ou d'une disgrâce personnelle, un haut fonctionnaire est évincé d'un cabinet ministériel ou d'un poste à la discrétion du Gouvernement, il retrouve tout naturellement sa place au sein de son corps d'origine, où il peut attendre que la conjoncture politique lui soit à nouveau favorable. Les grands corps ne sont donc jamais monocolores, et les sympathisants de l'opposition y sont souvent aussi nombreux, voire plus nombreux, que ceux de la majorité. Comme l'écrivait P. Lalumière (1959), le haut fonctionnaire a ''un statut réel (dérivant de l'emploi) et un statut personnel (dérivant du grade). Ces deux statuts s'influencent réciproquement mais permettent la sauvegarde à la fois de la liberté de choix du Gouvernement et de l'indépendance des hauts fonctionnaires''. Non seulement les hauts fonctionnaires bénéficient de solides garanties d'indépendance, mais l'on peut même se demander si l'influence qu'ils exercent sur le pouvoir politique n'est pas excessive » (F. HAMON, *op. cit.*, p. 54-55).
[2434] Article 1er du Décret n°84-961 du 25 octobre 1984 relatif à la procédure disciplinaire concernant les fonctionnaires de l'État, J.O. du 27 octobre 1984, p. 3366.

elle peut donc rester en poste. La formule du décret de révocation est toujours économique, se contentant d'annoncer qu'« il est mis fin aux fonctions de M. untel »[2435].

Sans nul doute, ce dernier critère est-il le plus important car il permet surtout de distinguer *les emplois à la décision du Gouvernement* des emplois de l'article 13 de la Constitution du 4 octobre 1958 auxquels il est pourvu par décret du président de la République délibéré en Conseil des ministres. Tandis que les dispositions de l'article 13 C se contentent de déterminer l'autorité compétente pour procéder à la nomination de certains hauts fonctionnaires, celles du décret du 14 juillet 1985 fixent à la fois les conditions de nomination et de révocation des emplois à la décision du Gouvernement. « Sans doute existe-t-il un lien entre ces deux énumérations, en ce sens qu'est précisément réservée au chef de l'Etat la nomination aux postes clés de l'administration, mais il suffit de les comparer pour constater que si tous les titulaires d'emplois supérieurs sont nommés par décret en conseil des ministres, tous les emplois auxquels il est ainsi pourvu ne sont pas en revanche à la discrétion du Gouvernement (Conseillers d'État et conseillers maîtres à la Cour des comptes par exemple) »[2436]. En clair, la liste du décret de 1985 nous renseigne avant tout sur les emplois discrétionnairement révocables par le Gouvernement et relevant d'un *spoils system à la française*[2437], les autres emplois de l'article 13 C pouvant ne pas être révocables ou difficilement révocables une fois que la nomination est prononcée[2438].

[2435] Cf. par ex. : Décret du 29 novembre 2012 portant fin de fonctions du directeur des affaires européennes et internationales - M. COINTE (Raymond), J.O. du 30 novembre 2012.

[2436] A.-M. LE BOS-LE POURHIET, *op. cit*., p. 123.

[2437] Si *spoils system* à la française il y a, celui-ci se dissocie toutefois substantiellement du *spoils system* à l'américaine en ce qu'il ne concerne que quelques centaines de personnes là où il concerne toute l'administration du chef de l'État américain. Or, « il est clair qu'en cas de coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire, cela permet théoriquement aux vainqueurs de la compétition électorale de pratiquer ce que les Américains appellent depuis longtemps le *spoils system* (« aux vainqueurs les dépouilles ») (J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement, op. cit.,* p. 144). Désormais, en effet, « à chaque alternance, des têtes tombent, et l'opposition ne manque pas de protester en feignant d'oublier que, durant la période précédente, elle avait eu recours aux mêmes procédés. On dénonce la politisation de la haute administration. On parle de ''chasse aux sorcières''. On évoque la pratique américaine du ''spoils system'' (…). En premier lieu, le nombre de postes concernés est presque dix fois moins important : 700 au lieu de 6000. En second lieu, compte tenu de la composition de l'élite politico-administrative française, le ''spoils system'' hexagonal entraîne un brassage de personnels au sein de la haute fonction publique, alors que le ''spoils system'' à l'américaine se traduit plutôt par un brassage entre le secteur privé et le secteur public » (F. HAMON, *Droit des fonctions publiques, Organisation et gestion*, LGDJ, Coll. Systèmes Droit, 2002, p. 51-53). Sur cette question, cf. aussi : Entretien avec G. VEDEL, « Existe-t-il un spoils system pour les directions d'administration centrale ? », *Le Débat*, mars-août 1989, n°55. Pour une statistique récente, en consultant les liens sur Legifrance relatif à l'article 25 de la loi de 1984 citée ci-après, l'on peut constater qu'au début de l'année 2013, suite à l'alternance, environ un directeur d'administration centrale sur trois, a été remplacé. Pour l'essentiel, il s'agit d'ailleurs de directeurs généraux. Au fond, « l'expérience montre que ses changements se font progressivement, soit pour des raisons d'orientation politique, soit pour des raisons personnelles, si par exemple le ministre ne s'entend pas avec son directeur, soit plus simplement pour des raisons de carrière ou parce que l'on estime que l'intéressé a ''fait son temps''. Ils s'opèrent selon un rythme assez régulier qui est d'ailleurs relativement rapide. La durée moyenne d'occupation des fonctions de directeur est assez courte. » (J. FOURNIER, *op. cit*., p. 116). Pour un retour sur le spoils system de 1981, cf. spéc. : S. SALON, « Changement politique et haute fonction publique », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, mai 2012, p. 31-32. Sur la question des emplois à la décision en général,

Somme toute, il est possible de définir *les emplois à la décision* du Gouvernement comme étant des « emplois supérieurs de l'État de très haut niveau obéissant à un statut dérogatoire au statut général de la fonction publique qui, en raison de la nature politico-administrative de leur mission et du devoir de loyauté dû au Gouvernement, voient leur nomination et leur révocation laissées à la discrétion du Gouvernement »[2439]. Quels sont donc les emplois de l'administration gouvernementale susceptibles de figurer dans cette catégorie ?

B. Les collaborateurs de l'administration gouvernementale appartenant à la catégorie des *emplois à la décision du Gouvernement*

Il existe environ 500 à 600 *emplois à la décision du Gouvernement*[2440], ce qui s'avère très peu lorsque l'on sait que plus de deux millions de fonctionnaires travaillent pour le compte de la fonction publique de l'État. Cette liste des emplois à la décision est contenue dans le décret du 24 juillet 1985 et ne concerne pas que des collaborateurs de l'administration gouvernementale (1), si bien qu'il est nécessaire, pour l'objet de notre étude, de faire l'inventaire des emplois à la décision concernant spécifiquement l'administration gouvernementale (2). Du reste, il faut souligner que le Gouvernement, avec l'autorisation du juge administratif, a étendu progressivement cette liste. Quant au Conseil d'État lui-même, il peut l'étendre comme il l'entend (3).

1. Les *emplois à la décision du Gouvernement* énumérés par le décret du 24 juillet 1985

Le décret du 24 juillet 1985 décline une liste très précise des *emplois à la décision du Gouvernement*, lesquels figurent parmi les plus prestigieux de la fonction publique.

---

cf. aussi : S. SALON, « Nominations et emplois à la décision du Gouvernement », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, décembre 2004, p. 4.

[2438] « Même lorsqu'il s'agit d'emplois à la discrétion du gouvernement, il ne s'exerce que ''sous réserve des dispositions de l'article 13'', autrement dit sous réserve des prérogatives du président de la République. Cette réserve est capitale car c'est elle qui, du point de vue de la normativité constitutionnelle, doit empêcher la haute administration française de connaître les vicissitudes des changements politiques. Si le droit constitutionnel français donne une telle importance au président de la République dans l'exercice du pouvoir de nomination et qu'il oblige le chef du gouvernement à l'exercer sous réserve de son accord, c'est parce que le Président français est précisément chef de l'État, et non chef de gouvernement. Constitutionnellement parlant, il ne représente pas une majorité (la notion de majorité présidentielle est d'ailleurs incorrecte d'un point de vue normatif). Le président de la République représente la nation et c'est à ce titre que le constituant l'a investi du pouvoir (et même du devoir) d'exercer cette magistrature morale sur les nominations pour prévenir la politisation de la haute fonction publique » (É. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, PUF, 1999, p. 476).

[2439] A.-M. LE BOS-LE POURHIET, *loc. cit.*

[2440] Cf. R. CHAPUS, *op. cit.*, p. 202.

L'article 1er de ce décret dispose que : « sont, aux termes de l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 des emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement en ce qui concerne tant la nomination que la cessation de fonctions, les emplois suivants :

Dans toutes les administrations :

- commissaires généraux, hauts commissaires, commissaires, secrétaires généraux, délégués généraux et délégués, lorsqu'ils sont placés directement sous l'autorité du ministre ;
- directeurs généraux et directeurs d'administration centrale.

Auprès du Premier ministre :

- secrétaire général du Gouvernement ;
- secrétaire général de la défense nationale ;
- délégués interministériels et délégués.

Au ministère des relations extérieures :

- chef titulaire de mission diplomatique ayant rang d'ambassadeur.

Au ministère de l'intérieur et de la décentralisation :

- préfets ;
- chef du service de l'inspection générale de l'administration ;
- directeur des services actifs de police en fonctions à l'administration centrale et chef du service de l'inspection générale de la police nationale.

Au ministère de l'éducation nationale :

Sans préjudice de l'application des textes en vigueur fixant les conditions de leur nomination, recteurs d'académie.

Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : chef du service de l'inspection générale des finances ».

Les emplois figurant dans cette liste ne concernent pas que des collaborateurs de l'administration bénéficiant d'une délégation de signature dans le cadre du décret du 27 juillet 2005 et appartenant à ce que nous avons qualifié d'*administration gouvernementale*. Quels sont donc les collaborateurs de l'administration gouvernementale nommés sur des *emplois à la décision du Gouvernement* ?

2. Les emplois à la décision concernant les collaborateurs de l'administration gouvernementale

Plusieurs collaborateurs de l'administration gouvernementale sont des *emplois à la décision du Gouvernement*. Ainsi en va-t-il des emplois de :

- secrétaire général du Gouvernement[2441] ;
- secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale[2442] ;
- secrétaires généraux[2443] ;
- délégués généraux[2444] et délégués d'administration centrale[2445] ;
- directeurs généraux[2446] et directeurs d'administration centrale[2447] ;
- délégués interministériels[2448] ;
- chef du service de l'Inspection générale de l'administration[2449] ;
- directeur des services actifs de police en fonctions à l'administration centrale[2450] ;
- chef du service de l'Inspection générale de la police nationale[2451] ;
- chef du service de l'Inspection générale des finances[2452].

Le Gouvernement dispose d'une autonomie réelle pour élargir la liste des membres nommés à sa discrétion. Il en va de même pour le Conseil d'État.

[2441] Cf. par ex. : Décret du 22 septembre 2006 portant nomination du secrétaire général du Gouvernement - M. Lasvignes (Serge), J.O. du 23 septembre 2006.
[2442] Cf. par ex. : Décret du 13 janvier 2010 portant nomination du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale - M. Delon (Francis), J.O. du 15 janvier 2010.
[2443] Cf. par ex. : Décret du 14 mars 2013 portant nomination du secrétaire général du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - M. Guin (Frédéric), J.O. du 15 mars 2013.
[2444] Cf. par ex. : Décret du 4 octobre 2012 portant nomination de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle - Mme Wargon (Emmanuelle), J.O. du 5 octobre 2012.
[2445] Cf. par ex. : Décret du 28 août 2003 portant nomination d'un délégué à l'administration centrale du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, J.O. du 30 août 2003.
[2446] Cf. par ex. : Décret du 22 février 2013 portant nomination d'une directrice générale à l'administration centrale du ministère de l'économie et des finances et du ministère du commerce extérieur - Mme Crocquevieille, J.O. du 23 février 2013.
[2447] Cf. par ex. : Décret du 8 novembre 2012 portant nomination d'un directeur à l'administration centrale - M. Belliard (Jean-Christophe), J.O du 9 novembre 2012.
[2448] Cf. par ex. : Décret du 12 mars 2014 portant nomination du délégué interministériel à la sécurité routière et délégué à la sécurité et à la circulation routières - M. Lopez (Jean-Robert), J.O. du 14 mars 2014.
[2449] Cf. par ex. : Décret du 19 décembre 2012 portant nomination du chef du service de l'inspection générale de l'administration - M. Abadie (Marc), J.O. du 21 décembre 2012.
[2450] Cf. par ex. : Décret du 14 octobre 2011 portant nomination d'un directeur des services actifs de la police nationale - M. Presson (Luc), J.O. du 15 octobre 2011.
[2451] Cf. par ex. : Décret du 28 avril 2008 portant nomination d'un directeur, chef du service de l'inspection générale de la police nationale - M. Boyajean (Dominique), J.O. du 30 avril 2008.
[2452] Cf. par ex. : Décret du 16 février 2012 portant nomination du chef du service de l'inspection générale des finances - Mme Lepetit (Marie-Christine), J.O. du 17 févier 2012.

3. L'interprétation extensive de cette liste par le Gouvernement et par le Conseil d'État

En bonne logique, le Gouvernement opère une lecture large de l'article 25 de la loi de 1984 et du décret du 24 juillet 1985[2453]. Il a notamment rattaché à la catégorie des emplois à sa décision, les fonctions qui suivent :

- Secrétaire général de la mer[2454] ;
- Directeur et adjoint au secrétaire général du Gouvernement[2455] ;
- Directeur et adjoint au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale[2456] ;
- Adjoint des secrétaires généraux des ministères[2457] ;
- Directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre[2458] ;
- Directeur de la direction générale de l'administration publique[2459] ;
- Directeur du service d'information du Gouvernement[2460].

Au surplus, le Conseil d'État ne s'estime pas lié par la liste réglementaire et s'est permis d'élargir substantiellement la liste des *emplois à la décision*. Pour faire entrer un emploi dans cette catégorie, il se réfère au critère fonctionnel de la nature et du niveau de l'emploi et accessoirement aux modalités de la nomination[2461]. Or, les *emplois à la décision*

[2453] Il faut dire que certaines formulations du décret, telles que celle de « secrétaires généraux », sont elles-mêmes très larges. Ainsi, le Gouvernement a-t-il pu considérer qu'un Secrétaire général chargé de la coordination interministérielle des questions liées à la mer, pouvait entrer dans cette catégorie tandis qu'il n'a pas incluses dans cette liste, les fonctions, pourtant fondamentales, de Secrétaire général des affaires européennes (Cf. Décret du 24 mai 2012 portant nomination du secrétaire général des affaires européennes - M. Guillon (Serge), J.O. du 25 mai 2012) ou de Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique (Cf. Décret du 2 novembre 2012 portant nomination du secrétaire général pour la modernisation de l'action publique - M. Filippini (Jérôme), J.O. du 3 novembre 2012).

[2454] Cf. par ex. : Décret du 28 janvier 2012 portant nomination du secrétaire général de la mer - M. Aymeric (Michel), J.O. du 29 janvier 2012. Or, son secrétaire général adjoint est nommé par voie d'arrêté du premier ministre (Cf. Arrêté du 5 août 2013 portant nomination du secrétaire général adjoint au secrétariat général de la mer, J.O. du 7 août 2013).

[2455] Cf. par ex. : Décret du 25 janvier 2013 portant nomination d'une directrice, adjointe au secrétaire général du Gouvernement, chargée de la simplification - Mme Vérot (Célia), J.O. du 26 janvier 2013

[2456] Cf. par ex. : Décret du 15 mars 2012 portant nomination du secrétaire général adjoint de la défense et de la sécurité nationale - M. Mouton (Georges-Henri), J.O. du 16 mars 2012 ; Décret du 30 novembre 2007 portant nomination d'une directrice au secrétariat général de la défense nationale - Mme Paradas (Marion), J.O. du 1er décembre 2007.

[2457] Cf. par ex. : Décret du 14 mars 2013 portant nomination du directeur, secrétaire général adjoint du ministère de la culture et de la communication - M. Corbin (Noël), J.O. du 15 mars 2013.

[2458] Cf. par ex. : - Mme Saurat (Isabelle), J.O. du 10 février 2012.

[2459] Cf. par ex. : Décret du 25 novembre 2009 portant nomination d'un directeur général à l'administration centrale du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat - M. Verdier (Jean-François), J.O. du 27 novembre 2009.

[2460] Cf. par ex. : Décret du 6 septembre 2012 nommant le directeur du service d'information du Gouvernement, J.O. du 7 septembre 2012.

[2461] Sur ce point, cf. : S. SALON & J.-C. SAVIGNAC, *Code de la fonction publique*, 13e éd., Dalloz, 2014, p. 698-699. Précisément, le Conseil d'État « se fonde sur un faisceau d'indices : niveau élevé de l'emploi en cause, lien de subordination avec l'Exécutif, absence de durée de principe pour l'exercice des fonctions et non

du Gouvernement consacrés par le juge administratif n'intéressent pas notre catégorie des emplois de l'administration gouvernementale[2462]. Cependant, il est tout à fait envisageable que le Conseil d'État accroisse, un jour ou l'autre, la liste des emplois à la décision du Gouvernement relative à l'administration gouvernementale.

L'on peut légitimement se demander si le Gouvernement n'aurait d'ailleurs pas intérêt à dépoussiérer quelque peu le décret du 24 juillet 1985 en dressant une liste des emplois à la décision plus claire et exhaustive[2463]. De récentes circulaires ont déjà eu le mérite de rendre plus lisible la procédure de recrutement pour le profane.

C. Les modalités pratiques du recrutement des *emplois à la décision du Gouvernement* : la circulaire n°5444 du 10 février 2010 et la circulaire n°5657 du 3 mai 2013

En 2010, une circulaire du Premier ministre est venue préciser le processus de nomination des plus hauts cadres dirigeants de l'État[2464]. Elle a été rectifiée sur un point et complétée sur le reste par la circulaire du 3 mai 2013.

La circulaire de 2013 a changé la procédure de proposition des candidats au Premier ministre. La circulaire du 10 février 2010 prévoyait en effet que le directeur de cabinet ou le secrétaire général de son ministère devait transmettre au SGG le nom du candidat de leur administration le plus apte à être proposé pour l'emploi à la décision. Depuis 2013, pour la nomination à chaque emploi[2465], le chef du Gouvernement exige que ses ministres lui adressent trois propositions, devant comporter « au moins un candidat de chaque sexe et un candidat figurant dans le vivier interministériel ». Les ministres doivent par ailleurs motiver leur choix et classer par ordre de préférence ces candidats.

En revanche, pour trouver les meilleurs candidats possibles, la procédure de pré-sélection définie dans la circulaire de 2010 reste inchangée. En amont des propositions effectuées par le ministre, le Secrétaire général du Gouvernement se charge d'organiser de façon confidentielle la diffusion de la fiche de poste et de recueillir des candidatures

---

motivation des décrets de fin de fonction » (O. DORD, *Droit de la fonction publique*, 2e éd., PUF, Coll. Thémis Droit, 2012, p. 104). Autrement dit, le juge analyse le degré de dépendance par rapport au Gouvernement ainsi que l'existence ou non de conditions de nomination et/ou de révocation spécifiques.

[2462] Il s'agit par exemple de la nomination du CNRS (CE Ass., 13 mars 1953, *Teissier*, Rec. p. 133) ou de la nomination du directeur général des hospices de Lyon (CE, 14 mai 1986, *Rochaix*, Rec. p. 574).

[2463] Il est par exemple étonnant que le Secrétaire général des affaires européennes, bien qu'étant à la fois secrétaire général et membre du cabinet du Premier ministre, ne soit pas cité dans la liste du décret de 1985. D'ailleurs, dans les décrets de nomination des secrétaires généraux des affaires européennes, l'article 25 de la loi de 1984 n'est jamais visé.

[2464] Circulaire n°5444/SG du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État, J.O. du 16 févier 2010.

[2465] Du moins, pour ce qui concerne l'administration centrale, la circulaire précise que ces dispositions ne s'appliquent dans un premier temps qu'aux nominations aux emplois de directeur et de délégué interministériel.

correspondant au profil recherché[2466]. Il les transmet ensuite au directeur de cabinet ou au secrétaire général du ministère concerné. Par suite, les candidats sont reçus par un des proches collaborateurs désigné par le ministre en vue d'un entretien de sélection. Au terme de ce processus, le ministre fera ses trois propositions au Premier ministre.

La circulaire du 3 mai 2013 est venue dessiner le profil idoine des personnes qui devront dorénavant être recrutées par la voie des *emplois à la décision du Gouvernement*. Les ministres doivent identifier « les personnes les plus aptes », « diversifier les profils » et « favoriser la parité ». Dans leur sélection, la circulaire les invite surtout à respecter l'objectif de parité et de diversification des parcours. Elle rappelle que le Gouvernement « a pris l'engagement d'atteindre dès 2017 un pourcentage d'au moins 40% de cadres de chaque sexe dans le flux des nominations aux emplois d'encadrement supérieur et dirigeant de l'État ». Par ailleurs, l'instruction du Premier ministre demande de porter « une attention particulière à la détection des potentiels et aux parcours de carrière » pour diversifier le vivier du recrutement gouvernemental au niveau des formations, des qualifications et de l'expérience.

Enfin, la circulaire du 3 mai 2013 annonce que les cadres dirigeants nouvellement nommés bénéficieront d'un « programme interministériel de formation et de développement qui combine des actions individuelles (accompagnement à la prise de poste, mentorat assuré par des cadres dirigeants expérimentés au profit des plus jeunes), et collectives (formations, communication, échanges de pratiques professionnelles…) de nature à faciliter l'exercice de fonctions exigeantes ».

En tout état de cause, ces circulaires confirment que les membres du Gouvernement disposent d'une grande autonomie dans la sélection des emplois à la décision de leur ministère. Si, d'un point de vue formel, l'autonomie est partagée avec le président de la République dans la mesure où il s'agit d'emplois pourvus par un décret en Conseil des ministres, d'un point de vue politique, le Gouvernement dispose d'une autonomie très forte. Qu'en est-il pour les emplois supérieurs fonctionnels de l'administration centrale ?

§3 – La pleine autonomie dans la nomination aux autres emplois supérieurs de l'administration centrale sauf exception

Le pouvoir de nomination du Gouvernement ne se limite pas *aux emplois à la décision*. Bien que le président de la République, au titre de l'article 13 C dispose de la compétence de droit commun en matière de nomination aux emplois supérieurs civils de l'État, nombre de textes donnent pleine compétence aux membres du Gouvernement pour

[2466] Il lui appartient notamment d'apprécier s'il est opportun de susciter des candidatures à l'extérieur de l'administration.

nommer les fonctionnaires de leur administration centrale à l'image du décret du 9 janvier 2012[2467] relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur (A) et du décret du 21 avril 2008 relatif à la nomination des emplois et experts de haut niveau[2468] (B). De même, si le président de République demeure l'autorité de nomination juridique pour les emplois d'inspecteurs généraux, dans la pratique, le chef de l'État respecte le plus souvent les propositions de ses ministres (C). Mieux, ces derniers sont de nouveau pleinement autonomes lorsqu'il s'agit de nommer les chefs de bureau, le responsable de la fonction financière ministérielle, le contrôleur budgétaire et comptable du ministère, les hauts fonctionnaires spécialisés ou le porte-parole de leur ministère (D). De la même manière, ils peuvent décider de confier discrétionnairement des missions à des personnes appartenant ou non à leur administration centrale, voire à des parlementaires (E).

A. Une pleine autonomie dans la nomination aux emplois de chefs de service et de sous-directeurs d'administration centrale : le décret en Conseil d'État du 9 janvier 2012

L'article 7 du décret du 9 janvier 2012 prévoit que la nomination aux emplois de chefs de service et de sous-directeurs d'administration centrale[2469] est prononcée par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre dont relève l'emploi, après avis du ministre chargé de la Fonction publique[2470]. Si les hauts fonctionnaires nommés à ces postes ne sont pas soumis au même devoir de loyauté que ceux nommés *à la décision du Gouvernement*[2471], et quand bien même leur désignation est subordonnée à certaines règles[2472] et contrôles[2473], leur nomination est arrêtée par le ministre dont ils relèvent hiérarchiquement.

[2467] Décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État, J.O. du 11 janvier 2012, lequel est venu se substituer définitivement, à compter du 1er janvier 2013, au décret n°55-1226 du 19 septembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif aux condition de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations de l'État, J.O. du 20 septembre 1955, p. 9261, modifié par le Décret n°2010-752 du 5 juillet 2010, J.O. du 7 juillet 2010.

[2468] Décret n°2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'État et de ses établissements publics, J.O. du 23 avril 2008.

[2469] Sachant que les chefs de service peuvent « aussi, simultanément ou non, occuper des fonctions d'adjoint d'une importance particulière auprès des secrétaires généraux de ministère et des directeurs généraux et directeurs d'administration centrale » (Article 2 du décret du 9 janvier 2012). Cf. par ex. : Arrêté du 16 novembre 2012 portant nomination (directeurs adjoints de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt), J.O. du 18 novembre 2012.

[2470] Le dossier de projet de nomination doit en effet être envoyé pour vérification et avis à la DGFAP (Cf. Circulaire FP n°614 du 13 novembre 2008 relative aux conditions d'application du décret n°2008-646).

[2471] Ils ne doivent ni plus ni moins à l'égard de leur ministre la même loyauté que tous les autres fonctionnaires relevant du statut général de la fonction publique.

[2472] Sur les étapes de la procédure de nomination, cf. Décret n°2008-646 du 30 juin 2008 portant diverses mesures relatives à certains emplois de l'encadrement supérieur de l'État, J.O. du 2 juillet 2008 et Circulaire FP n°614 précitée.

[2473] Cf. par ex. ces deux jurisprudences : CE, 23 juin 1965, *Association des chefs de service et sous-directeurs du ministère de l'Éducation nationale et autres*, Rec. p. 384 (Sur l'annulation de la nomination d'un titulaire n'appartenant pas au corps des administrateurs civils à un poste de directeur-adjoint) & CE, 18 avril 1980,

Qui plus est, si les emplois de chefs de service et de sous-directeurs sont des emplois supérieurs fonctionnels[2474] (c'est-à-dire des postes à responsabilité dans lesquels les personnels sont nommés pour une durée déterminée[2475] sans pouvoir être théoriquement révoqués avant la fin de leur mission[2476]), il n'est pas exclu que le ministre, via son cabinet ou un directeur d'administration centrale, exige la démission de tel ou tel chef de service ou sous-directeur[2477]. En d'autres termes, s'il ne s'agit pas ici d'*emplois à la décision du Gouvernement*, cette décision peut être « considérée comme discrétionnaire, dans la mesure où ses bénéficiaires peuvent faire l'objet, à tout moment, d'un retrait d'emploi dans l'intérêt du service. Ce qui, en vertu de la distinction du grade et de l'emploi propre à l'administration de carrière, n'a pas pour effet de priver les fonctionnaires qui en sont victimes du grade qu'ils détiennent dans leur corps, mais leur confère le droit d'obtenir un autre emploi »[2478].

Autre preuve de l'autonomie du ministre : si ces personnels sont pour la plupart d'entre eux des administrateurs civils, il peut promouvoir des fonctionnaires provenant d'autres corps du ministère ou extérieurs à celui-ci[2479]. Ainsi, en consultant les arrêtés de nomination des chefs de service et des sous-directeurs, à compter de l'entrée en vigueur du

---

Association des administrateurs civils des ministères du travail et de la santé, Rec. p. 762 (Sur l'annulation d'un arrêté ministériel nommant à un poste de chef de service, une personne qui n'appartenait pas au corps des administrateurs civils).

[2474] Sur ce point, cf. : J.-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 65.

[2475] Aujourd'hui, la durée d'occupation maximale de ces emplois est de six ans, la pratique voulant que les personnes nommées le soient pour une période de trois ans, renouvelable une fois.

[2476] De même, l'article 11 du décret précise que les agents nommés comme chefs de service ou sous-directeurs peuvent se voir retirer exceptionnellement l'emploi dans l'intérêt du service. Il faut ajouter qu'un ministre qui voudrait promouvoir tel ou tel collaborateur administratif de son ministère pourrait le faire, d'une façon ou d'une autre, par la voie d'un emploi à la décision.

[2477] Le cas du limogeage d'un sous-directeur du ministère de la Justice en 1999 est resté célèbre. L'ancienne Garde des Sceaux, Elisabeth Guigou, s'en est expliquée ainsi : « Quant à Laurent Le Mesle, directeur adjoint à la Direction des affaires criminelles et des grâces, nommé par le Gouvernement précédent, je lui ai fait confiance, jusqu'au jour où j'ai appris qu'il publiait un *Que sais-je* où il affirmait la nécessité des instructions dans les dossiers individuels, c'est-à-dire le contraire de la politique menée par le gouvernement. Je l'ai convoqué pour lui dire : ''Si vous étiez magistrat en juridiction, cette publication ne poserait aucun problème. Mais vous êtes à la Direction des affaires criminelles et des grâces, sous-directeur de la politique pénale et précisément chargé de faire respecter par les parquets les orientations du gouvernement. Vous ne pouvez donc pas rester à ce poste. Nous allons vous proposer une sortie en juridiction avec promotion''. Ce qu'il a accepté » (M. DELAHOUSSE, *op. cit.*, p. 74-75). Sur cette promotion, cf. Décret du 20 janvier 1999 portant nomination de magistrats, J.O. du 22 janvier 1999, p. 1194).

[2478] J.-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 67

[2479] « Les emplois mentionnés à l'article 1er sont normalement réservés aux membres du corps des administrateurs civils, ainsi que, pour l'administration centrale et les services à compétence nationale du ministère de la justice, aux magistrats de l'ordre judiciaire, et, pour l'administration centrale du ministère chargé des affaires étrangères, aux ministres plénipotentiaires de deuxième classe et de première classe et aux conseillers des affaires étrangères. Dans la limite de 50 % de l'effectif des emplois relevant d'un même ministre ou d'une même autorité, ces emplois peuvent être pourvus par d'autres fonctionnaires appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois relevant de la catégorie A et dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle B, par des officiers de carrière détenant au moins le grade de colonel ou un grade équivalent de la hiérarchie militaire, par des membres du corps du contrôle général des armées, ainsi que, hors ministère de la justice, par des magistrats de l'ordre judiciaire. Si le nombre obtenu par l'application de ce pourcentage n'est pas un entier, il est arrondi à l'entier supérieur pour le nombre d'emplois pourvus par les agents mentionnés au premier alinéa » (Article 4 du décret du 9 janvier 2012).

nouveau régime du 9 janvier 2012, il apparaît que de nombreux fonctionnaires appartenant à des corps très divers ont été promus par les ministres : ingénieurs[2480], magistrats de l'ordre judiciaire[2481] ou administratif[2482], conseillers des affaires étrangères[2483], ministres plénipotentiaires[2484], officiers[2485], commissaires divisionnaires[2486], inspecteurs de l'administration[2487], inspecteurs généraux de l'administration[2488], inspecteurs des finances[2489], inspecteurs généraux des affaires sociales[2490], inspecteurs généraux de l'Éducation nationale[2491], inspecteurs d'académie (IA-IPR)[2492], inspecteurs en chef de la santé publique vétérinaire[2493] administrateurs de l'INSEE[2494], administrateurs de la ville de Paris[2495], administrateurs généraux des finances publiques[2496], administrateurs des affaires maritimes[2497], administrateurs territoriaux[2498], conservateurs généraux des bibliothèques[2499], conseillers techniques et pédagogiques supérieurs[2500], professeurs d'université[2501], professeurs agrégés du secondaire[2502] ou professeurs de lycée professionnel[2503].

Seules conditions *dures* pour le ministre : d'une part, faire publier un avis de vacance au Journal Officiel pour chacun de ces emplois afin que toute personne qualifiée puisse candidater[2504] ; d'autre part, que l'impétrant soit titulaire d'un emploi d'un niveau correspondant au moins à la hors-échelle B et qu'il justifie d'une durée minimum de services effectifs[2505].

[2480] Cf. par ex. : Arrêté du 11 mars 2013, J.O. du 13 mars 2013. Il peut s'agir d'ingénieurs des mines, d'ingénieurs des ponts et chaussées, d'ingénieurs des eaux et forêts, d'ingénieurs de l'armement, d'ingénieurs de recherche, etc.
[2481] Cf. par ex. : Arrêté du 23 janvier 2013, J.O. du 25 janvier 2013.
[2482] Cf. par ex. : Arrêté du 8 janvier 2013, J.O. du 10 janvier 2013.
[2483] Cf. par ex. : Arrêté du 12 mars 2013, J.O. du 14 mars 2013.
[2484] Cf. par ex. : Arrêté du 6 mars 2013, J.O. du 8 mars 2013.
[2485] Cf. par ex. : Arrêté du 11 mars 2013, J.O. du 13 mars 2013.
[2486] Cf. par ex. : Arrêté du 3 octobre 2012, J.O. du 5 octobre 2012.
[2487] Cf. par ex. : Arrêté du 27 décembre 2012, J.O. du 29 décembre 2012.
[2488] Cf. par ex. : Arrêté du 3 octobre 2012, J.O. du 5 octobre 2012.
[2489] Cf. par ex. : Arrêté du 12 novembre 2012, J.O. du 14 novembre 2012.
[2490] Cf. par ex. : Arrêté du 3 juillet 2012, J.O. du 5 juillet 2012.
[2491] Cf. par ex. : Arrêté du 21 septembre 2012, J.O. du 23 septembre 2012.
[2492] Cf. par ex. : Arrêté du 26 novembre 2012, J.O. du 28 novembre 2012.
[2493] Cf. par ex. : Arrêté du 10 juillet 2012, J.O. du 12 juillet 2012.
[2494] Cf. par ex. : Arrêté du 26 novembre 2012, J.O. du 28 novembre 2012.
[2495] Cf. par ex. : Arrêté du 22 février 2013, J.O. du 24 février 2013.
[2496] Cf. par ex. : Arrêté du 29 novembre 2012, J.O. du 30 novembre 2012.
[2497] Cf. par ex. : Arrêté du 25 juillet 2012, J.O. du 27 juillet 2012.
[2498] Cf. par ex. : Arrêté du 6 juillet 2012, J.O. du 8 juillet 2012.
[2499] Cf. par ex. : Arrêté du 29 juin 2012, J.O. du 1er juillet 2012.
[2500] Cf. par ex. : Arrêté du 5 octobre 2012, J.O. du 7 octobre 2012.
[2501] Cf. par ex. : Arrêté du 5 octobre 2012, J.O. du 7 octobre 2012.
[2502] Cf. par ex. : Arrêté du 27 juin 2012, J.O. du 29 juin 2012.
[2503] Cf. par ex. : Arrêté du 1er février 2013, J.O. du 3 février 2013.
[2504] Article 6 du décret du 9 janvier 2012.
[2505] La durée de service mentionnée est de six ans pour une nomination dans le groupe III, de huit ans pour une nomination dans le groupe II et de dix ans pour une nomination dans le groupe I (Sur la définition de ces groupes : cf. Articles 2 et 5 du décret du 9 janvier 2012 et les arrêtés de classement en groupe des différents

Dans l'ensemble, la nomination des experts de haut niveau et des directeurs de projet répond à une procédure similaire.

B. Une pleine autonomie de nomination aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet : le décret en Conseil d'État du 21 avril 2008

Le décret du 21 avril 2008 pose sensiblement aux ministres les mêmes conditions de recrutement pour les experts de haut niveau et les directeurs de projet que pour celui des chefs de service et des sous-directeurs[2506].

Toute création ou vacance d'emploi d'expert de haut niveau ou de directeur de projet, constatée ou prévisible, fait l'objet d'un avis de vacance décrivant précisément la mission attachée à cet emploi, le groupe auquel il se rattache ainsi que, le cas échéant, sa durée prévisible. Cet avis de vacance est publié au Journal officiel ainsi que par voie électronique. Dans un délai de trente jours à compter de la publication au Journal officiel, les candidatures sont transmises aux ministres intéressés[2507].

La nomination à cet emploi est prononcée, pour une durée maximale de trois ans, par arrêté conjoint du Premier ministre et *du* ou *des* ministres intéressés, après avis du ministre chargé de la fonction publique. L'arrêté de nomination précise les fonctions, la durée d'effet de la nomination, le groupe auquel se rattache l'emploi et l'autorité ou les autorités auprès de laquelle ou desquelles l'expert de haut niveau ou le directeur de projet est placé[2508].

Enfin, le ministre peut nommer à des emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet, les fonctionnaires ayant accès aux emplois de chef de service et de sous-directeur[2509]. Cependant, l'indice exigé n'est pas le même : ils doivent théoriquement appartenir à un autre corps ou à un cadre d'emplois classé dans la catégorie A ou assimilée dont l'indice terminal est supérieur à l'indice brut 1015[2510].

---

ministères, tels que par ex. : Arrêté du 11 avril 2013 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État, J.O. du 13 avril 2013 ; Arrêté du 5 septembre 2012 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État relevant du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 7 septembre 2012).

[2506] Décret n°2008-382 du 21 avril 2008 précité.

[2507] Article 6 du décret de 2008 précité.

[2508] *Idem*, article 7.

[2509] Cf. par ex. : Arrêté du 14 mars 2013, J.O. du 16 mars 2013 ; Arrêté du 8 mars 2013, J.O. du 10 mars 2013 ; Arrêté du 1er mars 2013, J.O. du 3 mars 2013.

[2510] Pour davantage de précisions, cf. *Idem*, Article 9.

C. Une exception à la pleine autonomie : les nominations aux emplois d'inspecteurs généraux des ministères

- La procédure normale de nomination

La procédure normale de nomination[2511] aux emplois d'inspecteurs généraux est celle du décret simple du président de la République[2512] pris sur proposition du ou des ministre(s) concerné(s)[2513].

Certains inspecteurs généraux sont recrutés selon le mécanisme du tableau d'avancement, c'est-à-dire sur le critère de la promotion à l'ancienneté. Ainsi en va-t-il par exemple des inspecteurs généraux des finances qui font une longue carrière d'inspecteur des finances avant de devenir inspecteurs généraux[2514].

D'autres inspecteurs généraux sont recrutés après appel à candidatures et définition du profil des postes à pourvoir. Concrètement, peuvent faire acte de candidature les fonctionnaires répondant à certaines conditions de catégorie, d'ancienneté, de grade, d'indice ou d'expériences professionnelles[2515].

[2511] Étant entendu qu'il existe des inspecteurs généraux recrutés au tour extérieur et qui sont nommés par décret en Conseil des ministres.

[2512] Cf. par ex. : « Les nominations au grade d'inspecteur et au grade d'inspecteur général (des finances) sont prononcées par décret du Président de la République » (Article 5 du décret n°73-276 du 14 mars 1973 précité) ; « Les inspecteurs généraux de l'éducation nationale sont nommés par décret du Président de la République pris sur proposition du ministre chargé de l'éducation nationale, après avis de la commission consultative » (Article 7 du décret n°89-833 du 9 novembre 1989 précité) ; « Le chef du service de l'inspection générale des affaires sociales et les membres du corps de l'inspection générale des affaires sociales sont nommés par décret du Président de la République pris sur proposition du Premier ministre et des ministres chargés des affaires sociales » (Article 5 du décret n°2011-931 du 1er août 2011 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des affaires sociales, J.O. du 4 août 2011).

[2513] Cf. par ex. : Décret du 18 mars 2013 portant nomination (inspection générale des affaires culturelles) - Mme Genthon (Muriel), J.O. du 20 mars 2013 ; Décret du 4 février 2013 portant nomination (inspection générale des finances) - M. Lavenir (Frédéric), J.O. du 6 février 2013 ; Décret du 4 février 2013 portant nomination (inspection générale de la jeunesse et des sports) - Mme Morvan-Juhue (Aude), J.O. du 6 février 2013 ; Décret du 7 février 2013 portant nomination d'un inspecteur général des services actifs de la police nationale - M. Sonrier (Christian), J.O. du 8 févier 2013 ; Décret du 21 août 2012 portant nomination et titularisation (inspecteurs généraux de l'Institut national de la statistique et des études économiques), J.O. du 23 août 2012 ; Décret du 25 avril 2012 portant nomination d'un inspecteur général de l'agriculture - M. Gendron (Charles), J.O. du 27 avril 2012 ; Décret du 22 février 2012 portant nomination d'un inspecteur général de l'administration du développement durable - M. Lair (Henri), J.O. du 25 février 2012 ; Décret du 21 novembre 2011 portant nomination (inspection générale des affaires sociales), J.O. du 23 novembre 2011 ; Décret du 24 juin 2010 portant nomination d'un inspecteur général de l'éducation nationale - M. Yebbou (Johan), J.O. du 26 juin 2010 ou plus intéressant : Décret du 21 décembre 2007 portant nomination d'inspecteurs généraux de l'éducation nationale, J.O. du 23 décembre 2007 ; Décret du 17 avril 2008 portant nomination d'une inspectrice générale de l'équipement - Mme Meaux (Marie-Line), J.O. du 19 avril 2008.

[2514] « Les inspecteurs généraux des finances sont choisis, après inscription sur un tableau d'avancement, parmi les inspecteurs de 1ère classe ayant accompli quatorze années de service en cette qualité ; ce délai peut être réduit pour les fonctionnaires ayant fait preuve d'une valeur professionnelle exceptionnelle dans la limite d'une durée minimale de onze ans. Les inspecteurs de 1ère classe ne peuvent être promus au grade d'inspecteur général s'ils n'ont pas accompli quatre ans de services effectifs dans le corps consacrés à des missions accomplies sous l'autorité directe du chef du service » (Article 13-I du décret n°73-276 du 14 mars 1976 précité).

[2515] Par exemple, « les inspecteurs généraux de l'Éducation nationale sont choisis parmi les fonctionnaires titulaires de catégorie A, justifiant de dix années de services effectifs en cette qualité dans l'Éducation nationale,

Leurs candidatures font d'abord l'objet d'un examen par un « comité de sélection » ou d' « une commission consultative »[2516] en vertu de l'article 8 de la loi du 13 septembre 1984[2517], lequel ou laquelle apprécie le parcours professionnel antérieur du candidat, sa motivation et l'adéquation de ses compétences aux besoins de l'inspection. Il est à noter que ce comité de sélection est lui-même organisé et nommé par arrêté du ou des ministre(s) intéressé(s)[2518] mais qu'il comprend un certain nombre de personnalités indépendantes[2519].

Une fois que ce comité a délibéré, il remet ensuite au ministre une liste de candidats comportant plus de noms que de postes à pourvoir[2520] sachant qu'il appartient au ministre[2521] de choisir discrétionnairement les candidats idoines.

Ultime étape, le ministre soumet ses propositions au Président de la République, lequel signe les décrets portant nomination des inspecteurs généraux.

- Les grandes exceptions à la procédure normale de nomination

Quatre grandes exceptions notables à ce principe peuvent toutefois être relevées : la procédure de nomination spécifique de l'inspecteur général des affaires étrangères, celle des

---

et remplissant l'une des conditions suivantes : a) Être titulaire du doctorat d'État, du doctorat ou de l'habilitation à diriger des recherches, de l'agrégation ou d'un titre reconnu équivalent et inscrit à cet effet sur une liste de diplômes arrêtée par le ministre ; b) Avoir atteint au moins l'indice brut 901 dans l'échelonnement de leur corps d'origine. Ils doivent, en outre, avoir enseigné pendant cinq années au moins, soit à temps complet, soit au titre de leur activité principale » (Article 8 du décret n°89-833 du 9 novembre 1989, modifié par l'article 1er du décret n°2000-75 du 27 janvier 2000 précité).

[2516] L'appellation varie selon les différentes inspections générales. Pour les inspecteurs généraux du ministère de l'Éducation nationale, on parle par exemple de « commission consultative » alors que pour les inspecteurs généraux des affaires sociales, c'est l'expression « comité de sélection » qui est employée.

[2517] Article 8 de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, modifié par l'article 1er de la loi n°94-530 du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'État et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées, J.O. du 29 juin 1994, p. 9371.

[2518] Cf. par ex. : Arrêté modificatif du 5 avril 2013 portant nomination au comité de sélection pour l'intégration des inspecteurs et inspecteurs généraux dans le corps de l'inspection générale de l'administration, J.O. du 13 avril 2013 ; Arrêté du 24 août 2012 portant nomination au comité de sélection pour l'intégration des inspecteurs et inspecteurs généraux dans le corps de l'inspection générale des affaires sociales, J.O. du 1er septembre 2012 ; Arrêté du 26 octobre 2009 fixant l'organisation et le fonctionnement du comité de sélection prévu à l'article 10 du décret n°73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances, J.O. du 10 novembre 2009.

[2519] Par exemple, pour le recrutement des inspecteurs généraux de l'Éducation nationale, « est institué une commission consultative présidée par le doyen de l'inspection générale et comprenant sept inspecteurs généraux de l'Éducation nationale, sept directeurs de l'administration centrale ou des établissements publics sous tutelle et sept professeurs des universités désignés, les uns et les autres, par le ministre » (Article 9 du décret n°89-833 du 9 novembre 1989 précité).

[2520] Par exemple, le comité de sélection des inspecteurs généraux des affaires sociales « établit une liste comportant deux fois plus de noms que de postes à pourvoir » (Article 11 du décret n°2011-931 du 1er août 2011 précité).

[2521] Pour l'IGF, l'IGAS et l'IGA qui sont des inspections générales à vocation ministérielle, la proposition émane en toute logique à la fois du ministre concerné et du Premier ministre.

inspecteurs généraux de l'administration, celle des inspecteurs généraux en service extraordinaire et celle des chefs de services de certaines inspections générales.

Premier cas, en vertu de l'article 5 du décret du 2 novembre 1979, l'inspecteur général des affaires étrangères est un emploi de l'article 13 C dont la nomination relève du Conseil des ministres[2522].

Deuxième cas, au regard de l'article 6 du décret du 12 mars 1981, les inspecteurs généraux de l'administration sont nommés par décret en Conseil des ministres[2523].

Troisième cas, conformément à l'article 1er du décret du 27 juillet 1995, des inspecteurs généraux en service extraordinaire peuvent être nommés, pour une durée maximale de cinq ans, par décret du Premier ministre[2524].

Dernier cas, la nomination de certains chefs de service[2525] des inspections générales[2526] obéit à des règles variables : ils peuvent être nommés par décret en Conseil des ministres comme par un simple arrêté ministériel si un texte le prévoit[2527].

[2522] « L'inspection générale des affaires étrangères est dirigée par un inspecteur général, choisi parmi les ministres plénipotentiaires et nommé par décret en conseil des ministres. L'inspecteur général est assisté dans ses fonctions par un inspecteur général adjoint et par des inspecteurs, nommés par arrêté du ministre des affaires étrangères » (Article 5 du décret n°79-936 du 2 novembre 1979 portant création de l'inspection générale des affaires étrangères, J.O. du 7 novembre 1979, p. 2760). Cf. par ex. : Décret du 22 mars 2012 portant nomination de l'inspecteur général des affaires étrangères - M. Driencourt (Xavier), J.O. du 23 mars 2012.

[2523] « Les promotions et les nominations au grade d'inspecteur général de l'administration sont prononcées par décret du Président de la République, pris en conseil des ministres sur proposition du Premier ministre et du ministre de l'intérieur » (Article 6-1 du décret n°81-241 du 12 mars 1981 précité). Cf. par ex. : Décret du 3 janvier 2013 portant nomination (inspection générale de l'administration) - Mme Escande-Vilbois (Sylvie), J.O. du 5 janvier 2013 ; Décret du 29 novembre 2012 portant nomination (inspection générale de l'administration) - M. Lunet (Patrick), J.O. du 30 novembre 2012.

[2524] Article 1er : « Des inspecteurs généraux en service extraordinaire peuvent être nommés auprès de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur et de l'inspection générale des affaires sociales par décret du Premier ministre, sur proposition du ou des ministres ayant autorité sur l'inspection générale concernée, pour une durée de cinq ans non renouvelable » (Décret n°95-860 du 27 juillet 1995 instituant les fonctions d'inspecteur général en service extraordinaire à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur et à l'inspection générale des affaires sociales, J.O. du 29 juillet 1995, p. 11321, modifié par le décret n°2003-353 du 15 avril 2003, J.O. du 17 avril 2003, p. 6863). Cf. par ex. : Avis de vacance d'un emploi d'inspecteur général des affaires sociales en service extraordinaire, J.O. du 4 novembre 2012 ; Décret du 16 février 2011 portant nomination d'un inspecteur général en service extraordinaire (inspection générale de l'administration) - M. Bellion (Dominique), J.O. du 18 février 2011 ; Décret du 25 novembre 2004 portant nomination d'un inspecteur général des finances en service extraordinaire (inspection générale des finances), J.O. du 26 novembre 2004.

[2525] Cf. par ex. : Décret du 16 février 2012 portant nomination du chef du service de l'inspection générale des finances précité.

[2526] L'expression « certains chefs » est importante car le principe veut que les chefs de service des inspections générales soient nommés également par décret simple du président de la République (Cf. par ex. : Décret du 1er octobre 2009 portant nomination du chef de l'inspection générale des affaires sociales - M. Boissier (Pierre), J.O. du 2 octobre 2009.

[2527] Cf. par ex. : « Le corps de l'inspection générale de la jeunesse et des sports est dirigé par un chef du service, nommé par arrêté du ministre chargé de la jeunesse et des sports pour une durée de cinq ans renouvelable parmi les inspecteurs généraux de première classe de la jeunesse et des sports » (Cf. Article 3 Décret n°2002-53 du 10 janvier 2002 précité et Arrêté du 12 janvier 2007 portant nomination du chef du service de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, J.O. du 20 janvier 2007).

Enfin, il faut souligner que le ministre est autonome dans la nomination des *inspecteurs* de son ministère, qui assistent les inspecteurs généraux dans leurs fonctions et qui sont nommés par voie d'arrêtés ministériels[2528] selon des modalités de sélection diverses[2529]. Cette autonomie ministérielle se retrouve d'ailleurs pour de nombreux autres postes de l'administration centrale.

D. La pleine autonomie de nomination aux emplois de chef de bureau, de responsable de la fonction financière ministérielle, de contrôleur budgétaire, de haut-fonctionnaire spécialisé et de porte-parole de ministère

Le régime des chefs de bureau et celui de leurs adjoints n'entre pas dans le cadre du décret du 9 janvier 2012[2530]. Or, ces hauts fonctionnaires sont non seulement choisis le plus souvent dans le corps des administrateurs civils[2531] mais ils sont également nommés par arrêté du ministre[2532]. Dans la pratique, les candidats à ces postes sont reçus par leur futur chef de service puis par le sous-directeur de l'administration centrale duquel ils vont dépendre. Une fois leur nomination actée, celle-ci fait l'objet d'une publication au bulletin officiel du ministère[2533].

Les responsables de la fonction financière ministérielle sont également nommés par voie d'arrêté ministériel, publié au Journal officiel[2534], conformément aux dispositions de l'article 69 du décret du 7 novembre 2012[2535].

Il en va différemment des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels des services centraux qui, parce qu'ils sont placés sous l'autorité de Bercy, font l'objet d'une

---

[2528] Cf. par ex. : « L'inspecteur général est assisté dans ses fonctions par un inspecteur général adjoint et par des inspecteurs, nommés par arrêté du ministre des affaires étrangères » (Décret n°79-936 du 2 novembre 1979 précité).

[2529] Par ex. : Pour accéder au grade d'inspecteur, les candidats doivent être inscrits sur une liste d'aptitude établie par le ministre chargé de l'agriculture après avis d'une commission de sélection (Décret n°2001-1038 du 8 novembre 2001 précité).

[2530] Décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 précité.

[2531] Pour connaître le statut des administrateurs civils, cf. spéc. : Décret n°99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils, J.O. du 17 novembre 1999, p. 17055.

[2532] Toutefois, il faut préciser que les administrateurs civils venant d'obtenir leur concours sont répartis par arrêté du Premier ministre, dans les six mois qui suivent la date de leur nomination dans ce corps administratif interministériel. Ici, la compétence est liée, le ministre n'a d'autre choix que d'intégrer dans son administration ceux qui viennent d'obtenir ce concours.

[2533] Cf. par ex. : Arrêté du 23 mai 2006, Attributions de fonctions à l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (B.O. spécial n°4 du 4 juin 2006, p.36-63, modifié à de très nombreuses reprises).

[2534] Cf. par ex. : Arrêté du 1er février 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière du ministère des droits des femmes, J.O. du 15 février 2013 ; Arrêté du 11 février 2013 relatif à la désignation des responsables budgétaires au ministère des affaires étrangères, J.O. du 20 février 2013 ; Arrêté du 18 février 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle du ministère de la défense, J.O. du 7 mars 2013 ; Arrêté du 5 mars 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle et d'un responsable de programme pour le ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, J.O. du 14 mars 2013.

[2535] Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 précité.

nomination par voie d'arrêté conjoint des ministres de l'Économie et du Budget[2536]. L'article 10 du décret du 18 novembre 2005 précise en effet que les nominations dans l'emploi de CBCM sont prononcées par arrêté des ministres chargés du budget et de l'économie, pour une durée de trois ans, la durée totale d'occupation d'un même emploi ne pouvant excéder six ans[2537].

Enfin, rappelons que les hauts fonctionnaires spécialisés des ministères et leurs adjoints[2538], tels que le haut fonctionnaire à la terminologie et à la néologie[2539] ou le haut fonctionnaire au développement durable[2540], sont nommés, tout comme les porte-parole des ministères[2541], par voie d'arrêté ministériel. Seul le haut fonctionnaire à la défense et à la sécurité fait l'objet d'une nomination par décret du Premier ministre[2542].

Dernier cas plus atypique mais représentatif de l'autonomie gouvernementale : la possibilité pour le ministre de confier des missions, des études et des expertises à des personnalités appartenant ou non à l'administration gouvernementale.

[2536] Cf. notamment : Arrêté du 30 septembre 2011 portant nomination (contrôleurs budgétaires et comptables ministériels) - Mme Demangel (Dominique), J.O. du 2 octobre 2011 ; Arrêté du 30 septembre 2011, J.O. du 2 octobre 2011 ; Arrêté du 27 septembre 2011, J.O. du 30 septembre 2011 ; Arrêté du 11 février 2011, J.O. du 18 février 2011.

[2537] Décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 précité.

[2538] Cf. par ex. R. 1143-3 Al. 2 du code de la défense : « Le ou les hauts fonctionnaires adjoints sont nommés par arrêté du ministre intéressé ». Citons par ex. : Arrêté du 23 juillet 2013 portant nomination d'un haut fonctionnaire de défense et de sécurité adjoint et d'un fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information, J.O. du 1er août 2013 ; Arrêté du 30 juillet 2012 portant nomination d'un haut fonctionnaire adjoint de défense et de sécurité, J.O. du 1er août 2012.

[2539] Cf. par ex. : Arrêté du 12 mai 2011 portant nomination du haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, J.O. du 20 mai 2011.

[2540] Cf. par ex. : Arrêté du 23 juillet 2013 portant nomination d'un haut fonctionnaire en charge du développement durable, J.O. du 2 août 2013 ; Arrêté du 4 juillet 2013 portant nomination d'un haut fonctionnaire en charge du développement durable.

[2541] Arrêté du 4 juin 2012 précité, J.O. du 9 juin 2012.

[2542] Article 1143-3 du Code de la défense : les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité « sont nommés par décret sur le rapport du ministre intéressé ». Cf. par ex. : Décret du 1er août 2012 portant nomination d'un haut fonctionnaire de défense et de sécurité - M. Chazaud (Michel), J.O. du 5 août 2012 ; Décret du 27 avril 2012 portant nomination d'un haut fonctionnaire correspondant de défense et de sécurité - Mme Loiseau (Nathalie), J.O. du 29 avril 2012.

E. Le cas atypique de la pleine autonomie offerte au ministre pour confier des missions, des études et des expertises : le décret n°2011-142 du 3 février 2011 et l'article LO144 du Code électoral

Suite aux révélations relatives à la rémunération de Christine Boutin[2543] à qui le Gouvernement avait confié une mission *sur les conséquences sociales de la mondialisation*, une circulaire du Premier ministre du 5 juillet 2010 est venue rappeler certains principes. Elle a invité les membres du Gouvernement confiant des missions à des personnalités à « rompre avec des pratiques anciennes, particulièrement dommageables pour la gestion des finances publiques et l'image des services de l'État » et a annoncé que le Gouvernement allait prendre un décret pour encadrer les conditions d'indemnisation des personnes chargées d'une mission par les membres du Gouvernement[2544].

Ce fut chose faite avec le décret du Premier ministre n°2011-142 du 3 février 2011 par lequel le Premier ministre a fixé des règles communes et transparentes à tous ses ministres dans ce domaine[2545] (1). Depuis très longtemps, le Gouvernement a également été habilité par le législateur à confier discrétionnairement des missions temporaires à des parlementaires (2).

1. La possibilité pour un membre du Gouvernement de confier des missions, études et expertises à des personnalités appartenant ou non à l'administration : le décret n°2011-142 du 3 février 2011

L'article 1er du décret du 3 février 2011 prévoit que le Premier ministre et les ministres peuvent faire appel, pour la réalisation de missions, études et expertises, à des personnes appartenant ou non à l'administration, qui leur apportent leur concours sans renoncer à leur occupation principale.

[2543] Cf. « Christine Boutin ou comment se faire augmenter », in *Le Canard enchaîné* n°4676 du 9 juin 2010 ; cf. également : « Christine Boutin toucherait près de 18 000 euros mensuels » in *Le Monde* du 9 juin 2010. Suite à cette affaire, le Premier ministre a demandé aux ministres concernés de renoncer à percevoir leur retraite parlementaire en sus de leur traitement de membre du Gouvernement. « Quelque temps plus tard, le bureau de l'Assemblée nationale prendra la décision de ne plus la verser aux ministres en activité » (R. DOSIÈRE, *L'argent de l'État, op. cit.*, p. 212-213).

[2544] Cité *in* Question écrite n°88832 de M. Cosyns (J.O.A.N du 21 septembre 2010, p. 10124). Dans la réponse à cette question écrite, l'on apprend par ailleurs qu'après un recensement fait auprès des différents départements ministériels à l'été 2010, il apparaît qu'environ 130 missions avaient été confiées à des personnes extérieures à ces départements, que 26 de ces missions ont donné lieu à une rémunération du missionnaire égale ou supérieure à 2 000 euros par mois et que les missions entraînant la constitution d'une équipe de collaborateurs sont restées exceptionnelles (Réponse à la question écrite n°88832 de M. Cosyns du 21 septembre 2010 (J.O.A.N du 10 mai 2011, p. 4780). Signalons que M. Perruchot a exactement posé la même question et reçut la même réponse que M. Cosyns le même jour (Question écrite n°87900, J.O.A.N du 14 septembre 2010, p. 9816).

[2545] Décret n°2011-142 du 3 février 2011 fixant les conditions d'indemnisation des personnes chargées d'une mission par les membres du Gouvernement, J.O. du 4 février 2011. Cf. également : Arrêté du 17 juillet 2013 fixant le montant de base mensuel pour le calcul de la rémunération d'une personne chargée d'une mission par un membre du Gouvernement, J.O. du 19 juillet 2013.

L'article 6 du même décret précise que la décision de confier une telle mission peut être prise par le ministre en personne mais également par le secrétaire général du ministère ou par tout directeur de l'administration centrale. En bonne logique juridique, cette mission doit faire l'objet d'un acte écrit définissant précisément l'objet de la mission. Par ailleurs, au terme de la mission, il revient au secrétaire général du ministère d'attester de l'exécution de la tâche assignée.

Enfin, le Secrétaire général du ministère doit adresser chaque année au Premier ministre, via le secrétariat général du Gouvernement, un relevé des missions confiées par le ministère, lequel doit faire apparaître clairement l'objet de la mission, le nom de la personne qui en a eu la charge et le montant de sa rémunération[2546].

Procédé plus ancien mais très fréquent, tout membre du Gouvernement peut également confier une mission temporaire à un membre du Parlement.

2. La possibilité pour un membre du Gouvernement de confier une mission temporaire à un parlementaire : L'article LO144 du Code électoral

L'article LO.144 du code électoral offre aux membres du Gouvernement la possibilité de charger un parlementaire d'une mission temporaire pour faire avancer le travail gouvernemental[2547].

Les personnes chargées par le Gouvernement d'une telle mission peuvent cumuler l'exercice de celle-ci avec leur mandat de député pendant une durée n'excédant pas six mois[2548]. Au-delà de cette période, la mission est considérée comme une fonction publique non élective telle que définite par l'ordonnance n°58-998[2549] et l'article LO. 142 du code

[2546] Sur la question de l'indemnisation des personnes chargées d'une mission dans le cadre du décret du 3 février 2011, cf. *infra* Section 2, §2.

[2547] La mission se traduit en général simplement par la remise d'un rapport au ministre qui a confié la mission au parlementaire ou au Premier ministre. Cf. par ex. : K. BERGER et D. LEFEBVRE, *Dynamiser l'épargne financière des ménages pour financer l'investissement et la compétitivité*, Rapport remis au Premier ministre le 2 avril 2013.

[2548] Sur les fondements juridiques du statut du parlementaire en mission nommé par le Gouvernement, cf. spéc. : Loi électorale du 15 mars 1849, J.O. du 20 août 1944, p. 78 ; Loi du 21 février 1941 modifiant la loi du 20 décembre 1875 : mission des parlementaires, J.O. du 24 février 1941, p. 885 ; Loi n°56-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics, J.O. du 7 janvier 1950, p. 215 ; Circulaire n°3473 du 8 juin 1989 relative aux parlementaires chargés d'une mission temporaire. Cf. également : G. TOULEMONDE, « Le parlementaire en mission : encore parlementaire ou déjà agent du Gouvernement », *LPA*, n°152, p. 55-60.

[2549] Ordonnance n°58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, J.O. du 25 octobre 1958, p. 9727.

électoral[2550]. Notons en outre que l'exercice d'une mission temporaire ne peut donner lieu au versement d'aucune rémunération, gratification ou indemnité au parlementaire[2551].

Au terme de la présentation de toutes ces procédures de nomination, il apparaît qu'il est bien difficile de voir clair au travers de *la bouteille à l'encre* des nominations. Un panorama général sous forme de tableau ne paraît donc pas inutile pour le profane comme pour l'initié.

§4 – Essai de synthèse des actes et autorités de nomination des collaborateurs de l'administration gouvernementale

Hors procédure de nomination au *tour extérieur*, il est possible de proposer la synthèse suivante des autorités de nomination aux emplois de l'ordre administratif interne du Gouvernement. Il s'agit bien entendu des principes sachant qu'il peut toujours exister, *magie du droit oblige*, des exceptions à ceux-ci :

TYPE D'EMPLOI	AUTORITÉ ET ACTE DE NOMINATION	CONTRESEINGS
Collaborateurs des cabinets ministériels	Arrêté du Premier ministre ou Arrêté ministériel	×
Secrétaire général du Gouvernement	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre
Secrétaire général des affaires européennes	Décret en Conseil des ministres + Arrêté de nomination à la présidence de la République[2552]	Premier ministre
Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre
Secrétaire général de la mer	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre

[2550] Sur ce point, cf. : Cons. const., n°87-61, §1, 24 novembre 1987, *Examen de la compatibilité de certaines fonctions avec l'exercice d'un mandat parlementaire*, Rec. p. 56.

[2551] Il en va différemment des collaborateurs des parlementaires en mission qui peuvent bénéficier d'une rémunération (Sur ce point, cf. : Décret n°2000-756 du 1er août 2000 relatif aux conditions de rémunération des collaborateurs des commissions, comités, missions ou groupes de travail constitués auprès de parlementaires ou de personnalités chargés de missions temporaires par le Premier ministre, J.O. du 6 août 2000 ; Arrêté du 18 juillet 2003 relatif à l'indemnité susceptible d'être allouée au collaborateur d'une parlementaire chargée d'une mission temporaire auprès du Premier ministre, J.O. du 1er août 2003, p. 13128). Par ailleurs, on peut se demander, à l'instar de M. Dosière, si des moyens humains et matériels particuliers (bureaux, chauffeurs, personnels, etc.) sont mis à la disposition des parlementaires en mission (Cf. cette question écrite laissée sans réponse à ce jour : Question écrite n°85200 de M. René DOSIÈRE (J.O.A.N du 27 juillet 2010).

[2552] Par le passé, il s'agissait d'un arrêté de nomination au cabinet du Premier ministre en tant que conseiller du chef du Gouvernement.

Secrétaire général pour la modernisation de l'action publique	Article 13 C Décret en Conseil des ministres	Premier ministre et ministre de la Fonction publique
Directeur du Service d'information du Gouvernement	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre
Secrétaire général de ministère	Article 13 C –Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre et le ou les ministre(s) concerné(s)
Secrétaires généraux adjoints (ayant rang de directeur d'administration centrale)	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre et le ou les ministre(s) concerné(s)
Secrétaires généraux adjoints (ayant rang de chef de service)	Arrêté ministériel	×
Délégué ou Directeur général d'administration centrale	Article 13 C –Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre et le ou les ministre(s) concerné(s)
Directeur d'administration centrale	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre et le ou les ministre(s) concerné(s)
Directeur général de l'administration et de la fonction publique	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres Emploi à la décision	Premier ministre et ministre de la Fonction publique
Directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre
Inspecteur général d'un ministère	Décret du président de la République	×
Inspecteur général des affaires étrangères	Article 13 C Décret en Conseil des ministres	Premier ministre et ministre des affaires étrangères
Inspecteur général de l'administration	Ordonnance du 28 novembre 1958 Décret en Conseil des ministres	Premier ministre et ministre de l'intérieur
Inspecteur d'un ministère	Arrêté du ministre concerné	×
Inspecteur général en service extraordinaire	Décret du Premier ministre	×
Chef d'un service du Premier ministre	Arrêté du Premier ministre	×
Chef de service, sous-directeur, directeur de projet, expert de haut niveau, chargé de mission	Arrêté conjoint du Premier ministre et du (ou des) ministre concerné	×

Chef de service de l'inspection générale de l'administration	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre et ministre de l'Intérieur
Chef de service de l'inspection générale de la police nationale	Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre et ministre de l'Intérieur
Chef de service de l'inspection générale des finances	Article 13 C – Emploi à la décision Décret en Conseil des ministres	Premier ministre, ministre de l'Intérieur, Ministres chargés du budget et de l'économie
Experts de haut niveau et directeurs de projet d'administration centrale	Arrêté conjoint du Premier ministre et du ou des ministres ministre(s) concerné(s)	×
Chef de bureau	Arrêté du ministre concerné	×
Responsable de la Fonction financière ministérielle	Arrêté de désignation du ou des ministre(s) concerné(s)	×
Contrôleur budgétaire et comptable ministériel	Arrêté des ministres chargés du budget et de l'économie	×
Haut fonctionnaire de défense et de sécurité	Décret du Premier ministre	×
Haut fonctionnaire adjoint de défense et de sécurité	Arrêté du ou de(s) ministre(s) concerné(s)	×
Haut fonctionnaire en charge de la qualité de la réglementation	Pas d'acte de nomination officiel. Simple courrier ou courriel du ministère pour informer Matignon	×
Haut fonctionnaire en charge du développement durable	Arrêté du ou de(s) ministre(s) concerné(s)	×
Haut-fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie	Arrêté du ministre concerné	×
Haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits	Arrêté du ministre concerné	×
Porte-parole de ministère	Arrêté du ministre concerné	×
Nomination des responsables des services et organismes divers rattachés au ministère (ex : délégué interministériel, commissaires, chef de service à compétence nationale)	Très variable : Décret en conseil des ministres, Décret simple, arrêté du Premier ministre ou arrêté ministériel	Très variable également

La question des nominations est consubstantielle à celle du statut des membres de l'administration gouvernementale. Dans ce domaine, la pleine autonomie du Gouvernement est une réalité positive tangible.

SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DU STATUT DES MEMBRES DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE

D'aucuns estiment que « le cabinet ministériel ne connaît ni définition objective ni statut »[2553]. Le fait que l'organisation des cabinets soit « une zone de faible droit écrit »[2554] ne signifie pourtant nullement qu'aucune règle ne les régit, en particulier en matière statutaire. Bien au contraire, l'univers statutaire du cabinet est peuplé de notes et de circulaires primo-ministérielles, de règles coutumières et même de dispositions réglementaires ! Témoin : le décret du 5 décembre 2001 venu créer un système de primes officiel pour remplacer l'opaque système des fonds spéciaux. Il y a donc bien un statut des membres de cabinet, construit par les Premiers ministres successifs, au gré des circonstances et de manière pleinement autonome (§1). Les chefs de Gouvernement participent également amplement à la définition du droit statutaire des collaborateurs des organes chargés de la coordination gouvernementale et de l'administration centrale. Si ces personnels dépendent en partie du statut général des fonctionnaires, le Gouvernement participe effectivement à deux égards à la définition de leur statut. D'une part, il appartient au pouvoir réglementaire de préciser les droits statutaires de ces personnels, le législateur se contentant souvent de poser de grands principes. Par exemple, le Premier ministre et les membres du Gouvernement viennent préciser par voie de décrets et d'arrêtés les montants de référence des primes et indemnités que peuvent toucher les collaborateurs de l'administration gouvernementale. D'autre part, le pouvoir réglementaire dispose d'une pleine autonomie lorsque le législateur l'habilite à déroger au droit commun de la fonction publique. Tel est particulièrement le cas lorsqu'il peut promouvoir des collaborateurs *au tour extérieur* (§2).

[2553] V. AUBERT in R. RÉMOND, A. COUTROT, I. BOUSSARD (Dir.), *Quarante ans de cabinets ministériels, De Léon Blum à Georges Pompidou*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982, p. 175.
[2554] A. HARLÉ, *Le coût et le goût du pouvoir : le désenchantement politique face à l'épreuve managériale, Sociologie clinique des cabinets ministériels*, op. cit., p. 212.

§1 – La pleine autonomie du Gouvernement dans la définition du statut des membres des cabinets ministériels

Le Gouvernement est pleinement autonome pour définir le statut des membres des cabinets ministériels. Non seulement, il détermine les conditions d'exercice de la fonction de collaborateur de cabinet, c'est-à-dire le support juridique au moyen duquel peut s'opérer le recrutement (ex : contrat-cabinet), les règles de bonne conduite que doivent suivre les membres du cabinet ainsi que les modalités de leur responsabilité et de leur révocation (A). La pleine autonomie est encore plus évidente en ce qui concerne les modalités de rémunération des membres de cabinet et les libéralités qui leur sont accordées, lesquelles restent relativement opaques en dépit des progrès en matière de transparence réalisés ces dernières années (B).

A. La pleine autonomie du Gouvernement dans la définition des conditions d'exercice de la fonction de collaborateur de cabinet

Les conditions d'exercice de la fonction de collaborateur de cabinet sont le produit de diverses coutumes et pratiques mais aussi de divers textes réglementaires. Au fil du temps, le Gouvernement a progressivement défini lui-même les « statuts types » des emplois de cabinet (1), les règles déontologiques relatives à ces emplois (2) ainsi que le régime de la responsabilité des membres des cabinets, de même que les modalités de leur révocation (3).

1. Une pleine autonomie du Gouvernement quant à la définition des différents statuts des emplois de cabinet : la typologie officielle établie par le jaune budgétaire sur les personnels affectés en cabinet ministériel

Chaque ministre ou secrétaire d'État, en fonction des besoins en « ressources humaines » de son cabinet, peut recourir à des emplois aux statuts très variés[2555].

Le fait qu'un membre du Gouvernement puisse recruter discrétionnairement les membres de son cabinet a pour corollaire le fait qu'il puisse appeler auprès de lui des membres de son propre ministère, des agents d'autres ministères comme des personnes n'appartenant pas à la fonction publique.

Armé des crédits de son département ministériel, d'une dotation spéciale de cabinet[2556] ainsi que d'une dotation d'ISP (Indemnités pour sujétions particulières)[2557], le ministre peut

[2555] La variété de statuts des emplois de cabinet semble être une spécificité française. « Au Royaume Uni, par exemple, les cabinets se composent de fonctionnaires pour lesquels l'affectation en cabinet est une affectation comme une autre. Le plus souvent ces fonctionnaires ne changent pas avec le ministre. Seuls deux conseillers spéciaux par cabinet sont choisis intuitu personae par le ministre et exercent des fonctions politiques » (Pour une analysée comparée des cabinets ministériels, Cf. spéc. : CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, Annexe 3, p. 4-19).

ainsi recruter ses collaborateurs sous quatre statuts officiels différents et un statut non officiel[2558] :

- **les personnels affectés par le ministère** : il s'agit des agents titulaires et non titulaires déjà en fonction dans le ministère (a) ;
- **les personnels recrutés par voie de détachement** : il s'agit des agents titulaires de l'une des trois fonctions publiques qui sont détachés dans les conditions fixées par les statuts particuliers. Ces personnels peuvent être détachés dans un corps de la fonction publique d'État ou détachés sur contrat (b) ;
- **les personnels mis à disposition** : il s'agit des agents titulaires de l'une des trois fonctions publiques qui sont, dans les conditions prévues par leur statut, mis à la disposition du ministère où ils sont appelés à servir[2559] (c) ;
- **les personnels recrutés sur contrat** : ce sont, à l'exception des cas cités au-dessus, des collaborateurs du ministre qui, n'ayant pas préalablement la qualité d'agent de l'une des trois fonctions publiques, sont recrutés sur un contrat pour servir au sein du cabinet (d) ;
- enfin, le ministre peut décider de s'entourer de **collaborateurs officieux** (e).

a) La liberté de recourir à des personnels affectés par le ministère

Les personnels affectés par le ministère sont, soit des agents titulaires du ministère, soit des agents non-titulaires du ministère[2560]. Autrement dit, un agent du ministère[2561] rejoignant le cabinet n'a pas toujours nécessairement la qualité de fonctionnaire si bien qu'il faut opérer un *distinguo* entre « les personnels titulaires affectés par le ministère » et « les personnels contractuels affectés par le ministère ».

Ces derniers sont des personnels recrutés sous contrat administratif dont le contrat se prolongera après leur départ du cabinet ministériel. Autrement dit, ils reprendront place au

---

[2556] Cette dotation serait formée de quatre éléments : « une indemnité de cabinet permettant la rémunération des collaborateurs », « des ''Points cabinet'' permettant de rémunérer les emplois contractuels » ainsi que « de la dotation automobile » et des « crédits de fonctionnement » du cabinet (C. BIGAUT, *op. cit.*, p. 125).

[2557] Cette dotation d'ISP est destinée à verser des primes à l'ensemble des personnels du cabinet, cf. *infra* Section 2.

[2558] Cf. Annexe au projet de loi de finances pour 2014, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, p. 12.

[2559] Citons le cas spécifique de magistrats exerçant des fonctions en cabinet ministériel. Une récente circulaire est venue rappeler qu'ils « doivent être affectés à l'administration centrale du ministère de la justice » (Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 précitée).

[2560] Le statut général de la fonction publique autorisant le recours à des agents contractuels pour faire face aux besoins du service public.

[2561] Un tel agent doit être obligatoirement, administrativement, « en position d'activité » (Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 précitée).

sein de leur administration au poste qu'ils occupaient avant d'entrer au cabinet ou, éventuellement, à un nouveau poste[2562].

Statutairement, les personnels affectés par le ministère correspondent à des emplois budgétaires, c'est-à-dire à des emplois autorisés par la loi de finances initiale et financés sur les lignes du budget global du ministère et non sur la ligne budgétaire spéciale consacrée à la dotation cabinet.

b) La liberté de recourir à des personnels recrutés par la voie du détachement

Les personnels recrutés par la voie du détachement sont des agents titulaires de l'une des trois fonctions publiques qui sont détachés dans les conditions fixées par le droit de la fonction publique[2563].

Si les personnels issus de la fonction publique d'État sont financés sur les crédits du ministère, le financement des personnels issus des fonctions publiques territoriale et hospitalière peut être différent. Soit, ces personnels sont détachés dans un corps ou un emploi de la fonction publique de l'État au sein du ministère d'accueil et sont donc financés sur les fonds de ce dernier ; soit, ces personnels ne peuvent pas faire l'objet d'un détachement et doivent donc demander une mise en disponibilité pour convenances personnelles[2564]. S'ils prennent un tel congé, ils signeront alors un contrat qui les fera entrer dans le quota « des personnels détachés sur contrat » au sein du cabinet. Dans cette seconde hypothèse, somme toute assez rare, ils seront rémunérés au moyen de fonds propres du cabinet[2565].

c) La liberté de recourir à des personnels mis à disposition

Les personnels mis à disposition sont des agents titulaires de l'une des trois fonctions publiques qui, dans les conditions prévues par leur statut[2566], sont mis à la disposition du

---

[2562] Sur le régime des agents contractuels dans la fonction publique de l'État, cf. spéc. : Article 4 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 précitée ; Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, J.O. du 13 mars 2012 & Circulaire de la ministre de la fonction publique du 22 juillet 2013 relative aux cas de recours au contrat dans la fonction publique).

[2563] « Le détachement est la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite » (Loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, J.O. du 6 août 2009 et Décret n°2007-1542 du 27 octobre 2007, J.O. du 28 octobre 2007 ; Décret n°2010-467 du 7 mai 2010).

[2564] Cf. Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels, p. 3.

[2565] Cf. *infra* Section 2.

[2566] Notons qu'il existe des statuts très particuliers à l'image de ceux des administrateurs du Sénat et de l'Assemblée nationale. Un administrateur du Sénat sera mis en position de détachement s'il veut rejoindre un cabinet ministériel tandis qu'un administrateur de l'Assemblée nationale devra prendre un congé pour convenance personnelle et signer un contrat-cabinet de droit public.

ministère pour lequel ils sont appelés à servir[2567]. Les personnels mis à disposition sont financés sur les fonds propres du cabinet. Concrètement, lorsqu'il recrute un personnel mis à disposition, le cabinet signe une convention avec l'administration ou l'organisme d'origine de celui-ci. Dans cette convention sont précisées les modalités de remboursement du traitement de la personne qui a été mis à disposition du cabinet[2568].

Par le passé, le financement des personnels mis à disposition, au même titre que celui des personnels détachés, n'a pas toujours fait l'objet d'un remboursement en bonne et due forme à l'institution d'origine.

Cette pratique fait souvent l'objet de critiques. Le rapport Balladur a souligné qu'il serait préférable de créer « de véritables emplois budgétaires de cabinet[2569], auxquels les fonctionnaires accéderaient par la voie du détachement ou de la mise à disposition au lieu d'être, comme à l'heure actuelle, pris en charge, pour leur traitement, par leur administration d'origine, ce qui s'avère peu compatible avec les principes qui régissent désormais les lois de finances »[2570] . Le rapport ajoutait que de tels emplois devraient être assortis « par voie réglementaire, d'échelles de rémunération et de régimes indemnitaires adaptés à la nature des fonctions exercées » et qu'ils devraient faire « l'objet d'une présentation détaillée en annexe à la loi de finances de l'année »[2571].

En réalité, au moment où le comité Balladur écrivait ces lignes, des progrès notables avaient déjà été accomplis[2572]. Mieux, aujourd'hui, la rémunération globale des personnels

---

[2567] Précisément, « la mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais qui exerce des fonctions hors du service où il a vocation à servir. Elle ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire et doit être prévue par une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. Le fonctionnaire peut être mis à disposition d'un ou de plusieurs organismes pour y effectuer tout ou partie de son service » (Article 10-I de la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, J.O. du 6 février 2007 ; Décrets n°2007-1542 et n°2010-467 précités). Cf. également : Circulaire n°2167 du 5 août 2008 relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'État. Enfin, pour un tableau comparatif des régimes de la mise à disposition et du détachement, cf. : S. SALON & J.-C. SAVIGNAC, *Code de la fonction publique*, p. 735-737.

[2568] La mise à disposition est théoriquement prononcée par voie d'arrêté. Sur les modalités de celui-ci et de l'obligation de remboursement, cf. Circulaire n°2167 du 5 août 2008 précitée.

[2569] Ou « plafond d'emploi », sachant que dans le cadre de la LOLF, le plafond d'emploi se substitue à partir de la LFI de 2006 aux emplois budgétaires.

[2570] É. BALLADUR (Prés.), *Une Ve République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 61-62.

[2571] « Toute mise à disposition de fonctionnaires qui conserverait leur emploi administratif serait proscrite, les seules possibilités étant le détachement ou la disponibilité. Le contrôle parlementaire pourrait ainsi s'exercer pour vérifier l'adéquation des emplois aux besoins reconnus des gouvernements et il serait souhaitable que dans les documents budgétaires figurent des données précises sur chaque emploi au lieu de se limiter à des chiffres globaux non justifiés » (J. MORAND-DEVILLER, « Dans l'ombre de la République, les cabinets ministériels », *LPA*, 23 février 2007, n°40, p. 9). Pour d'autres idées de réformes, cf. spéc. : O. SCHRAMECK, « L'éternelle réforme des cabinets ministériels », in *Dans l'ombre de la République*, *op. cit*. p. 187-207).

[2572] Le principe est aujourd'hui le remboursement de l'institution d'origine même s'il arrive encore que certaines mises à dispositions ne soient pas forcément remboursées. Or, pour le Gouvernement Ayrault, l'on peut relever qu'en 2012, Matignon a remboursé l'intégralité des personnels mis à disposition par d'autres administrations ou organismes (Annexe au projet de loi de finances pour 2013, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, p.16-17). Or, il est arrivé exceptionnellement que certains cabinets ne remboursent pas les personnels mis à

mis à disposition figure dans le *jaune budgétaire* relatif aux personnels affectés dans les cabinets ministériels depuis le PLF pour 2013[2573].

d) La liberté de recourir à des personnels recrutés sur contrat : « les contrats-cabinet »

Les personnels recrutés sur contrat sont, à l'exception des cas cités ci-avant, des collaborateurs du ministre qui, n'ayant pas préalablement la qualité d'agent de l'une des trois fonctions publiques, sont recrutés sur un contrat pour servir au sein du cabinet[2574].

Les personnels contractuels sont totalement gérés par le cabinet et financés sur les fonds propres de celui-ci au moyen de « Points cabinet »[2575]. Ils bénéficient d'un contrat à durée déterminée qui peut prendre fin à tout moment si le ministre en décide ainsi.

Comme les autres agents contractuels issus de la fonction publique, lors de leur passage au cabinet, les personnes recrutés sur un « contrat-cabinet » sont considérés comme des agents publics selon une jurisprudence constante[2576]. Cela ne signifie pas que le statut général de la fonction publique leur est applicable, ni qu'ils acquièrent la qualité de fonctionnaire. Il s'agit de contrats à terme fixe auxquels sont applicables les règles du code du travail appliquées aux agents non titulaires de la fonction publique[2577].

En revanche, le temps passé en cabinet est considéré comme du temps de service public qui leur permet potentiellement de passer certains concours internes à leur sortie du cabinet.

---

disposition (Cf. : cabinets de Pierre Moscovici et *alii*, *Idem*, p. 25, 39, 41, 65). Il y a peu, pour l'Élysée, les choses paraissaient encore un peu plus fragiles. Si, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, plusieurs réponses aux questions posées par M. René Dosière ont prouvé que la présidence remboursait dorénavant les ministères et organismes qui mettaient des fonctionnaires à sa disposition (Cf. notamment : Réponse à la question écrite n°744781 du 23 mars 2010 ; réponse à la Question écrite n°141 (J.O.A.N du 1er avril 2008, p. 2838) ; réponse à la question écrite n°74480 (J.O.A.N du 15 juin 2010, p. 6579)), d'autres questions posées par le député ont permis de révéler qu'il existait des « restes à payer » (Cf. notamment : Réponse à la question écrite n°109231 de M. René Dosière (J.O.A.N du 28 juin 2011, p. 6855) ; réponse à la question écrite n°109229 (J.O.A.N du 28 juin 2011, p. 6854) ; réponse à la question écrite n°116805 (J.O.A.N du 18 octobre 2011, p. 11038) et réponse à la question écrite n°116807 (J.O.A.N du 18 octobre 2011, p. 11039). Notons pour finir qu'un non-remboursement qui n'excède pas la durée d'un an est légalement possible désormais conformément à la l'article 6 de la loi n°2009-272 précitée (Sur ce point, cf. Point 2-1 de la circulaire n°BCFF0926531C du 19 novembre 2009).

[2573] Sur ce point : cf. Annexe au projet de loi de finances pour 2013, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels.* L'initiative avait été lancée en réalité dès 2010 par la volonté conjointe de MM. Jean- Pierre Brard et Henri de Raincourt (Sur ce point, cf. : M.-C. DALLOZ, *Rapport n°251 sur le projet de loi de finances pour 2013, Direction de l'action du Gouvernement*, Annexe 12, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le octobre 2012, p. 10).

[2574] Sur ce point, cf. spéc. : C. BIGAUT, « La spécificité juridique des contrats des membres des cabinets ministériels », *LPA*, 21 décembre 1998, n°152, p. 8.

[2575] Cf. *infra B.*

[2576] Cf. CE, 13 mars 1912, *Geubel de La Ruelle*, Rec. p. 334. ; cf. également : TA Paris, 6 juin 1986, *Brémilts*.

[2577] Sur ce point, cf. spéc. : C. BIGAUT, « Contrats de cabinet », *LPA*, *op. cit.*, p. 8 et s.

e) La liberté de recourir à des personnels officieux ou clandestins

Afin de contourner les quotas d'effectifs qui lui sont imposés par le Premier ministre ou certaines obligations réglementaires[2578], tout membre du Gouvernement peut faire participer à la vie du cabinet des agents de son ministère de manière plus ou moins officieuse ou clandestine[2579].

La technique est simple et connue : l'on ne fait apparaître au Journal officiel, dans les annuaires papier (*Bottin administratif, Trombinoscope, Guide du pouvoir*) et dans l'organigramme du cabinet que les « officiels », mais l'on recrute des « officieux » qui viennent travailler quotidiennement au sein du cabinet, qui participent aux réunions interministérielles relevant de leur compétence (sans être cités dans le procès verbal de ces réunions) mais qui figurent parfois dans les annuaires électroniques accessibles sur les intranet ministériels[2580].

Il s'agit de collaborateurs rémunérés *de jure* sur les crédits de l'administration centrale mais qui travaillent *de facto* à des tâches politiques pour le compte du ministre. Naturellement, ce « recrutement d'officieux est critiqué comme sources d'équivoque et facteur de dépenses »[2581] .

En 2007, l'Inspection générale des Finances estimait que « les cabinets ministériels comportent toujours des membres officieux, certes dans une proportion moindre, qui peut être estimée entre 15 et 25% des effectifs totaux »[2582].

Enfin, « aux ''officiels'' et ''officieux'' s'ajoutent parfois des ''clandestins'' qui ne figurent sur aucun document interne mais qui disposent d'un bureau ou d'une ligne téléphonique (…). Il s'agit de personnes politiques, amis du ministre (anciens députés, personnes ayant contribué à la carrière du ministre, hommes de confiance, œil du ministre

---

[2578] Les officieux sont parfois de jeunes énarques ou magistrats qui n'ont pas le droit de travailler avant quatre années au cabinet.

[2579] Cf. J. RECIPON, « Réflexions sur le clandestin administratif », *RA*, septembre-octobre 2012, n°389, p. 484.

[2580] Cf. CE & IGF, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, *op. cit*., p. 19

[2581] C. BIGAUT, *Les cabinets ministériels*, *op. cit*., p. 115. Notons qu'il concerne tout à la fois les collaborateurs du Gouvernement et ceux de la présidence : « Certains conseillers travaillent à l'Élysée, pensent à l'Élysée, font des notes à l'Élysée, rencontrent des gens à l'Élysée…mais ne sont pas à l'Élysée ! On les appelle les ''officieux'' » (M. SCHIFRES & M. SARAZIN, *L'Élysée de Mitterrand*, Paris, Moreau, 1985, p. 149).

[2582] Les membres officieux sont difficiles à dénombrer notamment car « dans les faits la fixation des effectifs des membres officiels de cabinet et la fixation des enveloppes budgétaires sont largement déconnectés ; les crédits étant fongibles au sein des programmes sur lesquels s'imputent ces enveloppes, il est possible de les abonder en cours d'année, même si les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) exercent en principe un contrôle ; par ailleurs, ce mode de rémunération ne constitue pas une garantie contre le recrutement de membres de cabinet officieux » (CE & IGF, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, *op. cit*., p. 17). Du reste, le recours à des officieux est à géométrie variable et dépend grandement de la déontologie du ministre. Au moment de l'affaire des paillotes corse, M. Jospin affirma le 4 mai 1999 devant l'Assemblée nationale : « Je vous mets au défi de trouver à Matignon un quelconque cabinet noir. […] Tous les membres sont des membres officiels, il n'y a aucun membre officieux ».

dans le parti…) ou de collaborateurs personnels du ministre qui sont hébergés afin de lui rendre service ou d'être à la disposition du ministre. Certains travaillaient même à titre gratuit, escomptant d'autres formes de reconnaissance comme l'octroi de distinctions honorifiques, voire une affectation ultérieure »[2583].

Afin de compléter la typologie, l'on pourrait ajouter une dernière catégorie : celle des *clandestins officiels*. Un exemple récent a montré que certaines personnalités pouvaient être nommés officiellement à un poste éminent au sein d'un cabinet ministériel sans percevoir aucune rémunération[2584]. Une telle situation est de nouveau illustrative de la pleine autonomie ministérielle en matière de définition du statut des membres des cabinets.

Il faut dire que le Gouvernement définit lui-même les règles déontologiques entourant l'action de ses collaborateurs, ce qui ne contribue pas toujours à la transparence financière de l'ordre intérieur du Gouvernement.

2. Une pleine autonomie du Premier ministre quant à la déontologie applicable aux emplois de cabinet

Le Premier ministre détermine de manière pleinement autonome les règles déontologiques applicables aux emplois de cabinet, le plus souvent par voie de circulaire. Le Gouvernement détermine ainsi lui-même les cumuls d'activité interdits aux membres des cabinets (a) ainsi que les cumuls autorisés (b). De même, il définit dans quelle mesure les collaborateurs de cabinet sont tenus à un devoir de réserve et de présence (c). Cependant, depuis la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013, le Gouvernement a abandonné une partie de son autonomie en faisant inscrire dans la loi que les membres des cabinets ministériels devraient être assujettis au système des déclarations patrimoniales et des déclarations d'intérêts évoqué plus haut (d). Le législateur aurait été bien inspiré d'aller plus avant en encadrant les libéralités et moyens mis à la disposition des collaborateurs de cabinet. Sur cette question, la transparence est loin d'être le principe (e).

[2583] C. BIGAUT, *Les cabinets ministériels*, *op. cit*., p. 117.

[2584] Cf. par ex. le cas de M. Jean-François Boutet, conseiller spécial de la Garde des Sceaux, Mme Taubira (Arrêté du 23 avril 2014 portant nomination au cabinet de la garde des sceaux, ministre de la justice, J.O. du 29 avril 2014). Accusé de conflit d'intérêts car il cumulait son statut de membre de cabinet avec l'activité d'avocat au Conseil, le conseiller spécial de la ministre de la Justice, expliqua, dans un courrier en date du 23 mai 2012, qu'il avait « accepté les fonctions de conseiller spécial auprès de la garde des Sceaux en mai 2012 qu'à la condition de ne percevoir aucune rémunération et de ne disposer d'aucune délégation de signature » (Cité *in* : « Accusé de conflit d'intérêts, un conseiller de Christiane Taubira démissionne » *in* Acteurs publics du 16 juin 2014). Cf. également : Question écrite n°50118 de M. Yannick Moreau, J.O.A.N. du 18 février 2014, p. 1512.

a) Les cumuls interdits par le Gouvernement aux membres des cabinets ministériels

Première interdiction : les membres des cabinets ne peuvent cumuler leur emploi de collaborateur avec un emploi dans l'administration ou un emploi dans le secteur privé. En effet, si les membres du cabinet exercent parfois simultanément des fonctions au sein du cabinet et de l'administration centrale[2585], une circulaire du Premier ministre du 18 mai 2007 est venue rappeler que les fonctions de membre de cabinet ne peuvent être cumulées avec celles de : sous-directeur, chef de service ou directeur d'administration centrale, tout emploi au sein d'un établissement public ou d'une entreprise publique ou avec un contrat de travail dans une entreprise privée[2586].

La seconde interdiction a trait à la participation des membres de cabinet à des conseils d'administration de structures publiques ou privées. La circulaire précitée précise que les membres des cabinets ne peuvent être nommés en qualité de représentant de l'État au sein des Conseils d'administration ou organes délibérants des organismes publics ou privés qui prévoient une représentation de l'État. Elle ajoute qu'il convient de ne pas les désigner dans les instances permanentes officielles (commissions, conseils…) au sein desquelles les ministères sont représentés[2587].

b) Les cumuls autorisés par le Gouvernement aux membres des cabinets ministériels

Le Gouvernement autorise ses collaborateurs à exercer des mandats politiques locaux. Un conseiller qui nourrit une ambition politique sera souvent conseiller régional, général, membre d'un EPCI, maire ou simple conseiller municipal.

Toutefois, les circulaires du 19 avril 1999 et du 10 mai 2002, ainsi que la circulaire du 18 mai 2007, rappellent qu'il est d'usage constant que les membres de cabinet ne conservent pas leurs fonctions s'ils sont candidats à l'élection présidentielle, à un mandat parlementaire

---

[2585] Par le passé, « des responsables administratifs des ministères conservaient parfois leurs fonctions tout en la cumulant avec celle de conseiller ministériel, ainsi des cas d'un directeur des écoles membre du cabinet de son ministre ou d'un doyen de l'inspection générale conseiller au cabinet du Premier ministre. Les circulaires du Premier ministre précisent d'ailleurs désormais que les fonctions de collaborateur de cabinet sont notamment incompatibles avec celles de directeur, de chef de service ou de sous-directeur d'administration centrale » (O. SCHRAMECK, *op. cit*., p. 39).

[2586] Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels, p. 2. Cf. aussi cette réponse à une question écrite d'un parlementaire : « La présence dans un cabinet ministériel d'un conseiller technique ou chargé de mission rémunéré par une entreprise privée est clairement incompatible avec la déontologie administrative. En outre, une telle situation pourrait être mise en cause sur le fondement de l'article 432-12 du nouveau code pénal. Ce serait le cas, en effet, si la personne concernée, réputée être chargée d'une mission de service public, exerçait, en tout ou partie une surveillance ou un contrôle sur une entreprise avec laquelle elle aurait conservé un intérêt » (Réponse à la question écrite n°31050 de M. Jean-Louis Masson, J.O.A.N du 5 février 1996, p. 644).

[2587] Ici, elle ne fait que rappeler des usages anciens. On en trouve une trace récurrente dans les circulaires primo-ministérielles (Cf. par ex. : Circulaires du 19 avril 1999 et du 10 mai 2002).

ou à un mandat de député européen. Il est précisé que ces fonctions doivent prendre fin au plus tard à l'ouverture de la campagne électorale.

Le Gouvernement accepte par ailleurs que ses collaborateurs puissent travailler simultanément dans plusieurs cabinets ministériels. En pareil cas, ils seront « comptabilisés, soit au titre de leur fonction principale, soit par comptabilisation d'une quotité de travail dans chaque cabinet où ils exercent »[2588].

c) Le devoir de réserve et de présence imposés par le Gouvernement aux membres des cabinets ministériels

En raison de la nature politique des cabinets ministériels, les membres des cabinets ne sont pas tenus au même devoir de réserve que les autres membres de la fonction publique. « Ils n'ont de compte à rendre qu'au ministre dont ils sont les collaborateurs et qui assume la responsabilité politique que pourrait éventuellement justifier l'attitude d'un membre de son cabinet. Beaucoup de ces collaborateurs sont militants politiques. Loin d'être tenus à la neutralité, ils ont pour fonction même d'aider le ministre à mettre en œuvre une politique précise »[2589].

Pour autant, tout membre de cabinet qui manquerait de discrétion ou de prudence dans ses propos, prendrait le risque d'être sanctionné par son ministre ou par le chef du Gouvernement[2590].

En réalité, le véritable devoir de réserve des collaborateurs porte sur les informations qu'ils détiennent en raison de leur participation à la vie du cabinet. La circulaire du 18 mai 2007 précitée rappelle par exemple que les membres du cabinet ne doivent pas divulguer ou utiliser les informations économiques et financières qu'ils peuvent détenir à raison de leur fonction. À l'heure des récentes affaires d'espionnage[2591], le directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Marc Ayrault a adressé une note aux directeurs de cabinet ministériels. Dans celle-ci, il a notamment rappelé que les informations échangées au sein de l'administration, en particulier par les cabinets ministériels, « sont sensibles, sans être classifiées », que leur

[2588] Annexe au projet de loi de finances pour 2012, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, p. 7.
[2589] Réponse du Premier ministre à la Question écrite n° 20232 de M. Éric Raoult (J.O.A.N. du 18 décembre 1989, p. 5537).
[2590] Les exemples n'ont pas manqué dans l'histoire gouvernementale. On se souvient par exemple de la révocation de Jean-François Probst, chargé de mission au cabinet de Michèle Alliot-Marie car il avait pris parti publiquement en faveur de Jacques Chirac pour l'élection présidentielle de 1995 alors qu'Édouard Balladur était le chef du Gouvernement (Cf. Arrêté du 27 mai 1994 portant cessation de fonctions au cabinet du ministre, J.O. du 28 mai 1994).
[2591] Cf. par ex. : « Les dessous du cyber-espionnage de Bercy », in *L'Express* du 7 mars 2011 ; « Espionnage : Hollande demande des garanties à Washington… » in *Le Monde* du 1er juillet 2013 ; « Affaire Snowden : le Quai d'Orsay a été visé par la NSA » in *L'Express* du 1er septembre 2013 ; « Les révélations d'Edouard Snowden, un séisme planétaire », in *Le Monde* du 20 octobre 2013.

« divulgation pourrait nuire aux personnes ou à la Nation » et qu'elles doivent donc « faire l'objet d'une protection renforcée »[2592].

De surcroît, la plupart des membres de cabinet sont astreints à effectuer des permanences, par roulement, pendant certains week-ends de l'année. En cas d'urgence, ils pourront joindre le ministre à tout moment. Au ministère de l'intérieur par exemple, existe une permanence au cabinet, de nuit comme de jour, du 1er janvier au 31 décembre[2593].

d) La fin de l'autonomie gouvernementale dans la définition des règles relatives aux déclarations patrimoniales et d'intérêts des membres des cabinets ministériels : l'article 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013

En 2007, François Fillon avait imposé aux membres des cabinets les mêmes règles que les membres du Gouvernement en matière de transparence financière. Dans une circulaire du 18 mai 2007, il les avait enjoint de remplir une déclaration relative à leur patrimoine[2594]. De même, dans sa lettre du 16 mars 2011[2595], il leur avait demandé de renseigner la même déclaration d'intérêts que leur ministre précisant les fonctions, responsabilités et activités antérieures durant les trois années précédant leur nomination en cabinet[2596]. Cela étant, à la différence de ce qu'il avait exigé pour les membres de son Gouvernement, le Premier ministre n'avait pas souhaité que cette dernière soit rendue publique pour les membres des cabinets ministériels, lesquels devaient simplement les adresser à leur ministre. Au printemps 2012, Jean-Marc Ayrault avait également exigé que chacun des membres des cabinets ministériels remplisse une telle déclaration d'intérêts[2597].

Désormais, ce sont des règles de nature législative qui viennent régir le droit des déclarations patrimoniales et des déclarations d'intérêts des collaborateurs de cabinets ministériels. L'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 oblige les membres des cabinets ministériels ainsi que les collaborateurs du président de la République à adresser au président

---

[2592] Note du 19 août 2013 de M. Chantepy, directeur de cabinet du Premier ministre, à Mesdames et Messieurs les directeurs de cabinet. Cf. également : Instruction générale interministérielle du SGDSN n°2102 du 12 juillet 2013 sur la protection en France des informations classifiées de l'Union européenne.

[2593] Coutumièrement, une circulaire du Premier ministre fixe les règles de permanence pour les soirées des 24 et 31 décembre dans les ministères en indiquant que le ministre peut être représenté physiquement par le secrétaire d'État qui l'assiste ou, à défaut, par son directeur de cabinet (Sur cette coutume, cf. : *Le Figaro*, du 14 décembre 2007).

[2594] Cf. Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels, p. 3.

[2595] Lettre de François Fillon du 16 mars 2011 précitée.

[2596] Antérieurement, il existait quelques dispositions législatives spécifiques de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique qui exigeait que les membres des cabinets des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, remplissent une déclaration d'intérêts.

[2597] Cf. la question écrite posée par un parlementaire à plusieurs ministres : le député a demandé à chaque ministre de lui préciser le dernier emploi occupé ainsi que, le cas échéant, le corps administratifs d'origine des membres de leur cabinet (Cf. Questions écrites n°270 à 280 de Monsieur François Cornut-Gentille, J.O.A.N. du 3 juillet 2012).

de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonctions, sachant que seules les déclarations d'intérêts déposées en application de l'article 11 sont rendues publiques selon des modalités déterminées par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés[2598].

e) Le règne persistant de l'opacité entourant les libéralités et les moyens matériels mis à la disposition des membres des cabinets ministériels par le Gouvernement

Les membres du Gouvernement mettent à la disposition de leurs collaborateurs de confortables conditions de travail et ont le pouvoir de leur accorder un certain nombre de libéralités à l'occasion ou à l'issue de leur passage en cabinet[2599].

Il y a incontestablement une très grande opacité financière quant à la façon dont les membres du Gouvernement utilisent les deniers publics, non pour verser directement de l'argent à leurs collaborateurs mais pour leur octroyer des libéralités : restauration à bas coût[2600] ou chauffeurs mis à disposition[2601], logements de fonction[2602], matériels de travail[2603], promotions ou nominations[2604], gratifications[2605], tolérance à l'égard du pantouflage[2606], etc.

[2598] Cf. Décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013 précité.

[2599] Cf. par ex. : J.-F. KESLER, *Les hauts fonctionnaires, la politique et l'argent*, Albin Michel, 2006 ; P. LASCOUMES, *Une démocratie corruptible, Arrangements, favoritismes et conflits d'intérêts*, La République des idées, Seuil, 2011 ; G. OTTENHEIMER, *Les Intouchables : grandeur et décadence d'une caste : l'Inspection des Finances*, Albin Michel, 2004.

[2600] À la limite, rien n'interdit au ministre ou à son chef de cabinet de fixer un tarif très bas pour les repas, voire d' offrir le repas à ses collaborateurs. L'on sait que les collaborateurs de l'Élysée bénéficient de plateaux-repas à prix avantageux (Cf. par ex. : J. LAUNAY, *Rapports d'information annuels de l'Assemblée nationale pour les PLF sur la mission Pouvoirs publics* de 2007 à 2012). Par analogie, l'on peut imaginer que ce type d'avantage se retrouve pour les collaborateurs de certains ministères. Un journaliste d'investigation rapporte ce qu'il a constaté au ministère de la Justice : « Que le garde des Sceaux soit ou non auprès d'eux, les conseillers du ministre sont choyés. Chaque membre du cabinet peut profiter des plats et des boissons servies dans la salle à manger ou dans les bureaux » (M. DELAHOUSSE, *loc. cit*).

[2601] « Contrepartie de rythmes réputés épuisants, certains peuvent également bénéficier au quotidien des vingt chauffeurs et voitures du ministère. Quand les sorties prennent la forme de déplacements officiels, conseillers et directeurs découvrent la mesure de leur importance au nombre de motards mobilisés, aux feux rouges grillés et à l'excitation générée tant par les gyrophares que par les avions du gouvernement mis à leur disposition » (M. DELAHOUSSE, *Ibidem*). Globalement, « un cabinet ministériel dispose en moyenne de 10 voitures pour le cabinet » (R. DOSIÈRE, *L'argent de l'État, op. cit*., p. 231). Une circulaire du Premier ministre du 2 juillet 2010 a néanmoins imposé : la réduction du nombre de véhicules, l'achat en priorité de véhicules micro-urbains économes et peu polluants, le passage obligatoire par l'UGAP pour les achats, la généralisation de la gestion externalisée des flottes ministérielles et la stricte utilisation des véhicules pour nécessités de service. Néanmoins elle a autorisé certains collaborateurs à utiliser un véhicule administratif à des fins personnelles sous couvert de certaines conditions (Cf. Circulaire relative à l'État exemplaire - rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs, J.O. du 9 juillet 2010). Une autre circulaire du 30 mai 2012 relative aux règles applicables à la fonction de membre du Gouvernement est venue confirmer que l'affectation d'une voiture de fonction dite « familiale » ou « compacte » au directeur et directeur adjoint de cabinet de ministre est possible, l'usage privé du véhicule de fonction pendant le week-end et les congés étant autorisé compte tenu des obligations de disponibilité 24h sur 24h qui est exigée des personnes à qui elles sont attribuées (Sur ce point, cf. également la Réponse à la question écrite n°26142 de M. Dominique Tian du 7 mai 2013, J.O.A.N. du 25 juin 2013, p. 6630). Sur la question des véhicules de fonction en général, cf. également : IGF & IGA, *Rapport sur le parc automobile de l'État*, avril 2004 ; Circulaire n°5102/SG du 28 septembre 2005 sur au Rôle exemplaire de

En l'absence de données publiques fournies par le Gouvernement à ce sujet, l'on peut légitimement supposer que l'autonomie gouvernementale est totale et que l'État de droit n'est pas toujours respecté. Le secret est un instrument de pouvoir du Gouvernement : plus le Gouvernement garde secrète l'organisation de son ordre intérieur, plus il est le maître de ce celui-ci. Face à une telle « zone grise », seule une recherche spécialisée et fouillée, relayée par des questions parlementaires, permettrait d'en savoir davantage. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons demandé communication au Gouvernement des budgets détaillés

---

l'État en matière d'économies d'énergie ; P. DUMAS & Y. GOULAM, Rapport de l'IGF n° 2006-M-070-01 et de l'IGA n°PAM 06-014-01, *Mission d'audit et de modernisation, Rapport sur l'assurance des véhicules de l'État,* octobre 2006.

[2602] Au regard de « l'affaire Bolufer » dévoilée le 19 décembre 2007 par le *Canard Enchaîné*, (où l'hebdomadaire révèle que Jean Paul Bolufer, directeur de cabinet de la ministre Christine Boutin serait logé depuis 1981 dans un HLM d'un loyer d'environ 1200 euros auprès de la régie immobilière de la ville de Paris contre 4700 au prix du marché), l'on est en droit de se demander si des collaborateurs du Gouvernement ne sont pas logés aux frais du contribuable et ce, en toute opacité. En matière de logement des personnels de leur ministère, les ministres ont une pleine autonomie. L'article R. 2124-65 dispose par exemple qu'« une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. Des arrêtés conjoints du ministre chargé du domaine et des ministres intéressés fixent la liste des fonctions qui peuvent ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service » (Cf. Décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, J.O. du 10 mai 2012).

[2603] Le BOP cabinet comprend une enveloppe de crédits pour le fonctionnement du cabinet (ex : factures téléphoniques, frais de bureautique, frais d'équipements technologiques, fournitures de bureau, frais d'impression, frais postaux, abonnements à la presse et autres documentations, etc). L'on peut légitimement s'interroger sur la question de savoir s'il existe une frontière clairement tracée entre les usages professionnel et personnel des moyens matériels mis à disposition des membres du cabinet. Il faut par exemple imaginer que tous les membres des cabinets ministériels disposent théoriquement d'un téléphone portable professionnel ; or, si leur chef de cabinet est peu scrupuleux, rien ne les empêche *a priori* d'avoir une utilisation privée de ce téléphone, les contrôles étant délicats.

[2604] En théorie, les articles 141 et 142 de la loi de finances du 13 juillet 1911 ont interdit (J.O. du 14 juillet 1911, p. 5690) les nominations et les promotions d'un membre de cabinet ministériel après la démission du ministre ou du secrétaire d'État (En ce sens, cf. par ex. : CE, 3 décembre 1914, *Lasserteux*, Rec. p. 1042 ; CE, 5 juillet 1919, *Fighiera*, Rec. p. 605 ; CE, 6 mars 1925, *Pluyette*, Rec. p. 244 ; CE, 10 mai 1950, *Association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur*, Rec. p. 275). Dans la pratique pourtant, très souvent, avant le départ du ministre, quelques jours ou semaines avant la sortie d'un emploi de cabinet, des nominations prestigieuses et rapides sont proposées par le ministre sortant pour ses collaborateurs. Citons par exemple, la nomination récente du directeur de cabinet du ministre de l'Intérieur au poste de préfet de la région d'Ile-de-France (Cf. Décret du 19 décembre 2012 portant nomination du préfet de la région d'Ile-de-France, préfet de Paris (hors classe) - M. Daubigny (Jean), J.O. du 21 décembre 2012) ou celle du directeur du cabinet du Garde des Sceaux au poste d'avocat général à la Cour de cassation pour exercer les fonctions de procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris. (Cf. Décret du 22 novembre 2011 portant nomination de M. François Molins, J.O n° 271 du 23 novembre 2011). Sur ce point, cf. *Le Monde* du 19 décembre 2012 & *Le Monde* du 19 janvier 2013.

[2605] Que l'on songe aux décorations venant indirectement récompenser un passage en cabinet. Si, contrairement aux autres fonctionnaires, les membres du cabinet ne peuvent se voir attribuer de décoration dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent cependant être décorés ultérieurement.

[2606] Le pantouflage a toujours été étonnamment toléré voire encouragé par le pouvoir exécutif (Pour un exemple récent : M. François Pérol, secrétaire général adjoint de la présidence, qui avait été chargé lors de son passage à l'Élysée de la fusion entre les Caisses d'Epargne et les Banques populaires, deviendra le président du CS de Natixis en mars 2009. Cf. spéc. : Le Canard Enchaîné, *Fric et politique*, Les Dossiers du Canard, octobre 2010, n°117, p.16-17). Pour autant, le pantouflage est aujourd'hui beaucoup plus encadré, cf. notamment : C. BLIN, *Le pantouflage saisi par le droit*, Thèse (Dact.), Tours, 2002, 644 p.

des cabinets ministériels et qu'en l'absence de réponse de sa part, nous avons engagé une procédure contentieuse[2607].

Cela étant dit, il y a matière à relativiser le mythe de l'opacité financière. Ces dernières années, il est arrivé que le Gouvernement joue le jeu de la transparence : témoin, l'arrêté récent du 10 janvier 2012 venant fixer les modalités des déplacements temporaires des collaborateurs du Gouvernement[2608], de même que les circulaires relatives à l'État exemplaire de 2010, en particulier celle relative à la rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État[2609].

Il est d'ailleurs des domaines où les règles, bien qu'elles ne concernent que l'ordre interne, sont bien connues, à l'image des modalités de révocation des conseillers de cabinet.

3. Une autonomie du Gouvernement quant à la définition du régime de la responsabilité des membres des cabinets ministériels et au régime de leur révocation

Comme l'a symbolisé l'affaire Habache de 1992, le collaborateur de cabinet est responsable politiquement devant le ministre auquel il est organiquement rattaché. En l'absence de responsabilité politique *sui generis* des collaborateurs, la coutume gouvernementale a façonné de manière autonome, la logique de responsabilité individuelle des collaborateurs devant leur ministre et *a fortiori*, devant le Premier ministre et le chef de l'État (a). Il y a ainsi deux hypothèses de révocation : soit le collaborateur est renvoyé par le ministre, soit il est mis fin aux fonctions du ministre, ce qui conduit à la fin du contrat du collaborateur (b). La révocation aura par ailleurs des conséquences différentes selon que le membre du cabinet a ou non le statut de fonctionnaire (c).

a) Le principe de la responsabilité individuelle du membre du cabinet devant son ministre : la « jurisprudence » Habache

Le cabinet ministériel n'a pas d'existence juridique propre : « il n'est de ministre que collectif : le titulaire du poste + son cabinet »[2610], les conseillers ministériels constituant « le prolongement de la personne du ministre (…), une partie du tout collectif que constitue le

[2607] Sur ce point, cf. **ANNEXE I** – Affaire en instance devant le TA de Paris : Matthieu Caron c/Ministre de l'économie et des finances.
[2608] Arrêté du 10 janvier 2012 fixant les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils des services du Premier ministre et des collaborateurs des membres du Gouvernement, rattachés pour leur gestion au secrétariat général du Gouvernement, J.O. du 12 janvier 2012.
[2609] Circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire - rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs, J.O. du 9 juillet 2012, p. 12 617.
[2610] G. CARCASSONNE, « Typologie des cabinets », *op. cit.*, p. 85.

ministre »[2611]. Or, le ministre est le seul à répondre politiquement et juridiquement de ses actes devant le chef de l'État, le Premier ministre, la représentation nationale et les Français.

Les collaborateurs ministériels répondent quant à eux de leurs actes politiques devant leur ministre de tutelle comme l'a symbolisé l'affaire Habache. Le 29 janvier 1992, l'ancien terroriste palestinien, Georges Habache, demande l'autorisation de venir séjourner en France pour y être hospitalisé en toute discrétion ; cette autorisation lui est accordée par plusieurs responsables du cabinet du chef de l'État. Alors que cette venue suscite de vives réactions dans la classe politique et la totale désapprobation des autorités israéliennes, le Premier ministre et les ministres concernés, qui n'ont été *prétendument* avertis que par voie de presse, décident de limoger les responsables de cette erreur politico-diplomatique[2612]. On assiste à alors une « cascade de déplacements de responsabilité : les collaborateurs du chef de l'Etat s'abritèrent derrière l'irresponsabilité politique de celui-ci, les Ministres se défaussèrent de leur responsabilité sur leurs collaborateurs qui n'étaient pas responsables politiquement… »[2613]. Résultat : cette affaire a conduit à la démission du secrétaire général du Quai d'Orsay et des directeurs de cabinet des ministres des affaires étrangères et de l'Intérieur[2614].

Manifestement, le « syndrome Habache »[2615] a de nouveau frappé ces dernières années lors de l'affaire des paillotes corses. Le 19 avril 1999, un incendie se déclare dans un restaurant d'Ajaccio, la paillote *Chez Francis*, édifiée illégalement sur le domaine public maritime. Une enquête révèle rapidement que cette paillote a été incendiée par des gendarmes d'Ajaccio sur ordre du préfet Bonnet. La majorité de l'époque réclame des mois durant la démission du Premier ministre et du ministre de l'intérieur, un membre du cabinet du Premier ministre étant connu pour être un proche du préfet Bonnet. Finalement, ce membre du cabinet du chef du Gouvernement est remercié alors que le préfet Bonnet reconnaîtra plus tard sa

---

[2611] F. BLONDEAU, *op. cit.*, p. 254.

[2612] Pour en savoir davantage sur les tenants et aboutissants factuels de cette affaire, cf. spéc. : G. LARCHER, *Rapport de la Commission d'enquête chargé de recueillir tous les éléments d'information sur les conditions dans lesquelles il a été décidé d'admettre sur le territoire français M. Georges Habache, dirigeant du Front populaire de Libération de la Palestine (F.P.L.P), créé en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 15 avril 1992 et remis à M. le président du Sénat, le 17 juin 1992*, p. 15-34.

[2613] C. BIGAUT, *op. cit*., p. 24.

[2614] Pour des précisions sur ces limogeages, cf. G. LARCHER, *op. cit*., p. 53-54.

[2615] Pour reprendre une expression employée par les professeurs Avril et Gicquel dans leur chronique constitutionnelle de la Revue *Pouvoirs*, n°108, 2003.

seule responsabilité dans cette affaire[2616]. L'affaire des paillotes corses confirme ce « transfert de la responsabilité politique du ministre vers ses proches subordonnés »[2617] .

Il faut souligner qu'il peut également exister un transfert de la responsabilité des membres des cabinets vers les membres de l'administration centrale, ainsi que l'a illustré l'affaire de la canicule de 2003. Alors que le rapport d'information de l'Assemblée nationale a clairement mis en lumière le manque de réactivité du cabinet du ministre de la Santé lors de la canicule de l'été 2003, Jean-François Mattéi n'a congédié aucun membre de son cabinet[2618]. Au contraire, il a préféré inciter son directeur général de la Santé, M. Lucien Abenhaïm, à la démission, avant de le remplacer par un membre de son cabinet présent lors de la crise, M. William Dab[2619]. Jean-François Mattéi déclarera devant la mission d'information de l'Assemblée nationale qu'il n'avait jamais personnellement songé à démissionner[2620]. Cette affaire est très illustrative du lien organique fort qui unit le ministre à son cabinet et de la tentation de ces deux organes politiques de se défausser sur l'administration en tant que de besoin.

En résumé, d'un point de vue politique, le conseiller de cabinet est exclusivement responsable devant son ministre ou son secrétaire d'État. L'on pourrait s'en inquiéter si le Gouvernement n'était pas responsable devant l'Assemblée nationale du fait de ses collaborateurs. Rien n'empêche en effet les députés de déposer et de faire adopter une motion de censure contre un Gouvernement dont les membres de cabinet auraient failli.

Au-delà de ces exemples médiatiques et de ces affaires de grande ampleur, il est évident qu'il existe une responsabilité politique quotidienne des collaborateurs de cabinet devant leur ministre qui conduit parfois ce dernier à les révoquer.

[2616] Ce dernier reconnaîtra plus tard sa reponsabilité dans un entretien à la presse (*Le Monde* du 13 octobre 2004) et se verra condamner à trois ans de prison dont un an ferme (Tribunal correctionnel d'Ajaccio, 11 janvier 2012), peine confirmée en appel (Cour d'appel de Bastia, 15 janvier 2003) puis par la chambre criminelle de la Cour de cassation (Cass., Crim, 13 octobre 2004).

[2617] O. BEAUD & J.-M. BLANQUER, *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999, p. 203.

[2618] F. AUBERT, *Rapport d'information n°1455 de la Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 25 février 2004* ; cf. également : « Canicule : la Santé, ministère de l'Isolement » in *Libération* du 6 novembre 2003.

[2619] Décret du 22 août 2003 portant nomination du directeur général de la santé, J.O. du 23 août 2003, p. 14418.

[2620] Cf. également : *Le Figaro* du 12 septembre 2003.

b) Les deux hypothèses de révocation ordinaires : la révocation ad nutum et la révocation liée au sort du ministre

Il y a comme un *contrat de confiance* entre le ministre et ses collaborateurs[2621]. Dès lors qu'un ministre n'a plus confiance en l'un de ses conseillers, il peut le révoquer[2622].

Corollaire du principe de responsabilité du collaborateur devant son ministre, la révocation des membres des cabinets ministériels est totalement discrétionnaire ; elle peut intervenir à n'importe quel moment, les collaborateurs étant révocables *ad nutum*. Cette pleine autonomie de révocation a d'ailleurs fait l'objet d'une reconnaissance par le juge administratif depuis très longtemps[2623].

Le ministre peut renvoyer les personnels fonctionnaires qui pourront rejoindre leur service, administration ou organisme d'origine. Quant aux personnels non-fonctionnaires, le ministre peut purement et simplement les licencier quand il l'entend[2624]. C'est dire toute la précarité de l'emploi au sein des cabinets ministériels[2625].

Par ailleurs, les fonctions de collaborateur cessent de plein droit lorsqu'il est mis fin aux fonctions du ministre, que ce ministre soit remplacé ou qu'il soit à nouveau nommé dans ses fonctions[2626]. Autrement dit, la nomination prend fin, quoi qu'il arrive, au moment où le ministre quitte le Gouvernement ou si le ministre est appelé à exercer d'autres responsabilités ministérielles.

Dans le premier cas, la révocation du conseiller intervient dans les mêmes formes que pour la nomination, c'est-à-dire par voie d'arrêté ministériel. Dans le second cas, les fonctions des conseillers du cabinet cessent de plein droit, sans nécessiter l'intervention d'un arrêté.

c) Les conséquences distinctes de la révocation selon les types d'emploi de cabinet occupés

À l'issue d'un passage en cabinet, les personnels peuvent se retrouver dans des situations bien différentes.

[2621] « La force de l'engagement du membre de cabinet est telle qu'on peut rapprocher ce contrat du contrat vassalique médiéval » (F. BLONDEAU, op. cit., p. 255).
[2622] Cf. par ex. : CAA Paris, 25 avril 2006, *Mme Françoise X*, n°02PA03384.
[2623] CE, 16 juillet 1943, *Verbyst*, Rec. p. 190.
[2624] Sur le turn-over des cabinets du Gouvernement Ayrault, cf. par ex. : « L'Exécutif patauge dans la fuite des cabinets », in *Libération* du 26 mars 2013. Il n'est qu'à consulter par ailleurs quotidiennement le Journal officiel pour observer que très régulièrement, des collaborateurs quittent les cabinets. Démission, promotion ou révocation ? En l'absence de statistiques, il est difficile de se faire une idée sur la question.
[2625] Sur ce point, cf. A. HARLÉ, *loc. cit.*
[2626] Cf. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 4.2.3.

- Le cas des collaborateurs évincés du cabinet

S'ils ont été évincés du cabinet, leurs conditions de reclassement ne seront théoriquement pas optimales.

Les fonctionnaires remerciés retrouveront leur service, leur administration ou leur organisme d'origine sans promotion. Ce retour sera souvent vécu comme un coup d'arrêt ou un retour en arrière dans la carrière, l'expression de *placardisation* étant fréquente en pareil cas dans le jargon gouvernemental.

Quant aux personnels recrutés sur un contrat-cabinet, ils se retrouveront au chômage. Ceci-étant, si le licenciement n'est pas intervenu pour des raisons disciplinaires, ils pourront prétendre à une indemnité de licenciement[2627] et au versement d'une allocation au retour à l'emploi. Du moins, il faut distinguer deux cas de figure : si le contractuel a travaillé plus de deux ans dans les deux dernières années au service de l'État, il sera indemnisé par l'État ; si le contractuel a effectué moins de deux ans de service pour le compte du service public, il sera indemnisé par les Assedic[2628].

- Le cas des collaborateurs ayant accompli leur mission en cabinet sans être évincés

Les collaborateurs de cabinet qui seront allés au terme de leur mission auront une forte probabilité d'être honorablement reclassés ou promus.

Les personnels titulaires du ministère repartiront généralement au sein des services du ministère à un poste hiérarchiquement plus élevé ou pourront être nommés ailleurs, sur des *emplois à la décision du Gouvernement*[2629] ou grâce à la procédure du *tour extérieur*.

Les personnels non-titulaires du ministère se verront parfois proposer des voies d'intégration privilégiées au sein de la fonction publique. Les personnels détachés et mis à disposition auront souvent l'opportunité d'intégrer le ministère d'accueil, de rejoindre leur poste d'origine ou d'être également nommés sur des *emplois à la décision du Gouvernement* ou au *tour extérieur*.

Cette dernière éventualité vaut également pour les personnels officieux mais aussi pour les personnels recrutés sur contrat. En ce qui concerne ces derniers, il arrive que

[2627] Cf. Titres XI et XII du décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, modifié par le décret n°2007-338 du 12 mars 2007, J.O. du 14 mars 2007. Cf. également : Arrêté du 30 mars 2009 portant agrément de la convention du 19 février 2009 relative à l'aide à l'indemnisation du chômage et de son règlement.

[2628] Sur ce point, cf. spéc. : Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget n°2012-01 du 3 janvier 2012 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public.

[2629] Dans l'administration publique ou au sein d'entreprises publiques notamment.

« supputant le terme prochain de leurs fonctions, des ministres fassent en sorte de substituer des contrats administratifs à des contrats-cabinet pour stabiliser la situation » de ces collaborateurs[2630] ou qu'ils utilisent encore une fois, la pratique du *tour extérieur*. Cette pratique illustre à bien des égards l'autonomie du Gouvernement dans la gestion quotidienne de son ordre interne. Loin de se borner à la question des recrutements, elle concerne également le domaine des rémunérations des collaborateurs.

B. La pleine autonomie des membres du Gouvernement dans la fixation de la rémunération de certains membres des cabinets ministériels

La rémunération des collaborateurs de cabinets ministériels a toujours comporté deux éléments : une rémunération principale sous forme de « salaire » et une rémunération accessoire sous forme de « primes ». Si la marge d'autonomie d'un ministre en termes de fixation des salaires varie en fonction du statut des personnels du cabinet (1), elle est totale s'agissant de la fixation des primes de cabinet de l'ensemble de ces personnels (2). En définitive, pour s'en convaincre, mieux vaut un tableau de synthèse qu'un long discours (3).

1. Une autonomie variable des membres du Gouvernement quant à la fixation du salaire des personnels travaillant au sein de leur cabinet

Si les membres du Gouvernement doivent se conformer au droit commun du statut général de la fonction publique pour déterminer le salaire des fonctionnaires issus de leur propre ministère ou détachés (a), ils ont toute latitude pour fixer le traitement principal des personnels recrutés sur contrat ainsi que le traitement de certains personnels mis à disposition ou officieux (b).

a) Une exception à la pleine autonomie : l'autonomie résiduelle dans la fixation du salaire des fonctionnaires affectés par le ministère ou recrutés par la voie du détachement

Les rémunérations des agents affectés ou détachés en cabinet doivent se conformer aux règles de droit commun prévues par le statut général de la fonction publique, les statuts particuliers des différents corps, les différents textes réglementaires en matière d'indemnités et les pratiques de gestion propres à chaque ministère employeur à l'intérieur des cadres réglementaires et législatifs[2631].

[2630] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 39.
[2631] Annexe au projet de loi de finances pour 2013, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, p. 14.

Or, comme le ministre dispose du pouvoir d'agir sur la progression de la carrière des fonctionnaires de son ministère, il peut potentiellement promouvoir un fonctionnaire de ses services à un poste administratif plus élevé afin qu'il perçoive une rémunération plus avantageuse au cours ou au terme de son passage en cabinet. De plus, le ministre peut agir plus ou moins directement sur le montant des primes hors-cabinet[2632] que l'agent reçoit de la part de son administration d'origine.

Pour ce qui concerne les personnels détachés, le ministre peut leur proposer de rejoindre son ministère dans un corps ou un cadre d'emploi différent de celui de leur corps d'origine. Si la mobilité effectuée par la voie du détachement n'est possible que dans un corps et un cadre d'emploi de même catégorie (A, B ou C) et de niveau comparable, le ministre peut demander à ce que les fonctionnaires détachés soient affectés dans les meilleurs postes possibles de niveau équivalent à l'intérieur de son ministère. Dans certaines administrations centrales où les salaires moyens sont beaucoup plus élevés que dans d'autres ministères ou dans des emplois similaires de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale, l'argument salarial avancé par un ministre pour convaincre un fonctionnaire de rejoindre son cabinet, peut être décisif. En outre, le ministre pourra faire escompter au fonctionnaire détaché une future intégration définitive au sein de son ministère.

b) La pleine autonomie dans la fixation des salaires des personnels recrutés sur contrat, des personnels mis à disposition et des personnels officieux

Chaque membre du Gouvernement dispose d'une enveloppe budgétaire spéciale, dont le montant est fixé par le Premier ministre, pour rémunérer les personnalités recrutées sur contrat et les personnels mis à disposition. En effet, « après la constitution de chaque gouvernement, les membres du Gouvernement reçoivent du ministre chargé du Budget une lettre valant directive faisant connaître les moyens financiers dont chacun dispose pour assurer le fonctionnement du cabinet. Ce document est adressé au service budgétaire et au contrôleur financier. Les crédits nécessaires pour assurer ou compléter les rémunérations sont inscrits au budget du ministère sur une ligne indemnitaire spéciale »[2633] sous forme d'un budget opérationnel de programme.

[2632] Pour être complet, il faut préciser que la rémunération principale des fonctionnaires n'est pas composée que de leur salaire mais également des primes afférentes à leur statut. En clair, un fonctionnaire affecté dans un cabinet perçoit trois revenus : son salaire, ses primes et heures supplémentaires d'agent public (ex : primes pour fonctions et résultats, indemnités horaires pour travaux supplémentaires, astreintes, heures supplémentaires, etc.) et des primes sous forme d'ISP.

[2633] C. BIGAUT, *op. cit.*, p. 125. Il faut noter que lors d'une alternance ou d'un changement de ministre en cours d'année, une partie des crédits de l'année a déjà été consommée par le cabinet précédent.

Au sein de ce BOP Cabinet figurent une « Indemnité de cabinet » pour payer les personnels mis à disposition et une « Dotation en Points cabinet » pour payer les personnels recrutés sur contrat ainsi que les personnels chargés des fonctions support. Il appartient au ministre et au responsable du BOP cabinet[2634] (directeur du cabinet, chef de cabinet ou secrétaire général du ministère en général) de ventiler ces crédits. Ainsi, le ministre fixe lui-même discrétionnairement le salaire de chacun des personnels recrutés sur contrat[2635] et mis à disposition sans avoir à respecter les grilles indiciaires fixées par le statut général de la fonction publique. Pour les personnels sous contrat, le montant du salaire est fixé dans le contrat de travail[2636] ; quant aux personnels mis à disposition, leur salaire fait l'objet d'une convention de remboursement entre le cabinet et leur administration ou organisme d'origine.

Enfin, cas à part, l'on peut aisément imaginer que le financement des personnels officieux relève souvent d'un montage juridique astucieux. Si le ministre fait appel à des agents de son ministère, leur salaire sera versé sur les crédits globaux du ministère, l'agent officieux pouvant être récompensé par des primes du ministère, des ISP ou par une promotion ultérieure. Si le membre du Gouvernement fait appel à des clandestins qui n'appartiennent pas au ministère, le principe sera certainement celui de la participation à titre gratuit assortie d'une gratification ultérieure pour bons et loyaux services[2637].

Or, la véritable arme entre les mains d'un ministre reste les primes qu'il peut verser aux personnels travaillant au sein de son cabinet.

2. La pleine autonomie des membres du Gouvernement quant à la fixation des primes des personnels travaillant au sein de leur cabinet

Jusqu'en 2001, les primes des collaborateurs de cabinet ont été octroyées en toute opacité par le truchement des fonds spéciaux avant que ce système ne soit remis en cause à la suite d'une controverse née à l'été 2001 (a). Aujourd'hui, tout ministre ou secrétaire d'État a officiellement le droit de distribuer des primes à l'ensemble de ses collaborateurs, qu'ils

---

[2634] Par exemple, le BOP 129 (Cabinet du Premier ministre et ministres rattachés) et le BOP 105 (Action extérieure de l'État). Cf. Nomenclature budgétaire d'exécution 2012 & Réponse à la question écrite n°75892 de M. René Dosière (J.O.A.N. du 1er mars 2011, p. 1959).

[2635] « Pour les contractuels, la rémunération fixée par le contrat est ventilée en une rémunération principale, exprimée en ''points cabinet'' – la valeur du ''point cabinet'' étant égale à celle du point fonction publique – et une ISP » (CE & IGF, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, Annexe 3, *op. cit.*, p. 16).

[2636] Étant entendu deux choses : d'une part, que les « contrats-cabinet » doivent être visés par le ministère des Finances ainsi que par Matignon ; d'autre part, que les termes des « contrats-cabinet » sont en réalité davantage négociés avec le chef de cabinet qu'avec le ministre lui-même et qu'ils sont par ailleurs signés en général par le chef de cabinet, le ministre se contentant d'apposer sa signature au bas du contrat de ce dernier s'il est contractuel.

[2637] Très souvent, à la sortie d'un emploi de cabinet, des nominations prestigieuses et rapides sont proposées par le ministre sortant pour ses collaborateurs dont le « tour extérieur » constitue l'une des subtiles modalités, cf. A. DAMIEN, « Le tour extérieur », *RA*, mai-juin 1998, n°303, p. 357-364.

s'agissent des collaborateurs fonctionnaires ou non-fonctionnaires au moyen du mécanisme des ISP (b).

a) La fin du système des « fonds spéciaux » ou « fonds secrets » à la suite d'une polémique née à l'été 2001

Jusqu'en 2001, les primes des collaborateurs de l'Exécutif en général, et du Gouvernement en particulier, ont été payées au moyen des fonds spéciaux[2638]. Ces derniers étaient versés mensuellement sur un compte de dépôt à la paierie générale du Trésor et sur un compte à la Banque de France. Chaque mois, le chef de cabinet du Premier ministre allait retirer ces fonds puis recevait à Matignon les chefs de cabinet des membres du Gouvernement afin de leur remettre des enveloppes de billets de 500 francs neufs. Les chefs de cabinet, conformément aux directives de répartition du ministre et de leur directeur de cabinet, répartissaient ensuite ces billets entre les collaborateurs. Au passage, les ministres et secrétaires d'État conservaient une partie non négligeable de cette enveloppe pour compléter leur propre traitement[2639].

Ce système a été remis en cause à la suite d'une polémique née à l'été 2001. Au mois de juillet 2001, l'opposition réclame le gel des fonds spéciaux mais le Premier ministre Lionel Jospin s'y oppose[2640]. Inquiété dans l'affaire des billets d'avion qu'il aurait payés en liquide entre 1992 et 1995 grâce aux fonds spéciaux, le président Chirac fait remarquer que ces fonds dépendent de Matignon. Lors de son entretien télévisé du 14 juillet, le Président dénonce le fait que « le Premier ministre dispose de sommes considérables en liquide dont il peut disposer librement sans aucun contrôle ». Le 16 juillet, des parlementaires de l'opposition déposent deux propositions de loi tendant à supprimer les fonds spéciaux[2641]. Le 18 juillet, le

[2638] Le système des fonds secrets n'a pas été inventé à l'origine pour financer les entourages du pouvoir exécutif mais pour préserver la sécurité intérieure du Royaume de France (Ils servaient notamment à financer des actions secrètes, l'achat d'armes, le soutien à des personnalités en exil, etc. ; cf. F. WEISS, *Histoire des fonds secrets sous l'Ancien Régime*, Librairie du Recueil Sirey, 1939). Pourtant, la loi de finances rectificative du 27 avril 1946 (Loi n° 46-854 du 27 avril 1946, J.O. du 1er mai 1946, p. 3630) va permettre officiellement au chef du Gouvernement d'employer ces fonds spéciaux afin de distribuer des primes aux collaborateurs du pouvoir exécutif ainsi qu'aux ministres afin de compléter leur rémunération principale. Aussi, pour une étude approfondie de la question des fonds spéciaux, on se référera à trois sources complémentaires : D. BIROSTE, « Les fonds spéciaux. Contribution à l'étude des marges du droit », *RFFP n°80* (première partie), décembre 2002, p. 151-189 & *RFFP n°81* (seconde partie), mars 2003, p. 301-322 ; J. BUISSON & X. CABANNES, « Les fonds spéciaux et le droit public financier », *LPA*, 3 août 2001, n°154, p. 15-21 ; S. CURSOUX-BRUYÈRE, « Les fonds spéciaux : les zones d'ombre de la réforme », *LPA*, 5 janvier 2006, n°4, p. 3-9.

[2639] Que l'on songe à « l'affaire Lang » dénoncée par Sophie Coignard et Alexandre Wickham (in *L'omerta française*, Albin Michel, 1999, p.63 et s.).

[2640] *Libération* du 6 juillet 2001.

[2641] La première proposition est déposée par M. De Villiers (AN, *Proposition de loi n° 3238 tendant à supprimer les fonds spéciaux*, 16 juillet 2001) tandis que la seconde est l'apanage de MM. Debré, Douste-Blazy et Mattei (AN, *Proposition de loi n° 3245 relative à la transparence du fonctionnement des pouvoirs publics et portant suppression des fonds spéciaux*, 16 juillet 2001).

Premier ministre réplique au Président Chirac : dans un communiqué, Matignon lève pour la première fois le voile sur l'affectation des fonds spéciaux[2642], promet que le solde des fonds spéciaux constaté en fin de législature sera reversé au budget de l'État[2643] et rappelle qu'un rapport sur la réforme des fonds secrets a été récemment commandé au premier président de la Cour des comptes.

Ce rapport de François Logerot est finalement remis à Lionel Jospin le 19 octobre 2001. Le document a deux mérites principaux. D'une part, il dévoile la manière dont fonctionnaient les fonds spéciaux. D'autre part, il avance des propositions en vue de refondre le système des primes de cabinet. Pour François Logerot, il convient de supprimer les fonds spéciaux destinés à rémunérer les collaborateurs[2644] et de les remplacer par un nouveau système de primes sous forme d'indemnités qui soit totalement transparent. Selon lui, « un décret devrait définir le régime de ces indemnités[2645] – qui pourraient être qualifiées d'indemnités de sujétions spéciales – et un arrêté en fixerait sinon un barème détaillé, du moins les maxima autorisés selon le type de fonctions exercées »[2646].

Suite à ces recommandations, deux décrets du Premier ministre en date du 5 décembre 2001 vont venir instaurer un nouveau système de primes pour les collaborateurs des cabinets ministériels comme pour les conseillers de la présidence de la République[2647] : le système des ISP ou *indemnités pour sujétions particulières*[2648].

[2642] Communiqué des services du Premier ministre, en date du 18 juillet 2001, sur la répartition réelle et l'utilisation des fonds spéciaux depuis 1997 (www.premier-ministre.gouv.fr, 19 juillet 2001).

[2643] Fidèle à ses engagements, Lionel Jospin reversera au Trésor public, quelques heures avant sa démission du 6 mai 2012, le solde des fonds (2,76 millions d'euros) mis à la disposition de Matignon.

[2644] D'après lui, ce système peut en revanche être conservé pour financer les actions secrètes de l'État relatives à la sécurité intérieure et extérieure du pays, c'est-à-dire les actions liées au « secret défense ».

[2645] Sachant que la fixation des régimes indemnitaires dans la fonction publique requiert toujours une base législative ou réglementaire (conformément à l'article 20 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite Le Pors, J.O. du 14 juillet 1983, p. 2174) et que le paiement d'une rémunération sans texte est un acte irrégulier qui engage la responsabilité du comptable.

[2646] F. LOGEROT, *Note du Premier président de la Cour des comptes à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux*, 10 octobre 2001, p.14-15.

[2647] Décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels, J.O n°283 du 6 décembre 2001, p. 19424 & Décret n°2001-1147 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels en service à la présidence de la République, J.O n°283 du 6 décembre 2001, p. 19424. Ces dispositions sont encore en vigueur aujourd'hui, sachant que le décret du 30 août 2004 (Décret n°2004-894 du 30 août 2004 modifiant le décret n° 2001-1148 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels, J.O n°202 du 31 août 2004, p. 15520) est venu ajouter une catégorie de collaborateurs pouvant bénéficier des ISP, celle des personnes « affectés auprès des anciens présidents de la République ».

[2648] Les dernières primes sur fonds spéciaux ont été versées fin 2001. D'ailleurs, une anecdote rapportée par un journaliste d'investigation s'agissant de ces primes est pour le moins savoureuse. « Les membres du cabinet avaient obtenu que l'ultime enveloppe des fonds secrets soit versée avec un supplément, rapporte-t-il. Ce fut le cas, en décembre 2001, mais une surprise de taille attendait les membres du cabinet. Ils découvrirent dans les enveloppes que les billets étaient, selon l'usage, frais, neufs et propres. Mais non pas en francs, comme d'habitude, mais en euros, dont l'entrée en circulation était programmée quelques semaines plus tard, le 1er janvier 2002. Avant cette date, il était impossible d'en faire usage ! » (M. DELAHOUSSE, *op. cit.*, p. 222).

b) Le nouveau système des « ISP » ou « indemnités pour sujétions particulières » institué par le décret du 5 décembre 2001

Le décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001 a introduit un mécanisme d'indemnités pour sujétions particulières (ou ISP) qui habilite officiellement les membres du Gouvernement à verser des primes à leurs collaborateurs ministériels ainsi qu'à tous les personnels chargés des fonctions support au sein de leur cabinet.

Une enveloppe globale d'ISP est ainsi allouée chaque année par le cabinet du Premier ministre à chaque cabinet ministériel en fonction de l'importance du ministère. En 2012, le montant global des enveloppes pour les cabinets ministériels s'élevait à 26,477 millions d'euros[2649]. Le cabinet le moins bien doté a été celui du ministre délégué à l'Agroalimentaire avec une enveloppe d'ISP de 171 000 euros tandis que les cabinets les mieux pourvus ont été respectivement ceux du Premier ministre, de l'Intérieur et des Affaires étrangères, avec des dotations d'ISP respectives de 5,85, de 1,614 et de 1,091 millions d'euros[2650].

Chaque ministre répartit librement cette enveloppe d'ISP entre les membres de son cabinet. Le décret de 2001 précise simplement que « le montant des attributions individuelles est déterminé en fonction de l'importance des sujétions auxquelles est astreint le bénéficiaire » et que les ISP peuvent faire l'objet d'une attribution mensuelle, semestrielle ou annuelle.

Autant dire qu'en l'absence de critères objectifs d'attribution et de barème précis dans le décret, les membres du Gouvernement disposent d'une pleine autonomie. Du reste, le Gouvernement a toujours eu tendance à entretenir une certaine obscurité autour des rémunérations de ses collaborateurs faute de contraintes juridiques l'obligeant à communiquer des informations explicites et régulières[2651]. Les révélations récentes au sujet du système de primes en liquide pour *« frais d'enquête »* versées à certains membres du cabinet de Nicolas

---

[2649] Annexe au projet de loi de finances pour 2014, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels*, p. 11. Après avoir beaucoup augmenté au début du mandat (R. DOSIÈRE, *L'argent de l'État, op. cit.* p. 206), il a été décidé en juillet 2010, une baisse de 10% de l'enveloppe consacrée aux ISP (Cf. Circulaire n°5478/SG du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire - instructions concernant les cabinets ministériels et les personnalités en mission, J.O n°0157 du 9 juillet 2010, p. 12 623). Leur montant global pour les cabinets ministériels en 2012 s'élève à 28,458 millions d'euros. Lors de son arrivée à Matignon, le nouveau Premier ministre Jean-Marc Ayrault a annoncé qu'une nouvelle baisse de 10% de ces crédits serait appliquée. Cet engagement a presque été intégralement tenu puisque le montant global de l'ISP pour les cabinets ministériels est passé à 25,861 millions d'euros, soit 2.59 millions d'économies en valeur absolue et une diminution en valeur relative de 9,1%.

[2650] *Idem*, p.11-12.

[2651] Or, depuis le début des années 2000, plusieurs tournants ont contraint le Gouvernement à apporter un certain nombre de précisions concernant la rémunération de ses collaborateurs. Sur ce point, cf. spéc. : M. CARON, « Le financement des emplois des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du ''secret-dépense'' », 1ère partie, *RFFP*, août 2014, n°127, p. 215-230.

Sarkozy lorsqu'il était ministre de l'Intérieur[2652], entre 2002 et 2005[2653], à commencer par M. Guéant[2654], laissent à penser que les systèmes de primes occultes n'ont pas tous disparu et que l'autonomie organisationnelle du Gouvernement en la matière est presque synonyme d'indépendance[2655], en raison de l'inexistence de moyens de contrôles appropriés.

D'ailleurs, il faut reconnaître que les modalités de rémunération sont si peu transparentes que l'emploi du conditionnel devrait être de mise pour les points qui viennent d'être évoqués. Une tentative de synthèse de ces systèmes de rémunération, à défaut d'être exhaustive, est en tout cas nécessaire pour démêler l'écheveau.

3. Essai de synthèse des modalités de fixation des rémunérations principales et accessoires des personnels travaillant au sein des cabinets ministériels

Tous les éléments d'analyse précédents concernant les modalités de rémunération des cabinets ministériels doivent être interprétés avec précaution car ils ne sont que le résultat de multiples recoupements et déductions entre diverses données, à commencer par les rapports parlementaires d'information des projets de lois de finances annuels et les *jaunes budgétaires* sur les personnels affectés au sein des cabinets ministériels. Autrement dit, il s'agit davantage d'hypothèses que de certitudes, l'opacité financière entourant le financement des cabinets ministériels n'ayant pas totalement disparue.

[2652] Cf. IGA & IGPN, *Rapport sur les frais d'enquête et de surveillance, loc. cit.*

[2653] Autrement dit, après la disparition des fonds spéciaux.

[2654] Pour connaître les principaux éléments factuels de cette affaire, cf. spéc. : « Argent liquide et vente de tableaux : des découvertes gênantes lors d'une perquisition chez Claude Guéant », in *Le Canard enchaîné* du 1er mai 2013 ; « Derrière l'affaire Guéant, les primes de cabinet des ministres », in *Le Monde* du 6 mai 2013 ; « Claude Guéant : une défense qui s'effrite » in *Le Monde* du 7 mai 2013 ; « Primes : Claude Guéant percevait des frais d'enquête », in *Le Monde* du 11 juin 2013 ; « Affaire des primes en liquide : Guéant visé par une enquête préliminaire », in *L'Express.fr* du 14 juin 2013 ; « Les fonds suspects de Claude Guéant intéresseraient toujours la justice », in *Le Monde* du 31 juillet 2013.

[2655] Les acteurs gouvernementaux savent souvent profiter des vides et des flous juridiques comme en témoigne ce passage du rapport de l'IGA et de l'IGPN : *« le flou de la base juridique qui ne définit qu'en creux ce que sont les frais d'enquête et de surveillance offre une souplesse qui a conduit à des interprétations très extensives des utilisations de ces crédits et, notamment, à verser des compléments indemnitaires déguisés »* (IGA & IGPN, *Rapport sur les frais d'enquête et de surveillance, op. cit.*, p. 5).

Or, dans l'ensemble, la réalité n'est vraisemblablement pas très éloignée du fonctionnement synthétisé dans le tableau suivant :

Essai de synthèse des modalités de rémunération des membres des cabinets ministériels				
Statuts des emplois de cabinet		**Fixation des rémunérations**	**Rémunération principale**	**Rémunération accessoire**
Personnels affectés par le ministère	Titulaires	Indexée sur la grille indiciaire fixée par le statut général de la fonction publique	Crédits du ministère	Primes du ministère + ISP du cabinet + Heures supplémentaires
	Sur contrat	Par le ministre		
Personnels détachés	Voie normale	Indexée sur la grille indiciaire fixée par le statut général de la fonction publique	Crédits du ministère d'accueil (Remboursement du ministère à administration ou organisme d'origine)	Primes du ministère + ISP du cabinet
	Sur contrat	Par le ministre	Indemnité de cabinet	
Personnels mis à disposition	Titulaires	Par le ministre	Indemnité de cabinet (Convention de remboursement du cabinet à l'administration ou à l'organisme d'origine)	ISP du cabinet
Personnels recrutés sous contrat	Contrat de droit public	Par le ministre	Dotation de points cabinet (Montant de la rémunération = fixée par un contrat)	Eventuellement ISP du cabinet mais pas systématique
Personnels officieux	Personnels du ministère	Indexée sur la grille indiciaire fixée par le Statut général de la fonction publique	Crédits du ministère	Primes du ministère + ISP du cabinet
		Par le ministre		
	« Clandestins »	Par le ministre	À titre gratuit	Gratifications

Indiscutablement, les membres du Gouvernement disposent d'une pleine autonomie dans la définition du statut des collaborateurs ministériels. En va-il ainsi pour les autres collaborateurs de l'administration gouvernementale ?

§2 – La pleine autonomie dans la définition d'une partie du statut des collaborateurs des administrations centrales et des organes chargés de la coordination gouvernementale

Au titre de l'article 34 al. 2 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant « les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ». Ainsi existe-t-il un statut général des fonctionnaires de l'État posé par les lois du 13 juillet 1983 et du 11 janvier 1984 précitées. Or, ces droits sont bien entendu précisés dans le cadre du pouvoir réglementaire dérivé. En conséquence, s'agissant des collaborateurs des administrations centrales et des organes chargés de la coordination gouvernementale, le

Gouvernement est libre de compléter le statut général de la fonction publique pourvu qu'il respecte les garanties fondamentales que celui-ci reconnaît aux fonctionnaires. Il ferait beau voir que le Gouvernement fasse peu de cas de ses collaborateurs. Au contraire, profitant de l'habilitation législative qui lui est offerte, il a tendance à accorder des avantages aux fonctionnaires participant au travail gouvernemental. Non seulement le Gouvernement est pleinement autonome pour fixer les rémunérations principales et accessoires de ses collaborateurs (A) mais il est tout aussi libre de déterminer les modalités de leurs frais de déplacement, de leurs logements de fonction ainsi que leurs perspectives de promotion, étant précisé que le président de la République est associé à ce processus décisionnel de manière exceptionnelle (B).

A. La pleine autonomie quant à la fixation de la rémunération des collaborateurs des administrations centrales et des organes chargés de la coordination gouvernementale

Le législateur a habilité le pouvoir réglementaire à fixer les modalités de rémunération des fonctionnaires. Le Premier ministre peut donc déterminer librement le système de rémunération des collaborateurs de l'administration gouvernementale qu'il s'agisse du traitement principal (1) ou du système des primes et indemnités (2).

1. Une pleine autonomie quant à la fixation de leur rémunération principale : le traitement brut

L'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 pose que le montant du traitement des fonctionnaires est fixé en fonction du grade de l'agent et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé[2656]. En effet, chaque fonctionnaire appartient à un corps dans lequel il possède un grade plus ou moins élevé. Sa rémunération est alors fonction de l'échelon qu'il a atteint dans son grade, chaque échelon étant associé à un indice majoré. En multipliant l'indice majoré par la valeur du point d'indice mensuel, on obtient le traitement brut principal du fonctionnaire[2657], c'est-à-dire son salaire brut mensuel hors primes[2658].

[2656] *Ibidem.*

[2657] La valeur annuelle brute du point d'indice majoré au 1er juillet 2010 était de 4,63 € (Décret n°2010-761 du 7 juillet 2010 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, J.O. du 8 juillet 2010). Sur ce point, cf. également : S. SALON & J.-C. SAVIGNAC, *op.cit.*, p. 279-299. Ainsi par exemple, un fonctionnaire à l'indice 1015 perçoit un traitement brut mensuel de 4 699,45 €.

[2658] Pour avoir une idée globale des rémunérations moyennes de certains personnels, tels que les personnels des directions, cf. *Jaune budgétaire* sur les effectifs et les rémunérations dans la fonction publique (Cf. spéc. : « Salaires nets annuels moyens en euros par catégorie socioprofessionnelle des agents titulaires des ministères civils et militaires employés à temps complet en métropole en 2009 (Tableau 6.4-2) », *in* : Annexe au projet de loi de finances pour 2013, *Rapport sur l'état de la fonction publique et des rémunérations*, p. 145).

a) Une pleine autonomie du Premier ministre dans la fixation du classement indiciaire des collaborateurs de l'administration gouvernementale : le décret du 10 juillet 1948

Conformément au décret du 10 juillet 1948[2659], il appartient au Premier ministre de fixer les bornes indiciaires des grades et des emplois de tous les personnels civils et militaires de l'État en général et des collaborateurs participant au travail gouvernemental en particulier, sur proposition du ministre intéressé et des ministres chargés du budget et de la fonction publique.

Le Premier ministre a ainsi pu revaloriser récemment le traitement brut des emplois[2660] de directeur de projet et des experts de haut niveau[2661] ; du corps des administrateurs civils[2662] ; des emplois de chefs de service de l'administration centrale ainsi que des emplois de sous-directeurs[2663].

Tous les planchers et plafonds indiciaires des rémunérations doivent figurer, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, dans le tableau annexé au décret du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels civils et militaires de l'État[2664].

[2659] Décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites, J.O. du 11 juillet 1948, p. 6740, modifié notamment par le Décret n° 2008-385 du 23 avril 2008 relatif à l'échelonnement indiciaire des corps et emplois des personnels civils et militaires de l'État, J.O. du 24 avril 2008.

[2660] La circulaire du 1er octobre 1999 nous rappelle qu'il faut faire le départ entre les « les statuts de corps » et les « statuts d'emplois » (Circulaire du 1er octobre 1999 relative à l'élaboration et à la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires, J.O. du 20 octobre 1999, p. 15665). Par exemple, un administrateur civil du ministère de l'Éducation nationale appartient au corps des administrateurs civils, et se voit statutairement attribuer le grade d'administrateur civil ainsi que la rémunération indiciaire qui y est afférente. Or, l'article 12 de la loi n°83-643 précitée, pose que « le grade est distinct de l'emploi ». Autrement dit, un administrateur civil peut très bien être nommé dans un autre emploi par voie de détachement et rémunéré par un indice qui est propre à cet emploi (tel qu'un emploi de directeur général d'administration centrale ou de chef de service par exemple). Pour plus de précisions sur cette distinction, cf. spéc. : SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit*., Fiche 5.2.10).

[2661] Décret n°2008-383 du 21 avril 2008 modifiant le décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 précit é.

[2662] Une première revalorisation a eu lieu avec le Décret n°2008-836 du 22 août 2008 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois communs aux administrations de l'État et de ses établissements publics ou afférent à plusieurs corps de fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics, J.O. du 24 août 2008. Puis, une nouvelle revalorisation a été décidée avec le Décret n°2012-206 du 10 février 2012 modifiant le décret n°2008-836 du 22 août 2008, J.O. du 12 février 2012. Ajoutons qu'un autre décret du même jour vient réformer le statut du corps des administrateurs civils (Décret n°2012-205 du 10 février 2012 modifiant le décret n°99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils, J.O. du 12 février 2012).

[2663] En effet, le traitement brut des chefs de service et sous-directeurs a été revalorisé par le décret n°2012-33 du 9 janvier 2012 modifiant le décret n°2008-836 du 22 août 2008 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois communs aux administrations de l'État et de ses établissements publics ou afférent à plusieurs corps de fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics, J.O. du 11 janvier 2012. Toutefois l'ancien régime du décret du 19 septembre 1955 (Décret n°55-1226 précité) cohabite avec le nouveau régime de 2012. Il était effectivement précisé dans le décret du 9 janvier que si ce décret entrait immédiatement en vigueur, il ne produirait d'effets qu'à compter de la première nomination dans un emploi d'un des groupes prévus par le décret n°2012-32, datant également du 9 janvier 2012.

[2664] Ainsi que le rappelle la circulaire du 1er octobre 1999 précitée.

Ainsi, pour les principaux collaborateurs de l'administration gouvernementale, les minima et les maxima indiciaires en vigueur annexés dans le tableau du décret de 1948 sont les suivants[2665] :

Grades et emplois	Classement hiérarchique
ADMINISTRATION CENTRALE EN GÉNÉRAL	
Emplois supérieurs et de direction des administrations de l'État	HEC - HEE[2666]
Directeur général et directeur d'administration centrale	HEC - HEE
Chef de service (Régime du décret du 19 septembre 1955)	HEBbis
Sous-directeur (Régime du décret du 19 septembre 1955)	901-HEB
Chef de service et sous-directeur Groupe I (Régime du décret du 9 janvier 2012)[2667]	HEB-HEC
Chef de service et sous-directeur Groupe II (Régime du décret du 9 janvier 2012)	966-HEC
Sous-directeur Groupe I (Régime du décret du 9 janvier 2012)	852-HEBbis
Expert de haut niveau et directeur de projet	901-HEC
Administrateur général	1015-HED
Corps des administrateurs civils hors classe (Régime du décret du 10 février 2012)	801-HEBbis
Corps des administrateurs civils (Régime du décret du 10 février 2012)	528-966
Attaché principal d'administration de l'État	504-966
Attaché d'administration de l'État	379-801
Secrétaire administratif	306-612
ADMINISTRATION CENTRALE EN PARTICULIER	
Chef du protocole, introducteur des ambassadeurs au Quai d'Orsay	HEC-HEE
Inspecteur général des affaires étrangères	1015 au début puis la carrière se poursuit hors échelle
Chef de service de l'Inspection générale des finances	HEF

[2665] Pour un panorama exhaustif, se reporter au tableau du Décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 précité.

[2666] « H.E » signifie « Hors échelle ». La grille hors échelle va de la hors échelle A (HEA) à la hors échelle G (HEG). Cette dernière correspond à un indice majoré d'une valeur de 1501 et ne concerne qu'un nombre très limité de hauts fonctionnaires, tels que le Vice-Président du Conseil d'État. Pour connaître tous les traitements et soldes annuels correspondant à chacun des groupes hors échelle, cf. : Arrêté du 29 août 1957 portant fixation des traitements et soldes aux emplois supérieurs de l'État classés hors-échelles, J.O. du 30 août 1957, p. 8467 ; Article 6 du Décret n°85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, J.O. du 5 novembre 1985.

[2667] L'article 3-I du décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 dispose que le groupe I comprend des emplois de chef de service, que le groupe II comprend des emplois de chef de service et de sous-directeur et que le groupe III comprend uniquement des emplois de sous-directeur. Sur ce point, cf. spéc. : Circulaire du 19 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État, mais également les arrêtés de classement dans les groupes des différents ministères (ex : Arrêté du 31 décembre 2012 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État relevant des ministres chargés des affaires sociales, J.O. du 3 janvier 2013 ; Arrêté du 5 septembre 2012 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État relevant du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 7 septembre 2012).

Inspecteur général des finances	HED-HEE
Chef de service de l'inspection générale de l'administration	HEF
Inspecteur général de l'administration	HEB-HEE
Chef de service de l'inspection générale des affaires sociales	HEF
Inspecteur général des affaires sociales	HEB-HEE
Inspecteur général de l'Éducation nationale (par exemple)	1015 au début puis la carrière se poursuit hors échelle
Contrôleur budgétaire et comptable ministériel	HEC-HEE
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	
Secrétaire général du Gouvernement[2668]	HEG
Chef de mission des services du Premier ministre[2669]	HEA (échelon spécial) 750-1050
Chargé de mission titulaire du SGG	508-950

Ce tableau de classement indiciaire est régulièrement réactualisé par des décrets du Premier ministre[2670] qui viennent préciser l'échelonnement indiciaire de chaque corps et emploi, ces décrets étant eux-mêmes précisés par voie d'arrêtés ministériels.

b) L'autonomie des membres du Gouvernement dans la précision de l'échelonnement indiciaire des collaborateurs de leur département ministériel : les arrêtés interministériels

Ces décrets sont le plus souvent complétés par des arrêtés interministériels. L'échelonnement indiciaire des mêmes grades ou emplois résulte en effet d'arrêtés d'échelonnement indiciaires interministériels des ministres chargés du budget et de la fonction publique et du ministre intéressé[2671].

[2668] La hors échelle G est également attribuée au secrétaire général de la Défense nationale.

[2669] « Les fonctionnaires nommés dans l'emploi de chef de mission des services du Premier ministre sont chargés, au sein des services du Premier ministre (…) de fonctions comportant l'exercice de responsabilités importantes exigeant la mise en œuvre de compétences confirmées en matière juridique, administrative, financière ou technique et présentant une dimension d'encadrement ou de coordination interministérielle. Les fonctionnaires nommés dans l'emploi de chef de mission sont principalement chargés de fonctions de : 1°Chef de bureau ou de département ; 2°Chef de publication ; 3°Secrétaire général ; 4°Chargé de mission adjoint au secrétariat général du Gouvernement. Les emplois qui exigent un niveau particulièrement élevé de technicité et de responsabilité sont dotés d'un échelon spécial » (Article 2 du Décret n°2008-557 du 13 juin 2008 relatif à l'emploi de chef de mission des services du Premier ministre, J.O. du 15 juin 2008). Cf. également : Décret n°2008-827 du 22 août 2008 fixant l'échelonnement indiciaire applicable à l'emploi de chef de mission des services du Premier ministre, J.O. du 24 août 2008.

[2670] Cf. par ex. : Décret n°2012-206 du 10 février 2012 et n°2012-33 du 9 janvier 2012 précités mais aussi encore plus récemment : Décret n°2012-1058 du 17 septembre 2012 fixant l'échelonnement indiciaire applicable à certains corps et emplois du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, J.O. du 19 septembre 2012 ; Décret n° 2012-590 du 26 avril 2012 fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux emplois de chef de service comptable au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 28 avril 2012.

[2671] Comme le rappelle le titre II-2-2 de la Circulaire du 1er octobre 1999 précitée. Cf. par ex. : Arrêté du 11 janvier 2013 portant inscription au tableau d'avancement à l'échelon spécial du grade d'administrateur civil hors classe au titre de l'année 2013, J.O. du 20 janvier 2013 ; Arrêté du 4 octobre 2007 fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux membres du corps de l'inspection générale de l'administration, J.O. du 6 octobre 2007 ;

Cette pleine autonomie se retrouve également en matière de rémunération accessoire où le Gouvernement dispose de nombreuses prérogatives.

2. Une pleine autonomie quant à la fixation de leurs rémunérations accessoires : les primes et indemnités

La circulaire du 1er octobre 1999 *relative à l'élaboration et à la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires*[2672] est venue rappeler que « tous les éléments de rémunération des fonctionnaires doivent reposer sur un texte juridiquement incontestable »[2673]. D'une part, toute indemnité doit être prévue par un décret simple ; d'autre part, tous les textes indemnitaires doivent être publiés[2674]. Ainsi donc, quels sont les régimes indemnitaires réglementairement en vigueur pour les collaborateurs de l'administration gouvernementale ?

a) L'indemnité forfaitaire d'activité du Secrétaire général du gouvernement et du secrétaire général de la défense nationale : le décret du 3 janvier 2003

Le Secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la défense nationale sont classés hors échelle G et bénéficient d'une bonification indiciaire de 200 points, soit un classement d'indice majoré de 1701 points.

Qui plus est, un décret du 3 janvier 2003 leur octroie une indemnité forfaitaire d'activité qui s'élève à 12 575 euros[2675].

À cela vient notamment s'ajouter l'indemnité de performance prévue par le décret du 11 août 2006.

Arrêté du 14 mai 2007 fixant l'échelonnement indiciaire applicable aux membres du corps de l'inspection générale des affaires sociales, J.O. du 15 mai 2007 ; Arrêté du 11 mai 2007 fixant l'échelonnement indiciaire applicable au corps de l'inspection générale des finances et à l'emploi de chef du service de l'inspection générale des finances, J.O. du 12 mai 2007 ; Arrêté du 18 novembre 2005 fixant l'échelonnement indiciaire applicable à l'emploi de contrôleur budgétaire et comptable ministériel, J.O. du 19 novembre 2005 ; Arrêté du 5 janvier 2001 fixant l'échelonnement indiciaire applicable à l'emploi de délégué interministériel à la ville et au développement social urbain, J.O. du 9 janvier 2001, p. 396.

[2672] Circulaire du 1er octobre 1999 précitée.

[2673] Titre I de la Circulaire du 1er octobre 1999 précitée.

[2674] *Idem*, Titre III, « Indemnités ».

[2675] Décret n°2003-10 du 3 janvier 2003 relatif à l'attribution d'une indemnité forfaitaire d'activité au secrétaire général du Gouvernement et au secrétaire général de la défense nationale & son arrêté du 3 janvier 2003 fixant le montant moyen annuel de l'indemnité forfaitaire d'activité attribuée au secrétaire général du Gouvernement et au secrétaire général de la défense nationale, J.O. du 4 janvier 2003, p. 279-280.

b) L'indemnité de performance attribuée aux secrétaires généraux, directeurs généraux et directeurs : le décret du 11 août 2006

Suite au rapport Silicani de 2004[2676], il a été décidé de clarifier le régime des primes des directeurs d'administration centrale en instaurant une « indemnité de performance ». Ce fut chose faite avec le décret du 11 août 2006[2677].

Ce décret prévoit que chaque année, le ministre fixe les objectifs que doivent atteindre le secrétaire général et chacun des directeurs de l'administration centrale de son département puis leur notifie ceux-ci par écrit.

À la fin de l'année, le ministre évalue avec l'aide d'un comité ministériel de rémunération[2678], si ces collaborateurs ont rempli les objectifs assignés. Il arrête ensuite le montant de l'indemnité de performance et leur notifie par écrit.

L'indemnité de performance est versée au début de l'année qui suit celle sur laquelle porte l'évaluation. Si l'intéressé a pris ses fonctions en cours d'année, le montant de l'indemnité de performance est fixé au *prorata* de la durée d'exercice des fonctions sachant que le montant de l'indemnité de performance ne peut dépasser 20 % des éléments de la rémunération brute annuelle du bénéficiaire.

En sus de cette indemnité de performance, les secrétaires généraux et directeurs touchent l'indemnité pour travaux supplémentaires (ITS)[2679] ainsi que la prime de rendement (PR)[2680].

En outre, certains ministères attribuent à leurs dirigeants d'administration centrale des primes ou indemnités spécifiques : prime spéciale[2681], indemnité spéciale de sujétions

---

[2676] J.-L. SILICANI & F. LENICA, *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale*, La Documentation française, avril 2004.

[2677] Décret n°2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales, J.O. du 11 août 2006, modifié par le décret n°2009-261 du 6 mars 2009, J.O. du 7 mars 2009 puis par le Décret n°2014-700 du 25 juin 2014, J.O. du 27 juin 2014.

[2678] Dont la composition est très révélatrice de l'autonomie gouvernementale. L'article 4 du décret n°2006-1019 dispose en effet que : « le comité est composé d'au moins trois membres, désignés par le ministre. L'un au moins de ces membres est une personnalité qualifiée n'appartenant pas aux services du ministère. Le secrétaire général du ministère est membre de droit du comité. Lorsque le comité statue sur la situation du secrétaire général, ce dernier est remplacé par le directeur de cabinet du Premier ministre. Le comité fait part au ministre de son avis sur la manière dont le secrétaire général et chaque directeur a atteint les objectifs assignés. Il propose le montant de l'indemnité qui lui paraît correspondre à cette évaluation ».

[2679] Décret n°2002-62 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des administrations centrales, J.O. du 15 janvier 2002, p. 840. Cf. également : Arrêté du 12 mai 2014 fixant les montants moyens annuels de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des administrations centrales, J.O. du 14 mai 2014.

[2680] Décret n°45-1753 du 6 août 1945 relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances, J.O. du 7 août 1945, p. 4888 & Décret n°50-196 du 6 février 1950 relatif à certaines indemnités dans les administrations centrales, J.O. du 11 février 1950, p. 1655.

[2681] Décret n°2000-239 du 13 mars 2000 instituant une prime spéciale en faveur de certains personnels du ministère chargé de l'agriculture, J.O. du 14 mars 2000, p. 3997.

(ISS)[2682], allocation complémentaire de fonctions[2683], indemnité complémentaire de fonctions[2684], indemnité spécifique de service[2685], indemnité de fonction et de résultats[2686], allocation de responsabilité et résultats[2687].

Toutes ces primes et indemnités ne sont pas nécessairement cumulables. Les divers décrets prévoient souvent qu'une indemnité ne peut se cumuler avec une autre indemnité. Par exemple, l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ne peut être augmentée de l'indemnité d'administration et de technicité prévue par le décret du 14 janvier 2002, de même qu'il ne peut être attribué d'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires aux agents logés par nécessité absolue de service[2688].

Quoi qu'il en soit, en dépit de la publicité de tous ces décrets, il reste impossible de calculer précisément le montant de l'indemnisation des secrétaires généraux et directeurs d'administration centrale[2689] car les primes sont attribuées sur décision discrétionnaire[2690] du Premier ministre, du ministre des Finances et/ou des ministres intéressés, selon des modalités de calcul techniquement obscures[2691], sans qu'existent des barèmes de droit commun clairement accessibles et sans que les sommes attribuées fassent l'objet de mesures de publicité. En un mot : le fait du prince n'a pas totalement disparu en l'espèce, comme l'atteste d'ailleurs le refus du Gouvernement de nous communiquer le détail des actions budgétaires liées au financement des personnels au sommet de l'administration centrale[2692].

[2682] Décret n°2000-240 du 13 mars 2000 relatif à l'attribution d'une indemnité spéciale de sujétions à certains agents du ministère chargé de l'agriculture, J.O. du 14 mars 2000, p. 3997.

[2683] Décret n°2002-710 du 2 mai 2002 relatif à l'allocation complémentaire de fonctions en faveur des personnels du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des établissements publics administratifs placés sous sa tutelle, des juridictions financières et des autorités administratives indépendantes relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour leur gestion, J.O. du 4 mai 2002, p. 8297.

[2684] Décret n°2002-1090 du 7 août 2002 relatif à l'attribution d'une indemnité complémentaire de fonctions à certains personnels du ministère chargé de l'agriculture, J.O. du 11 août 2002, p. 13789.

[2685] Décret n°2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'indemnité spécifique de service allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement, J.O. du 28 août 2003, p. 14645.

[2686] Décret n°2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales, J.O. du 14 octobre 2004, p. 17505.

[2687] Décret n°2005-297 du 31 mars 2005 relatif à l'allocation de responsabilité et de résultats allouée à certains personnels des services du Premier ministre, J.O. du 1er 2005, p. 5861.

[2688] Article 3 du Décret n°2007-1630 du 19 novembre 2007, J.O. du 20 novembre 2007.

[2689] Une investigation récente sur le ministère des Finances a révélé que les jeunes directeurs toucheraient en moyenne « 10 000 euros net mensuels » et que les salaires « des grands directeurs des services phares de Bercy » ou « des anciens directeurs qui ont déjà plusieurs postes de directeur à leur actif (…) oscilleraient entre 15 000 et 17 000 euros net par mois » (T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit*. p. 172. Cas particulier : « Avec plus de 20 000 euros net par mois, le directeur général des Finances publiques se hisse à un niveau » exceptionnel (*Idem*, p. 173).

[2690] Signe de ce pouvoir discrétionnaire, l'on retrouve souvent dans les décrets d'indemnités, la formule : « Un arrêté du ministre fixe » les montants de telle ou telle indemnité.

[2691] Points, coefficients multiplicateurs, prorata, produit des taux de référence, modulation, fourchette, etc. L'embrouillamini est total.

[2692] Sur ce point, cf. : **ANNEXE I** – Affaire en instance devant le TA de Paris : Matthieu Caron c/Ministre de l'économie et des finances.

Il en va bien différemment de la prime de fonctions et de résultats (ou PFR) qui a été instaurée pour la plupart des autres collaborateurs de l'administration gouvernementale et qui se singularise par sa lisibilité.

c) La prime de fonctions et de résultats (PFR) attribuée aux administrateurs civils, aux attachés d'administration centrale, aux chefs de service, aux sous-directeurs, aux experts de haut niveau et aux directeurs de projet : le décret du 22 décembre 2008

Dans le cadre de l'amélioration du pilotage de la gestion des ressources humaines de l'administration centrale, un décret du 22 décembre 2008 est venu simplifier et clarifier considérablement le système des primes attribuées aux collaborateurs des administrations centrales en instaurant une « prime de fonctions et de résultats »[2693] pour les fonctionnaires appartenant à certains corps de la filière administrative ou détachés sur un emploi fonctionnel.

- Depuis le 1er janvier 2012, chaque ministre peut attribuer une PFR à certains des fonctionnaires de son administration centrale

Ainsi, depuis le 1er janvier 2012, le ministre[2694] peut attribuer une prime de fonctions et de résultats aussi bien aux fonctionnaires appartenant au corps des attachés d'administration centrale et des administrateurs civils de son ministère[2695], qu'à ses fonctionnaires occupant un emploi de chef de service, de sous-directeur, d'expert de haut niveau ou de directeur de projet[2696] dans les ministères et les services du Premier ministre[2697].

[2693] Décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats, J.O. du 31 décembre 2008 et sa Circulaire FP n°2184 du 14 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats. Pour comprendre l'ancien régime indemnitaire, cf. cette circulaire, p. 3 et p. 10.

[2694] Un arrêté conjoint du ministre du budget, du ministre de la fonction publique et du ministre intéressé fixe précisément les corps et les emplois relevant du ministère et pouvant bénéficier de la PFR (Cf. par ex. : Arrêté du 19 décembre 2011 fixant les corps et emplois relevant des ministères économique et financier bénéficiant de la prime de fonctions et de résultats, J.O. du 23 décembre 2011 ; Arrêté du 15 février 2011 fixant les corps et les emplois du ministère de la culture et de la communication bénéficiant de la prime de fonctions et de résultats, J.O. du 25 février 2011). De même, le ministre ou l'un de ses représentants prend généralement une circulaire pour spécifier les modalités pratiques et détaillées de la PFR au sein de son administration centrale (Cf. par ex. : Circulaire du 21 décembre 2012 relative à la prime de fonctions et de résultats : problématique générale et règles de gestion pour le corps des attachés et des emplois fonctionnels de conseillers d'administration de la défense, Bulletin officiel des armées du 17 mai 2013 ; Circulaire du 14 janvier 2011 relative à la mise en application de la prime de fonctions et de résultats (PFR) à l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés et de la grande chancellerie de la Légion d'honneur à compter du 1er janvier 2011, B.O.J.M.L n°2011-03 du 31 mars 2011).

[2695] Mais aussi par exemple aux secrétaires ou adjoints administratifs. Pour un inventaire exhaustif, cf. Circulaire FP n°2184 du 14 avril 2009 précitée.

[2696] Le décret 2009-1211 du 9 octobre 2009 paru au J.O. du 11 octobre 2009 a étendu, à compter de 2010, la PFR aux chefs de services, directeurs adjoints, sous-directeurs, experts de haut niveau et directeurs de projet.

[2697] Cf. Arrêté du 30 juillet 2010 fixant les corps et emplois des services du Premier ministre bénéficiant de la prime de fonctions et de résultats, J.O. du 31 juillet 2010.

Cette PFR comprend deux parts : une part liée aux *fonctions exercées* et une part liée aux *résultats obtenus*[2698]. La première tient compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées et a vocation à rester stable tant que l'agent occupe les mêmes fonctions, sauf si le contenu du poste évolue dans des proportions conséquentes. La seconde découle des résultats de la procédure annuelle d'évaluation individuelle[2699] et a naturellement vocation à évoluer chaque année suivant ces résultats.

Afin de déterminer les montants de PFR attribuables à chaque fonctionnaire, est institué dans chaque ministère un comité d'attribution de celle-ci[2700]. Le rôle de ce comité d'attribution consiste à rendre un avis au ministre afin qu'il arrête le montant de la PFR pour chacun des fonctionnaires concernés de son administration centrale. Nouveau signe de la pleine autonomie gouvernementale, la composition de ce comité est définie par arrêté du ministre intéressé[2701] et comprend obligatoirement les plus proches collaborateurs du ministre, à savoir son directeur de cabinet[2702], le secrétaire général du ministère, les directeurs d'administration centrale et les supérieurs hiérarchiques dont relèvent les agents.

- Les modalités de calcul de la PFR

Pour connaître les modalités de calcul de ces deux parts, il faut se référer à l'article 5 du décret du 22 décembre 2008. D'une part, en ce qui concerne *la part fonctionnelle*, l'attribution individuelle est déterminée par application au montant de référence d'un coefficient multiplicateur compris dans une fourchette de 1 à 6 au regard des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées à la fonction exercée[2703]. D'autre part, pour ce qui concerne *la part liée aux résultats*, le montant de référence est également modulable par application d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 6.

[2698] Les objectifs qualitatifs et quantitatifs sont fixés chaque année par le supérieur hiérarchique direct dont relèvent ces fonctionnaires.

[2699] L'évaluation est effectuée par le supérieur hiérarchique direct. Ainsi un chef de service aura un entretien annuel avec son directeur ou avec le secrétaire général du ministère qui sont, avec les membres du cabinet, les plus proches collaborateurs du ministre. Sur ce point, cf. : Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État, J.O. du 2 mai 2002, p. 7995 ; Décret n°2007-1365 du 17 septembre 2007 portant application de l'article 55 bis de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, J.O. du 19 septembre 2007.

[2700] Cf. par ex. : Arrêté du 9 mars 2010 instituant le comité d'attribution dans les services du Premier ministre, J.O. du 10 mars 2010 ; Arrêté du 21 janvier 2011 instituant le comité d'attribution dans les services du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 28 janvier 2011.

[2701] Cf. Décret n°2009-1211 précité.

[2702] Lorsqu'il s'agit de se prononcer sur les personnels des cabinets ministériels.

[2703] Les agents logés par *nécessité absolue de service* perçoivent, le cas échéant, une part fonctionnelle affectée d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 3.

Les **montants de référence de droit commun** dont il est question ont d'abord été fixés comme suit, par un arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre de la Fonction publique en date du 22 décembre 2008[2704] :

ADMINISTRATION CENTRALE	MONTANTS DE RÉFÉRENCE EN EUROS		
	Fonctions	Résultats individuels	PLAFONDS
Attaché d'administration et grades analogues	2 600	1 700	25 800
Attaché principal d'administration et grades analogues	3 200	2 200	32 400
Emploi fonctionnel	3 500	2 400	35 400

À titre d'exemple, un attaché principal qui obtiendrait la prime de fonctions et de résultats maximale toucherait 3 200 euros que multiplie 6 et 2 200 euros que multiplie 6, soit une PFR de 32 400 euros pour l'année, c'est-à-dire de 2 700 euros par mois[2705].

Or, cette grille des montants de référence a été complétée par deux arrêtés du 9 octobre 2009[2706] lesquels sont venus préciser les plafonds pour les emplois de chefs de service, d'experts de haut niveau et de directeurs de projet :

ADMINISTRATION CENTRALE	MONTANTS DE RÉFÉRENCE		
	Fonctions	Résultats individuels	PLAFONDS
Administrateur civil et grades analogues	4 150	4 150	49 800
Administrateur civil hors classe et grades analogues	4 600	4 600	55 200
Sous-directeur, expert Haut niveau et directeur projet Groupe III	3 800	6 000	58 800
Chef de service, expert haut niveau et directeur projet Groupe I et II	4 500	6 700	67 200

[2704] Arrêté du 22 décembre 2008 (NOR : BCFF0825424A) fixant les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats, J.O. du 31 décembre 2008.
[2705] Sachant que la PFR est versée selon une périodicité mensuelle.
[2706] Arrêté du 9 octobre 2009 fixant les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats applicables aux chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, experts de haut niveau et directeurs de projet, J.O. du 11 octobre 2009 ; Arrêté du 9 octobre 2009 portant extension de la prime de fonctions et de résultats au corps des administrateurs civils et fixant les montants de référence de cette prime, J.O. du 11 octobre 2009. Pour être complet, il faudrait ajouter un troisième arrêté concernant les secrétaires administratifs (Cf. Arrêté du 9 octobre 2009 fixant les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats applicables au corps des secrétaires administratif, J.O. du 11 octobre 2009).

À partir de ces grilles de droit commun, chaque ministre fixe **les montants de référence de la PFR pour sa propre administration centrale**. Ainsi, par exemple, le ministre de l'Éducation nationale indemnise de la manière suivante ses collaborateurs de la Rue de Grenelle[2707] :

ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	MONTANTS DE RÉFÉRENCE		
	Fonctions	Résultats individuels	PLAFONDS
Administrateur de l'Éducation nationale	3 500	2 400	35 400
Administrateur civil	4 150	4 150	49 800
Sous-directeur	3 800	6 000	58 800
Chef de service	4 500	6 700	67 200

- La possibilité de cumuler la PFR avec d'autres primes ou indemnités

Il faut savoir que la PFR est exclusive de toutes autres indemnités à l'exception de celles énumérées par un autre arrêté du 22 décembre 2008[2708] : indemnité de mission versée aux membres du secrétariat général du Gouvernement[2709], indemnité de sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels (ISP)[2710] et indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)[2711]. La circulaire du 14 avril 2009[2712] ajoute que la PFR est cumulable avec l'indemnisation des dépenses engagées au titre des fonctions[2713], les dispositifs d'intéressements collectifs[2714], les dispositifs compensant les pertes de pouvoir d'achat[2715], la bonification indiciaire (BI) et la nouvelle bonification indiciaire (NBI)[2716], ainsi

[2707] Lorsque l'on sait qu'un chef de service est au minimum à l'indice majoré 966 (et qu'il peut atteindre la hors échelle C, c'est-à-dire l'indice majoré 1164), qu'il peut percevoir une PFR de 4000 euros, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, une NBI, des IHTS, les chiffres suivants révélés par une enquête récente sur le ministère des Finances, paraissent plus que plausibles, voire en-deçà de la réalité : « À Bercy, un chef de service touche environ 8000 à 10 000 euros net par mois. Un sous-directeur gagne lui, autour de 6 000 à 8000 euros » (T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit.* p. 174).

[2708] Arrêté du 22 décembre 2008 (NOR : BCFF0825412A) fixant la liste des primes et indemnités relevant des exceptions prévues à l'article 7 du décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats, J.O. du 31 décembre 2008.

[2709] En application du décret du 31 janvier 1935 portant organisation des services administratifs de la présidence du conseil.

[2710] Cf. Décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001 précité.

[2711] Cf. Décret n°2002-60 du 14 janvier 2002, J.O. du 15 janvier 2002, p. 838.

[2712] Cf. Circulaire FP n°2184 du 14 avril 2009 précitée, p. 11.

[2713] Tels que des frais de déplacement.

[2714] Cf. Décret n°2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État, J.O. du 1er septembre 2011. Cf. également : M. DIEFENBACHER (parlementaire en mission), *Rapport sur l'intéressement collectif dans la fonction publique*, mai 2009.

[2715] Cf. spéc. : Décret n°2009-567 du 20 mai 2009 modifiant le décret n°2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat, J.O. du 23 mai 2009 & Arrêté du 20 mars 2012 fixant au titre de l'année 2012 les éléments à prendre en compte pour le calcul de l'indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat, J.O. du 12 avril 2012 ; Décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 portant création d'une indemnité temporaire de mobilité, J.O. du 19 avril 2008 & Arrêté du 17 avril 2008 fixant le montant maximal de l'indemnité temporaire de mobilité instituée par le décret n°2008-369 du 17 avril 2008 ;

que les indemnités rémunérant les sujétions directement liées à la durée du travail, telles les permanences[2717], les astreintes et les interventions en cours d'astreintes[2718].

Quoi qu'il en soit, la prime de fonctions et de résultats a été élargie en 2010 aux inspecteurs et inspecteurs généraux de l'administration centrale.

d) Un premier pas vers l'élargissement de la prime de fonctions et de résultats aux inspecteurs et inspecteurs généraux des ministères : le décret du 12 octobre 2010

L'opacité entourant les primes attribuées aux inspecteurs généraux demeure assez forte. Aucune donnée publique n'est facilement accessible. En consultant le Journal officiel, l'on peut simplement relever que ces personnels touchent une prime d'activité[2719].

Décret n° 2008-367 du 17 avril 2008 instituant un complément indemnitaire en faveur de certains fonctionnaires de l'État à l'occasion d'opérations de restructuration, J.O. du 19 avril 2008 ; Arrêté du 16 mars 2009 fixant la liste des services concernés par la restructuration de l'administration centrale du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et déterminant les montants et modalités d'attribution de la prime de restructuration de service et de l'indemnité de départ volontaire, J.O. du 17 mars 2009 ; Arrêté du 4 mai 2010 fixant la liste des opérations de restructuration ouvrant droit au bénéfice de la prime de restructuration de service et de l'indemnité de départ volontaire dans les services de la direction générale des finances publiques, J.O. du 16 mai 2010. Sur les primes de fusion à l'occasion de la restructuration de la Direction générale de finances publiques, cf. spéc. : P. DALLIER & A. de MONTGOLFIER, Rapport d'information du Sénat n°60 précité. Cf. également le commentaire de T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit*., p. 181-183.

[2716] De multiples dispositions réglementaires accordent à certains fonctionnaires, de manière dérogatoire, une majoration de leur nombre de points d'indices. C'est ce que l'on appelle une « bonification indiciaire ». Une nouvelle bonification indiciaire a été instituée par la loi n°91-73 du 18 janvier 1991 (J.O. du 20 janvier 1991, p. 1048) pour certains emplois impliquant l'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière. Elle cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit (Décret n°93-522 du 26 mars 1993 relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique de l'État, J.O. du 28 mars 1993, p. 5134). Cf. par ex. spéc. : Décret n°2001-1067 du 16 novembre 2001 instituant la nouvelle bonification indiciaire en faveur des personnels exerçant des responsabilités supérieures dans les services du Premier ministre, J.O. du 17 novembre 2001, p. 18314, modifié par Décret n° 2011-480 du 2 mai 2011, J.O. du 4 mai 2011 & son Arrêté du 16 novembre 2001 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire dans les services du Premier ministre pour les personnels exerçant des responsabilités supérieures, J.O. du 17 novembre 2001, p. 18315, modifié par l'arrêté du 2 mai 2011, J.O. du 4 mai 2011 ; Arrêté du 10 avril 2002 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire dans les services du Premier ministre (services généraux), J.O. du 12 avril 2002, p. 6457 ; Arrêté du 10 avril 2002 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels exerçant des responsabilités supérieures au secrétariat général du Gouvernement, modifié par l'arrêté du 19 mars 2013, J.O. du 21 mars 2013 ; Décret n°2013-302 du 10 avril 2013 modifiant le décret n° 2009-658 du 9 juin 2009 instituant la nouvelle bonification indiciaire en faveur du personnel exerçant des fonctions de responsabilité supérieure au ministère de la défense, J.O. du 12 avril 2013 ; Arrêté du 6 mars 2014 modifiant l'arrêté du 8 juin 2006 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire en faveur des personnels exerçant des fonctions de responsabilité supérieure dans les services centraux, les services à compétence nationale et les services déconcentrés du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 14 mars 2014.

[2717] Cf. par ex. : Décret n°2002-148 du 7 février 2002 relatif aux modalités de rémunération ou de compensation des permanences au bénéfice de certains personnels gérés par la direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur & son arrêté du 7 février 2012, J.O. du 8 février 2002, respectivement p. 2592 et p. 2594.

[2718] Cf. par ex. : Décret n°2003-621 du 4 juillet 2003 relatif aux modalités de rémunération des astreintes et des interventions de certains personnels dans les services du Premier ministre, et son Arrêté du 4 juillet 2003 fixant les montants de l'indemnité d'astreinte et de l'indemnité d'intervention effective allouées à certains personnels des services du Premier ministre, J.O. du 8 juillet 2003, p. 11544.

[2719] Cf. par ex. : Décret n°2011-1122 du 19 septembre 2011 modifiant le décret n°2004-39 du 7 janvier 2004 portant attribution d'une prime d'activité au chef du service et aux membres du corps de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, J.O. du 20 septembre 2011.

Récemment, le Premier ministre a étendu le mécanisme de la prime de fonctions et de résultats aux membres de l'inspection générale des affaires sociales ainsi qu'aux membres de l'inspection générale de l'administration[2720], ce qui donne à penser que le système a vocation à s'étendre et à s'uniformiser[2721]. Conformément aux arrêtés du 12 octobre 2010[2722], les plafonds sont les suivants :

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES & INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION	MONTANTS DE RÉFÉRENCE		
	Fonctions	Résultats individuels	PLAFONDS
Inspecteur général	5 040	6 160	67 200
Inspecteur de 1ère classe	4 410	5 390	58 800
Inspecteur de 2e classe	4 150	4150	49 800

e) Les conditions particulières d'indemnisation des personnes chargées d'une mission par les membres du Gouvernement dans le cadre du décret du 3 février 2011

Dans une circulaire en date du 2 juillet 2010, le Premier ministre a reconnu qu'il était devenu nécessaire que les pratiques ministérielles concernant l'octroi de missions et leur gratification soient clairement encadrées et répondent à des règles standardisées et transparentes[2723]. Ainsi a-t-il annoncé qu'un décret en préparation fixerait un cadre interministériel unique se substituant en la matière aux textes réglementaires épars. Ce fut chose faite avec le décret du 3 février 2011.

L'article 2 de ce décret prévoit d'abord que la rémunération accordée à la personne chargée de la mission est égale au produit d'un montant de base, mensuel ou forfaitaire, et d'un coefficient de modulation.

Actuellement, ce montant de base est égal à 1 500 euros si l'indemnité a un caractère forfaitaire ou à 300 euros, si elle est versée par mensualité. Cependant, il faut savoir qu'un arrêté du Premier ministre peut permettre de déroger à ces deux montants.

[2720] Décret n°2010-1206 du 12 octobre 2010 relatif à la prime de fonctions et de résultats des membres de l'inspection générale des affaires sociales et des membres de l'inspection générale de l'administration, J.O. du 14 octobre 2010.

[2721] Cf. par ex. récemment : Arrêté du 29 avril 2014 portant extension de la prime de fonctions et de résultats aux membres du corps et au chef du service de l'inspection générale des affaires culturelles et fixant les montants de référence de cette prime, J.O. du 14 mai 2014 ou Arrêté du 18 décembre 2013 portant extension de la prime de fonctions et de résultats aux membres de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et fixant les montants de référence de cette prime, J.O. du 26 décembre 2013.

[2722] Arrêté du 12 octobre 2010 fixant les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats applicables aux membres de l'inspection générale des affaires sociales ; Arrêté du 12 octobre 2010 fixant les montants de référence de la prime de fonctions et de résultats applicables aux membres de l'inspection générale de l'administration, J.O. du 14 octobre 2010.

[2723] Cf. *supra* circulaire n°5478 du 2 juillet 2010 précitée.

Pour l'heure, le coefficient de modulation est compris entre 0,5 et 7. Il est fixé en tenant compte de la difficulté de la mission, de l'importance du travail qu'elle demande et de la notoriété ou du degré de qualification du missionnaire.

En clair, la rémunération d'une mission s'échelonne entre 150 et 2 100 euros si elle est versée mensuellement tandis qu'elle est comprise entre 750 et 10 500 euros si elle est versée forfaitairement. Sachant que dans le cas d'une rémunération, il ne peut être payé plus de douze mensualités pour une même mission, la rémunération d'une mission ne peut jamais excéder 25 200 euros.

Bien que ce décret rende plus transparentes les modalités d'indemnisation des missions confiées par le Premier ministre et les ministres, et quand bien même l'on peut imaginer facilement la pertinence de certaines missions ainsi que la nécessité de payer des intervenants à leur juste valeur, il s'agit ici d'une prérogative très importante pour un ministre qui peut confier à qui bon lui semble, discrétionnairement, une telle mission.

Tout ceci étant dit, il faut ajouter que la pleine autonomie organisationnelle du Gouvernement ne concerne pas que les rémunérations des membres de l'administration gouvernementale mais également les modalités de leurs déplacements, de leur logement et de leur promotion.

B. La pleine autonomie quant à la fixation des modalités de déplacement, de logement et de promotion des collaborateurs des administrations centrales et des organes chargés de la coordination gouvernementale

Les modalités de remboursement des frais de déplacement des collaborateurs participant au travail gouvernemental obéissent au régime de droit commun fixé par le Gouvernement pour tous les personnels civils de l'État, qu'il s'agisse des déplacements en France ou à l'étranger (1). De la même manière, la concession de logements à ces collaborateurs est régie par le décret du 9 mai 2012, applicable à tous les agents civils et militaires de l'État (2). En revanche, le Gouvernement dispose de nombreuses régimes dérogatoires pour gratifier ses collaborateurs les plus proches (3).

1. Une pleine autonomie quant à la fixation des modalités de règlement des frais occasionnés par leurs déplacements

a) Les déplacements sur le territoire français : le décret du 3 juillet 2006

Le décret du 3 juillet 2006 fixe les conditions et les modalités de règlement générales des frais occasionnés par les déplacements temporaires de tous les personnels civils de l'État[2724]. Il appartient ensuite à chaque ministre de compléter ce dispositif par voie d'arrêté[2725].

Lorsqu'un fonctionnaire de l'administration centrale ou des services du Premier ministre[2726] se déplace pour les besoins du service hors de sa résidence administrative et hors de sa résidence familiale à l'occasion d'une mission, d'une tournée ou d'un intérim, il peut prétendre non seulement à la prise en charge de ses frais de transport mais également à des indemnités de mission qui ouvrent droit au remboursement forfaitaire des frais de repas et des frais d'hébergement. Pour ce faire, il devra se munir, avant son départ, d'un ordre de mission nominatif dûment complété et signé par l'autorité qui ordonne le déplacement.

En matière de transport, le décret de 2006 prévoit que le service qui autorise le déplacement choisit le moyen de transport au tarif le moins onéreux et, lorsque l'intérêt du service l'exige, le plus adapté à la nature du déplacement. Chaque arrêté ministériel[2727] vient préciser ce qu'il faut entendre par là. En général, les transports s'effectuent par la voie ferroviaire en seconde classe, le recours à la première classe pouvant toutefois être autorisé par l'autorité qui ordonne le déplacement lorsque l'intérêt du service ou les conditions

[2724] Décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, J.O. du 4 juillet 2006. Sur l'organisation de ces déplacements, cf. également : Arrêté du 28 août 2013 portant création d'une application informatique permettant la gestion des déplacements temporaires des agents de l'État dénommée « Chorus déplacements temporaires », J.O. du 6 septembre 2013.

[2725] Cf. par ex. : Arrêté du 6 mars 2014 modifiant l'arrêté du 1er novembre 2006 pris pour l'application au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi et au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, J.O. du 15 mars 2014 ; Arrêté du 20 décembre 2012 pris en application de l'article 7 du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 pour l'indemnisation des frais occasionnés lors des missions de vérification dirigées par l'inspection générale des finances en 2013, J.O. du 18 janvier 2013.

[2726] Cf. Arrêté du 10 janvier 2012 fixant les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils des services du Premier ministre et des collaborateurs des membres du Gouvernement, rattachés pour leur gestion au secrétariat général du Gouvernement, J.O. du 12 janvier 2012.

[2727] Cf. par ex. : Arrêté du 16 mars 2009, modifié par l'arrêté du 1er mars 2013, pris pour l'application du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État au ministère de la culture et de la communication, J.O. du 26 mars 2009 ; Arrêté du 9 juillet 2008 relatif aux personnels civils du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, J.O. du 20 août 2008 ; Arrêté du 24 mai 2007 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels et collaborateurs du ministère de l'agriculture et de la pêche, J.O. du 10 juin 2007 ; Arrêté du 1er novembre 2006 pris pour l'application au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, J.O. du 22 novembre 2006.

tarifaires le justifient[2728]. De même, l'usage de la voie aérienne peut être toléré par l'autorité qui ordonne le déplacement lorsque l'intérêt du service le justifie, le transport devant s'effectuer en classe économique par une compagnie aérienne régulière ou celle proposant le tarif le plus avantageux. À titre exceptionnel, les agents peuvent utiliser leur véhicule personnel[2729] sur autorisation de leur chef de service mais, pour les collaborateurs les plus importants de la hiérarchie administrative, un parc automobile avec chauffeur est à leur disposition comme à celle des collaborateurs de cabinet.

En matière de frais d'hébergement, le barème des taux du remboursement forfaitaire est fixé par le ministre dans la limite d'un taux maximal fixé par un arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget[2730]. Aujourd'hui, pour la métropole, le taux maximal du remboursement des frais d'hébergement est fixé à 60 euros par jour.

En matière de frais de restauration, le taux de remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas pour la métropole[2731] est fixé par un arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget. Actuellement, le taux de remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de restauration est fixé à 15, 25 euros par repas[2732].

Enfin, les arrêtés ministériels prévoient également la possibilité de prise en charge de divers autres frais liés aux déplacements sur production de justificatifs tels que notamment les frais d'abonnement, les frais de location de véhicules, les frais de taxis, les frais de stationnement, les frais d'autoroute, les frais de bagage, les frais de passeports ou de visa ainsi que les frais de vaccination. Cette dernière concerne surtout naturellement les collaborateurs qui se rendent en outre-mer ou à l'étranger.

[2728] Par exemple, l'arrêté du Premier ministre concernant les collaborateurs de ses services précise que « la prise en charge du transport par voie ferroviaire s'effectue généralement sur la base du tarif de la seconde classe pour tout trajet d'une durée inférieure à trois heures. Toutefois, si le voyage aller-retour s'effectue dans la journée, l'agent peut demander à bénéficier de la Première classe auprès de l'autorité qui ordonne le déplacement » (Cf. Article 5 de l'Arrêté précité du 10 janvier 2012 fixant les modalités de règlement des frais occasionnés pour les services du Premier ministre).

[2729] L'utilisation par l'agent de son véhicule personnel donne lieu à une indemnisation sur la base des indemnités kilométriques.

[2730] *Ibidem.*

[2731] Tandis que pour l'outre-mer, le barème des taux des indemnités de mission est fixé par le ministre dans la limite d'un taux maximal fixé par un arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer.

[2732] Arrêté du 3 juillet 2006, plusieurs fois modifié, fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006, J.O. du 4 juillet 2006. Cf. également : Arrêté du 5 juillet 2012 pris en application du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, J.O. du 20 juillet 2012.

b) Les déplacements à l'étranger : le décret du 12 mars 1986

Le régime des déplacements à l'étranger des personnels administratifs est régi par le décret du 12 mars 1986[2733], qui a été profondément modifié depuis cette date, en particulier par le décret du 3 juillet 2006 précité mais également par le décret du 15 avril 2005[2734].

En matière de transports, le principe veut que les déplacements s'effectuent par la voie aérienne la plus directe et la plus économique[2735], ou par voies ferrée, terrestre ou maritime à des coûts n'excédant pas celui de la voie aérienne. Les agents se déplaçant dans le cadre d'une mission d'une durée inférieure ou égale à une semaine, délais de vols compris, peuvent prétendre à la prise en charge de leur voyage sur la base du tarif de la classe affaires, lorsque la durée du voyage est égale ou supérieure à sept heures, délais de transit non compris. Or, les agents suivants de l'administration gouvernementale sont autorisés, en raison des nécessités de service, à voyager dans la classe immédiatement supérieure à la plus économique pour les voyages dont le temps de vol est supérieur à quatre heures : les secrétaires généraux ; les directeurs de cabinet ; les directeurs ; l'inspecteur général et les inspecteurs des affaires étrangères ; le chef du protocole ; les officiers de sécurité accompagnant un membre du Gouvernement ; les courriers de cabinet[2736].

En matière de frais d'hébergement et de repas, les collaborateurs effectuant un déplacement à l'étranger perçoivent des indemnités journalières de mission temporaire à l'étranger dont les taux d'indemnisation sont fixés par un arrêté conjoint du ministre chargé des affaires étrangères, du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, pays par pays ou, le cas échéant, par ville ou par région. Toutefois, pour l'étranger et l'outre-mer, dans le cas où l'agent est logé ou nourri gratuitement, les indemnités de mission allouées sont réduites dans la limite d'un pourcentage fixé par le même arrêté[2737].

Enfin, lorsque des services se déplacent en délégation à des conférences ou des négociations internationales, il est prévu une enveloppe budgétaire spéciale. D'une part, les chefs de délégation peuvent percevoir des allocations pour frais de représentation, sachant qu'ils sont tenus de justifier de l'utilisation des crédits mis à leur disposition. D'autre part, ces

[2733] Décret n°86-416 du 12 mars 1986 fixant les conditions et modalités de prise en charge par l'État des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif, J.O. du 15 mars 1986, p. 4096.
[2734] Décret n°2005-354 du 15 avril 2005 modifiant le décret n° 86-416 du 12 mars 1986, J.O. du 19 avril 2005, p. 6882.
[2735] Aux conditions fixées par le décret n°71-647 du 30 juillet 1971, J.O. du 4 août 1971, p. 7727, auquel renvoie le décret du 12 mars 1986.
[2736] Cf. Article 46 du Décret n°86-416 du 12 mars 1986 précité.
[2737] Arrêté du 3 juillet 2006 précité, modifié par l'arrêté du 11 mai 2010, J.O. du 21 mai 2010.

mêmes chefs peuvent disposer d'allocations pour frais de fonctionnement de leur délégation[2738].

Au-delà de cette question de l'indemnisation des déplacements, l'autonomie gouvernementale se manifeste également dans le domaine de l'attribution de logements aux collaborateurs administratifs du Gouvernement.

2. Une pleine autonomie quant à la fixation des modalités d'attribution de leurs logements de fonction

a) Le régime général défini par le décret du 9 mai 2012

Le décret du 9 mai 2012[2739] a procédé à une refonte des conditions dans lesquelles des logements de fonction peuvent être octroyés aux agents de l'État. Seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale ont dorénavant vocation à bénéficier d'un logement par *nécessité absolue de service*. Quant aux concessions de logement pour utilité de service, elles sont supprimées et remplacées par un régime de convention d'occupation à titre précaire au bénéfice des personnels qui sont tenus d'accomplir un service sous astreinte.

L'article R. 2124-65 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose qu'une concession de logement peut être accordée par *nécessité absolue de service* lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate. Cette concession se traduit par la gratuité du logement nu[2740]. Les agents ainsi logés le seront autant que possible dans des immeubles dont l'État est propriétaire. Il appartient alors, en toute autonomie, au ministre chargé du domaine et aux ministres intéressés de fixer la liste des fonctions pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par *nécessité absolue de service.*

L'article R. 2124-68 ajoute que lorsqu'un agent est tenu d'accomplir un service d'astreinte, sans remplir les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par

---

[2738] Article 17 et 18 du Décret n°86-416 précité. Sur la question particulière des personnels effectuant des missions de coopération internationale, cf. également : Décret n°2004-1126 du 15 octobre 2004 relatif à l'indemnisation des personnels effectuant des missions de coopération internationale, J.O. du 22 octobre 2004, p. 17864).

[2739] Décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, J.O. du 10 mai 2012.

[2740] Le décret du 9 mai 2012 a supprimé la gratuité des avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage) dont bénéficiaient les agents de l'État par le passé. De même, le bénéficiaire d'une concession de logement par *nécessité absolue de service* comme celui jouissant d'une convention d'occupation précaire avec astreinte supporte l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux. Il souscrit par ailleurs une assurance contre les risques dont il doit répondre en qualité d'occupant (Article R. 2124-71 du Code général de la propriété des personnes publiques).

nécessité absolue de service, une convention d'occupation précaire avec astreinte peut lui être accordée sous la forme d'un arrêté conjoint du ministre chargé du domaine et des ministres intéressés. Dans ce cas, le bénéficiaire de cette convention acquitte une redevance égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés.

Un arrêté du ministre chargé du domaine précise les modalités selon lesquelles le nombre de pièces du logement auquel peut prétendre l'agent est déterminé en fonction de sa situation familiale[2741]. Aujourd'hui, il s'agit de l'arrêté du 22 janvier 2013 qui prévoit une limite de superficie de 80 mètres carrés par bénéficiaire, augmentée de 20 mètres carrés par personne à charge[2742]. Par ailleurs, il faut savoir qu'un agent logé par *nécessité absolue de service* perçoit une prime de fonctions et de résultats moins importante[2743].

Enfin, il va de soi que les concessions de logement et les conventions d'occupation précaire avec astreinte sont accordées à titre précaire et révocable. Leur durée est limitée à celle pendant laquelle les intéressés occupent effectivement les emplois qui les justifient. Lorsque les titres d'occupation viennent à expiration, l'agent est tenu de libérer les lieux sans délai sous peine de faire l'objet d'une mesure d'expulsion ou, à tout le moins, de devoir payer le loyer[2744].

b) Une pratique peu transparente mais apparemment exceptionnelle

En l'absence regrettable de registre public mis à la disposition par le service des domaines de l'État, il est très difficile d'avoir accès à l'ensemble des arrêtés de concession de logement relatifs aux collaborateurs de l'administration gouvernementale[2745].

Officiellement, les logements de fonction des hauts fonctionnaires sont essentiellement l'apanage des personnels des services déconcentrés si l'on s'en remet aux arrêtés publiés par voie électronique au Journal officiel.

[2741] Chaque ministre peut ensuite spécifier, par voie de circulaire, les modalités propres à son ministère (Cf. par ex. : Circulaire du 30 juillet 2013 relative aux modalités de mise en oeuvre des attributions des concessions de logement par nécessité absolue de service et des conventions d'occupation précaire avec astreintes, B.O. du ministère de la Justice (B.O.J.M.) n°2013-08 du 30 août 2013.

[2742] Pour consulter le tableau du nombre de pièces en fonction du nombre d'occupants, cf. Arrêté du 22 janvier 2013 relatif aux concessions de logement accordées par nécessité absolue de service et aux conventions d'occupation précaire avec astreinte pris pour l'application des articles R. 2124-72 et R. 4121-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques, J.O. du 30 janvier 2013.

[2743] Les agents logés par nécessité absolue de service perçoivent une part fonctionnelle affectée d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 3 et non de 0 à 6 (Article 5-I du décret n°2088-1533 précité).

[2744] Pour plus de précisions sur ce point, cf. R. 2124-74 du code général de la propriété des personnes publiques.

[2745] Cf. spéc. : INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, V. HESPEL (Dir.), *Rapport du groupe interministériel de réflexion sur les logements de fonction de l'État*, décembre 2003, p. 14-17.

Pour l'administration centrale néanmoins, il apparaît que certains hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense, sont logés par *nécessité absolue de service*[2746] :

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE
Directeur de cabinet civil et militaire
MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
Directeur de cabinet
Directeur adjoint de cabinet
2ème directeur adjoint du cabinet
Secrétaire général haut fonctionnaire de défense
Directeur général de la police nationale
Directeur général de la gendarmerie nationale
Directeur central du renseignement intérieur
Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises

Au demeurant, on voit mal ce qui empêche un ministre de loger les collaborateurs administratifs ou politiques de son choix s'il le souhaite puisqu'avec le ministre chargé du domaine, il peut prendre à tout moment un arrêté fixant la liste des fonctions comportant une *nécessité absolue de service* ou un service d'astreinte.

A priori, si peu de collaborateurs de l'administration centrale et des organes chargés de la coordination gouvernementale sont logés, le Gouvernement dispose de divers moyens de promotion de ses collaborateurs.

3. Une pleine autonomie quant à la fixation des modalités de leur promotion

À ce stade de la réflexion, il n'est guère question de dresser un inventaire exhaustif de toutes les modalités de promotion des collaborateurs participant au travail gouvernemental mais simplement de montrer à quel point le *fait du prince* est susceptible de régir les promotions octroyées par le Gouvernement. Le plus souvent, ces promotions sont accordées à des collaborateurs qui ont suivi le *cursus honorum* des cabinets ministériels[2747].

[2746] Cf. Arrêté du 19 décembre 2012 fixant les listes de fonctions des services de l'État du ministère de la défense prévues aux articles R. 2124-65 et R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte (rectificatif), J.O. du 9 mars 2013 ; Arrêté du 19 décembre 2012 fixant les listes de fonctions des services de l'État du ministère de l'intérieur, J.O. du 23 décembre 2012.

[2747] Pour connaître les parcours des collaborateurs de l'administration gouvernementale, l'on se référera à la revue « Acteurs publics » et à son site Internet (Cf. par ex. : « Le "mercato" des conseillers ministériels bat son plein », Acteurspublics.com, 2 mai 2012) ou encore au « Guide du pouvoir » (www.leguidedupouvoir.fr).

a) La promotion par la voie de l'article 13 de la Constitution : la pleine autonomie de proposition des ministres au président de la République

À l'occasion – ou non – du Conseil des ministres[2748], les membres du Gouvernement peuvent proposer au président de la République la nomination de tel ou tel de leur collaborateur administratif à des postes prestigieux[2749], pour des raisons politiques, en raison de la compétence ou du talent de ceux-ci, ou en récompense des services qu'ils ont pu rendre au pays[2750].

Ainsi les membres du Gouvernement peuvent-ils proposer notamment au Président, dans le cadre de l'article 13 de la Constitution, de nommer certains de leurs collaborateurs administratifs ou leurs collaborateurs de cabinet au rang de directeur d'administration centrale[2751], d'ambassadeur[2752], de préfet[2753], de recteur[2754], de magistrat de l'ordre administratif, de magistrat[2755] ou de dirigeant d'établissement, d'institution, d'organisme ou d'entreprise publics[2756].

[2748] L'article 13 al. 3 C et l'ordonnance du 28 novembre 1958 (Ordonnance n°58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, J.O. du 29 novembre 1958, p. 10687) mentionnent les emplois ou fonctions devant faire l'objet d'une nomination en Conseil des ministres, un décret simple du président de la République étant suffisant pour les autres.

[2749] Les comptes rendus du Conseil des ministres ainsi que les visas des décrets de nomination comprennent théoriquement la mention : « sur proposition du ministre de ». En effet, de nombreux textes prévoient que le ministre propose et que le Président dispose (Cf. par ex. : « Les maîtres des requêtes sont nommés par décret, sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice » (L. 133-4 du Code de justice administrative) ; « Les préfets sont nommés par décret du Président de la République en conseil des ministres, sur la proposition du Premier ministre et du ministre chargé de l'intérieur » (Article 1er du Décret n°64-805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, J.O. du 5 août 1964, p. 7156 et modifié par l'article 1er du Décret n°2011-1208 du 29 septembre 2011, J.O. du 30 septembre 2011).

[2750] Ce qui est vrai pour la nomination l'est parfois pour la révocation. Cf. *supra* (Révocation des membres des cabinets ministériels) et (Révocation des emplois à la décision du Gouvernement).

[2751] Cf. par ex. : Décret du 26 novembre 2012 portant nomination du directeur général de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale - M. Delahaye (Jean-Paul), J.O. du 27 novembre 2012 ; Décret du 26 janvier 2012 portant nomination d'un directeur d'administration centrale - M. Fatome, J.O. du 27 janvier 2012 ; Décret du 22 février 2012 portant nomination de la directrice des relations européennes et internationales et de la coopération du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - Mme Gavini-Chevet (Christine), J.O. du 24 février 2012.

[2752] Cf. par ex. : Décret du 1er août 2012 élevant à la dignité d'ambassadeur de France un ministre plénipotentiaire - M. Faure (Philippe), J.O. du 3 août 2012 ; Décret du 16 février 2012 élevant à la dignité d'ambassadeur de France un ministre plénipotentiaire - M. Gourdault-Montagne (Maurice), J.O. du 17 février 2012 ; Décret du 26 août 1981, M. Stéphane Hessel, ministre plénipotentiaire hors classe, est elevé à la dignité d'ambassadeur de France, J.O. du 29 août 1981, p. 3331.

[2753] Cf. par ex. : Décret du 14 mars 2013 portant nomination du préfet de Tarn-et-Garonne - M. Géraud (Jean-Louis), J.O. du 15 mars 2013 ; Décret du 27 février 2013 portant nomination du préfet du Gers - M. Sabathe (Jean-Marc), J.O. du 1er mars 2013.

[2754] Cf. par ex. : Décret du 3 janvier 2013 portant nomination du recteur de l'académie de Versailles - M. Duwoye (Pierre-Yves), J.O. du 5 janvier 2013 ; Décret du 29 mars 2012 portant nomination du recteur de l'académie d'Aix-Marseille - M. Dubreuil (Bernard), J.O. du 30 mars 2012 ;

[2755] Cf. par ex. : Décret du 22 novembre 2011 portant nomination (magistrature) - M. Molins (François), J.O. du 23 novembre 2011 ; Décret du 21 octobre 2004 portant nomination d'un magistrat, J.O. du 22 octobre 2004, p. 17881.

[2756] Cf. par ex. : Décret du 19 juillet 2012 portant nomination du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations - M. Jouyet (Jean-Pierre), J.O. du 20 juillet 2012 ; Décret du 7 février 2013 portant nomination du directeur général de la Banque publique d'investissement - M. Dufourcq (Nicolas), J.O. du 8 février 2013 ;

De nombreuses nominations procédant de l'article 13 de la Constitution ne sont pas pérennes. D'une part, les personnes nommées à un *emploi à la décision du Gouvernement* sont révocables à tout moment[2757]. D'autre part, les personnes nommées en service extraordinaire le sont pour une durée déterminée ou limitée[2758]. Au contraire, les nominations au tour extérieur ont ceci d'avantageux qu'elles sont durables.

b) La promotion par la voie du tour extérieur pour les personnels appartenant ou non à la fonction publique

Les nominations au *tour extérieur* présentent deux avantages : non seulement la personne n'a pas besoin de passer de concours mais surtout, elle est nommée à vie.

Le *tour extérieur* est en effet « un procédé qui permet au Gouvernement de nommer directement dans un corps de fonctionnaires, généralement à un grade élevé, des personnes qui sont ainsi dispensées de formalités normales de recrutement et qui sont choisies de façon à peu près discrétionnaire. À la différence des personnes nommées sur des emplois à la discrétion du Gouvernement, celles nommées au tour extérieur le sont à titre définitif : elles s'insèrent dans une fonction publique de carrière, où elles bénéficient des mêmes droits, des mêmes perspectives d'avancement que les agents recrutés par la voie normale »[2759].

Décret du 25 novembre 2009 portant nomination du président-directeur général d'Électricité de France - M. Proglio (Henri), J.O. du 27 novembre 2009 ; Décret du 23 janvier 2013 portant nomination du président et de membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel, J.O. du 24 janvier 2013.

[2757] Cf. *supra* Chapitre 2, Section 2, §1, A, 1, b. Ainsi en va-t-il par exemple des emplois d'ambassadeurs qui sont à la décision du Gouvernement. Du moins, il ne faut pas confondre la dignité et la fonction d'ambassadeur. D'un côté, un diplomate de carrière peut être élevé à la fin de sa carrière à la dignité d'ambassadeur de France et conservera alors jusqu'à la fin de sa vie ce titre. De l'autre, un non diplomate de carrière peut être nommé, en Conseil des ministres, à la décision du Gouvernement, afin de représenter la France à l'étranger mais ne se verra attribuer la fonction d'ambassadeur que le temps de sa mission et pourra surtout être révoqué à tout moment (Cf. par ex. : Décret du 21 octobre 2002 portant nomination d'un ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire de la République française auprès du Royaume d'Espagne, J.O. du 23 octobre 2002).

[2758] Il s'agit notamment de la nomination de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes en service extraordinaire. D'une part, sur la proposition du Garde des Sceaux, ministre de la justice, le Président peut nommer en Conseil des ministres, des conseillers d'État en service extraordinaire. Ces conseillers sont choisis parmi les personnalités qualifiées dans les différents domaines de l'activité nationale, sont nommés pour une durée de cinq ans non renouvelable avant l'expiration d'un délai de deux ans et ne peuvent participer qu'aux travaux des sections administratives (Cf. Articles L.121-4 à L.121-8 du Code de justice administrative ; cf. par ex. : Décret du 31 mai 2012 portant nomination d'un conseiller d'État en service extraordinaire - M. Gaudin (Michel), J.O. du 1er juin 2012). D'autre part, des fonctionnaires appartenant au corps de contrôle des ministères ou des personnes ayant exercé des fonctions d'encadrement supérieur au sein de l'État ou d'organismes soumis au contrôle des juridictions financières, peuvent être nommés conseillers maîtres en service extraordinaire en vue d'assister la Cour des comptes dans l'exercice de ses compétences non contentieuses (Cf. Articles L. 112-5 et L. 112.6 du Code des juridictions financières ; cf. par ex. : Décret du 31 mars 2011 portant fin de fonctions d'un conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes - M. Hagelsteen (Bernard), J.O. du 1er avril 2011). Les inspecteurs généraux en service extraordinaire sont quant à eux nommés par le Premier ministre (Cf. *supra* Titre 1, chapitre 2, Section 2, §1, B, 3, décret n°2003-353 précité) tandis que les maîtres des requêtes en service extraordinaire en Conseil d'État sont nommés par le Vice-Président du Conseil d'État (Cf. Articles L. 133-9 à L. 133-12).

[2759] F. HAMON, *Droit des fonctions publiques, op. cit.*, p. 53. Qui plus est, ce mécanisme est censé, « en principe permettre d'améliorer le fonctionnement des grands corps en leur apportant un sang neuf, en y faisant

Sans entrer dans la description détaillée des dizaines de procédures de promotion par la voie du *tour extérieur*[2760], il est intéressant de constater que le législateur a habilité le Gouvernement à recourir à cette pratique pour récompenser les collaborateurs administratifs qu'il juge méritants.

Ainsi, le Gouvernement peut élever au sommet de la hiérarchie administrative ses plus proches entourages[2761] : au rang de maître des requêtes[2762] voire de conseiller d'État[2763] ; au rang de conseiller maître à la Cour des Comptes[2764] ou, plus communément, au rang d'inspecteur général[2765].

Précisons qu'il faut distinguer le *tour extérieur interne à l'administration* du *tour extérieur pour des personnels non fonctionnaires.* Le premier constitue une « procédure d'accélération dans la carrière »[2766] pour des fonctionnaires de catégorie A[2767]. Pour le second, le législateur a autorisé le Gouvernement à nommer au *tour extérieur* des personnes ne jouissant pas de la qualité de fonctionnaire, remplissant seulement une condition d'âge[2768]. Ce procédé, employé avec parcimonie et encadré par un certain nombre de garanties[2769], demeure

---

entrer des gens qui ont acquis une expérience professionnelle un peu différente de celle des agents recrutés par la voie normale du concours. Mais comme les bénéficiaires sont choisis par le Gouvernement de façon presque totalement discrétionnaire, ce procédé contribue en fait à accentuer la politisation de la haute fonction publique, le tour extérieur étant souvent utilisé pour promouvoir ou reclasser quelqu'un qui a servi dans un cabinet ministériel » (*loc. cit*.).

[2760] Une telle description nécessite une étude à part entière. Cela étant, cf. les principales bases juridiques relatives au tour extérieur : Articles 24 et 26 de la loi n° 84-16 précitée et son Décret n°85-344 du 18 mars 1985, J.O. du 20 mars 1985, p. 3318 ; Article 8 de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 précitée ainsi que les articles 13-III et 13-IV du décret n°73-276 précité ; Articles 3 et 5 du décret n°2005-436 du 9 mai 2005 précité ; Articles L. 233-3 et L.133-3 du Code de justice administrative ; Articles L. 122-2 et L. 121-1 du Code des juridictions financières.

[2761] Nous nous intéressons ici aux entourages de l'ordre intérieur mais il peut récompenser également par ce biais, des entourages extérieurs (Cf. par ex. : Décret du 28 septembre 2007 portant nomination d'un maître des requêtes au Conseil d'État - Mme Bougrab (Jeannette), J.O. du 30 septembre 2007).

[2762] Cf. par ex. : Décret du 21 juin 1991 portant nomination de Mme Marisol Touraine, J.O. du 22 juin 1991, p. 8133 ; Décret du 1er avril 2011 portant nomination d'un maître des requêtes au Conseil d'État - M. Decout-Paolini (Rémi), J.O. du 5 avril 2011 ; Décret du 18 septembre 2001 portant nomination d'un maître des requêtes au Conseil d'État, J.O. du 19 septembre 2001, p. 14876.

[2763] Cf. par ex. : Décret du 4 mai 2012 portant nomination d'un conseiller d'État en service ordinaire (tour extérieur) - M. Pascal (Camille), J.O. du 5 mai 2012 ; Décret du 29 avril 2011 portant nomination d'un conseiller d'État en service ordinaire (tour extérieur) - M. Josse (Philippe), J.O. du 30 avril 2011 ; Décret du 27 avril 2002 portant nomination d'un conseiller d'État en service ordinaire (tour extérieur), J.O. du 28 avril 2002, p. 7758 ; Décret du 23 juillet 1998 portant nomination d'un conseiller d'État en service ordinaire, J.O. du 25 juillet 1998, p. 11409.

[2764] Cf. par ex. : Décret du 14 septembre 2011 portant nomination d'un conseiller maître à la Cour des comptes - Mme Fontaine (Cécile), J.O. du 16 septembre 2011 ; Décret du 7 mai 2009 portant nomination d'un conseiller maître à la Cour des comptes - M. Antoine (Dominique), J.O. du 8 mai 2009.

[2765] Cf. par ex. : Décret du 9 mai 2012 portant nomination dans le grade d'inspecteur général (inspection générale des finances) - M. Banquy (Didier), J.O. du 10 mai 2012 ; Décret du 8 mars 2012 portant nomination d'un inspecteur général de l'éducation nationale - M. Vin-Datiche (Didier), J.O. du 9 mars 2012.

[2766] O. SCHRAMECK, « Influences politiques et garanties juridiques », *AJ*, 1994, p. 429.

[2767] Cf. spéc. : Articles 24 et 26 de la loi n°84-16 précitée.

[2768] Cf. spéc. : Article 8 de la loi n°84-834 du 13 septembre 1984 précitée.

[2769] « Ces garanties variables sont au nombre de quatre : le pourcentage d'emplois laissés au tour extérieur, l'âge minimum, l'exigence d'expérience dans la fonction publique, l'avis d'une commission d'aptitude ou du chef de corps » (B. MONTAY, « Le pouvoir de nomination de L'Exécutif sous la Ve République », *op. cit.*, p. 11). Le

un incomparable moyen de récompenser certains acteurs gouvernementaux ou de promouvoir des amis politiques[2770].

Enfin, il arrive aussi que la voie du *tour extérieur* soit une sorte de bâton de maréchal pour d'anciens ministres[2771].

c) La pleine autonomie en matière de proposition de décoration des collaborateurs méritants

Les membres du Gouvernement peuvent proposer de décorer les collaborateurs de l'administration gouvernementale (ou les citoyens qu'ils jugent particulièrement méritants. Trois grandes distinctions honorifiques peuvent principalement être utilisées en guise de récompense : la Légion d'honneur, l'Ordre national du mérite ainsi que la nomination ou la promotion dans un ordre ministériel (Ordre des Arts et Lettres, Palmes académiques ou Mérite agricole notamment).

Créée par la loi du 19 mai 1802 et régie par le Code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire datant de 1962[2772], la Légion d'honneur est la plus élevée des distinctions nationales et le premier ordre national. Elle récompense les mérites éminents acquis au service de la nation soit à titre civil, soit sous les armes. Si le président de la République est Grand maître de l'ordre et signe à ce titre les décrets en Conseil des ministres pour les promotions aux plus importantes dignités de Grand'Croix et de Grand officier[2773], les membres du Gouvernement disposent d'un contingent annuel de décorations pour les nominations et promotions aux grades inférieurs[2774]. L'article R. 28 du Code précité dispose

---

Conseil constitutionnel a par exemple jugé que, si « la loi réserve au Gouvernement un large pouvoir d'appréciation pour la nomination d'inspecteurs généraux ou de contrôleurs généraux au tour extérieur, il ne lui permet pas de procéder à ces nominations en méconnaissant les dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui exige que le choix des candidats soit effectué en fonction des capacités nécessaires à l'exercice des attributions qui leur seront confiées » (Cons. Const., décision n°84-179 précitée).

[2770] Cf. par ex. : Décret du 18 avril 2012 portant nomination d'un contrôleur général économique et financier - M. Cecconi (Franck), J.O. du 20 avril 2012 ; Décret du 8 avril 2011 portant nomination d'une contrôleuse générale économique et financière - Mme Deleu (Isabelle), J.O. du 9 avril 2011 ; Décret du 20 janvier 2011 portant nomination d'un contrôleur général économique et financier - M. Tiberi (Dominique), J.O. du 21 janvier 2011 ; Décret du 28 octobre 2010 portant nomination d'un conseiller d'État en service ordinaire (tour extérieur) - M. Klarsfeld (Arno), J.O. du 29 octobre 2010.

[2771] Cf. par ex. : Décret du 21 décembre 2001 portant nomination (inspection générale des finances) – M. Léotard, J.O. du 26 décembre 2001, p. 20657 ; Décret du 6 janvier 2011 portant nomination (inspection générale des affaires sociales) - Mme Amara (Fadela), J.O. du 7 janvier 2011.

[2772] Décret n°62-1472 du 28 novembre 1962 portant code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire, J.O. du 7 décembre 1962, p. 11988.

[2773] La nomination dans l'ordre de la Légion d'honneur se fait au grade de Chevalier. Les grades sont ensuite ceux d'Officier, de Commandeur, de Grand officier et de Grand' croix. Un avancement dans la Légion d'honneur doit récompenser des mérites nouveaux et non des mérites déjà récompensés. Des conditions d'ancienneté sont par ailleurs requises (Cf. Code de la Légion d'honneur et de la médaille militaire).

[2774] « Au début de chaque année, le cabinet du secrétaire général du Gouvernement, en accord avec le chef de cabinet du Premier ministre, notifie aux ministres concernés le contingent annuel de décorations qui leur est

ainsi que « les ministres adressent leurs propositions au grand chancelier trois fois par an : les 1er janvier, 1er avril et 1er octobre. Le Premier ministre, auquel il est rendu compte de ces propositions par chaque ministre, adresse directement au grand chancelier les avis et observations qu'elles appellent éventuellement de sa part ». Une fois que le Premier ministre a validé les propositions de ses ministres, la nomination ou la promotion intervient sous la forme d'un décret simple du président de la République contresigné par le Premier ministre et par le ministre compétent.

Créé par le décret du 3 décembre 1963[2775], l'Ordre national du Mérite est le second ordre national. Il représente un moyen de récompenser les personnes méritantes ne présentant pas toutes les qualifications requises pour la Légion d'honneur[2776], et de faciliter, dans certains cas, l'octroi de décorations à des personnalités étrangères. Ainsi, « l'ordre national du Mérite est destiné à récompenser les mérites distingués acquis soit dans une fonction publique, civile ou militaire, soit dans l'exercice d'une activité privée ». Cet Ordre national du Mérite compte deux promotions par an : une en mai et une en novembre (ainsi qu'une promotion du travail et une promotion du bénévolat associatif). Comme pour la Légion d'honneur, les promotions les plus importantes au grade de Grand officier et Grand'Croix se font par décret en Conseil des ministres tandis que, pour les autres nominations et promotions, les ministres disposent d'un contingent fixé en début d'année, font leurs propositions au Premier ministre et contresignent le décret du président de la République portant nomination ou promotion des personnalités qu'ils ont proposées.

À ces deux grands ordres nationaux s'ajoutent des ordres ministériels visant à récompenser les personnes qui se sont distinguées et pour lesquelles les membres du Gouvernement ne disposent pas d'une pleine autonomie de proposition mais d'une pleine autonomie de nomination et de promotion.

Créé par le décret du 2 mai 1957, l'ordre ministériel des Arts et Lettres est « destiné à récompenser les personnes qui se sont distinguées par leurs créations dans le domaine artistique ou littéraire ou par la contribution qu'elles ont apportée au rayonnement des arts et des lettres en France et dans le monde »[2777]. Les nominations et promotions dans cet ordre sont prononcées, après avis du conseil de l'ordre, par arrêté du ministre chargé de la culture.

---

attribué dans chacun des deux ordres » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014).

[2775] Décret n°63-1196 du 3 décembre 1963 portant création d'un Ordre National du Mérite, J.O. du 5 décembre 1963, p. 10834.

[2776] Il récompense « les mérites distingués et non plus éminents » (Décret n°63-1196 précité).

[2777] Décret n°57-549 du 2 mai 1957 portant institution de l'ordre des Arts et de lettres, J.O. du 3 mai 1957, p. 4568, modifié par le Décret n° 2012-19 du 4 janvier 2012 modifiant le décret n° 57-549 du 2 mai 1957 portant institution de l'ordre des Arts et des lettres, J.O. du 6 janvier 2012.

Créé par le décret du 4 octobre 1955, l'ordre des Palmes académiques[2778] est quant à lui « destiné à honorer les mérites des personnels relevant du ministère de l'éducation nationale. En dehors de l'Université, il peut également distinguer les personnes qui rendent des services importants au titre de l'une des activités de l'éducation nationale et les personnalités éminentes qui apportent une contribution exceptionnelle à l'enrichissement du patrimoine culturel ». Les nominations et promotions ont lieu chaque année à l'occasion du 1er janvier et du 14 juillet par décret pris sur la proposition du ministre de l'éducation nationale, publié au *Bulletin officiel des décorations, médailles et récompenses*, sachant que des arrêtés du ministre de l'éducation nationale fixent la répartition de la part du contingent par académie et par département.

Dernier exemple d'ordre ministériel : l'ordre du Mérite agricole créé par le décret du 15 juin 1959[2779] est destiné à récompenser les femmes et les hommes ayant rendu des services marquants à l'agriculture. Les nominations au grade de chevalier et les promotions au grade d'officier et de commandeur sont prononcées par arrêté du ministre de l'agriculture.

*

Au terme de ce second chapitre, une nouvelle conclusion se dessine : le Gouvernement dispose d'une pleine autonomie organisationnelle dans le recrutement et la définition du statut des membres de l'administration gouvernementale. Un bémol toutefois : c'est également dans ce domaine de l'organisation administrative que le principe de la pleine autonomie rencontre ses tempéraments les plus importants. Comme toujours, le droit se plaît à cultiver des principes et à récolter des exceptions.

Le principe de la pleine autonomie s'étend à la plupart des questions liées au recrutement et au statut des collaborateurs de l'administration gouvernementale. Contrairement à l'idée reçue selon laquelle le président de la République accapare tout le pouvoir de nomination, le Premier ministre et les ministres procèdent à de nombreuses **nominations** de manière discrétionnaire (collaborateurs de leurs cabinets, chef de service, sous-directeur, directeur de projet, expert de haut niveau, chef de bureau, chargé de mission, responsable de la fonction financière ministérielle, inspecteur général en service extraordinaire, etc.). Au niveau de la définition du **statut** de ses collaborateurs, le Gouvernement définit les emplois-types des cabinets ministériels (à l'image du contrat-cabinet qui est un modèle pur et parfait de pleine autonomie), fixe les modalités de cumuls

[2778] Décret n°55-1323 du 4 octobre 1955 portant institution d'un ordre des Palmes académiques, J.O. du 7 octobre 1955, p. 9873, modifié notamment par le Décret n°2002-563 du 19 avril 2002, J.O. du 24 avril 2002 p. 7295.
[2779] Décret n°59-729 du 15 juin 1959 relatif à l'ordre du Mérite agricole, J.O. du 16 juin 1959, p. 5960.

des membres des cabinets, le régime de leur responsabilité et de leur révocation ainsi que les salaires, primes et libéralités qui leur sont accordés. Le Gouvernement fixe le classement et l'échelonnement indiciaire de ses collaborateurs administratifs, instaure leurs systèmes de primes et d'indemnités (à l'image de l'indemnité forfataire d'activité du Secrétaire général du Gouvernement), de même qu'il définit les modalités de leurs frais de déplacements, de leurs logements de fonction et de leurs promotions.

Le principe de la pleine autonomie connaît toutefois **quelques exceptions** dans le domaine des nominations et de la définition du statut des collaborateurs de l'administration gouvernementale. En matière de **nomination**, les *emplois à la décision* relèvent, au sens juridique, d'une autonomie partagée avec le président de la République. Or, les membres du Gouvernement disposent d'une pleine autonomie de proposition au plan politique et le Premier ministre a défini par voie de circulaire le mode opératoire de ce processus de nomination. En outre, les *emplois à la décision* doivent davantage s'analyser comme un cas d'autonomie conférée par la loi au pouvoir exécutif afin qu'il s'auto-organise. Dans les faits, ce sont bien les membres du Gouvernement qui sont les bénéficiaires de la flexibilité et de l'efficacité de ce système. Autres exceptions : la nomination des inspecteurs généraux des ministères qui relève d'un décret du président de la République, la nomination de certains responsables des services et organismes rattachés à un ministère lorsqu'un texte le prévoit et enfin, les nominations pour lesquelles les ministres ont une compétence liée parce que les personnes ont été recrutées par voie de concours (ex : administrateurs civils). Du côté de la définition du **statut** des membres de l'administration gouvernementale, l'on dénombre quelques limites à la pleine autonomie. D'une part, l'article 11 de la loi n°2013-907 a mis un terme à l'autonomie gouvernementale dans la définition des règles relatives aux déclarations patrimoniales et d'intérêts des membres des cabinets ministériels. D'autre part, concernant le statut des collaborateurs de l'administration centrale et des services du Premier ministre, le Gouvernement doit respecter les fondamentaux statutaires fixés par le législateur[2780]. Enfin, l'autonomie est souvent juridiquement partagée avec le chef de l'État lorsqu'il s'agit de promouvoir les membres de l'administration gouvernementale, qu'il s'agisse des nominations au *tour extérieur* ou des décorations accordées aux collaborateurs les plus méritants. Comme toujours cependant, les choses sont politiquement plus subtiles puisque les membres du Gouvernement jouissent d'un plein pouvoir de proposition et que le Président ne fait qu'entériner leurs choix, sauf cas particuliers.

[2780] Rappelons par exemple que toute personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres est soumise à l'obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts (Art. 11-7 de la loi n°2013-907 précitée).

Somme toute, le Gouvernement dispose bien d'un authentique pouvoir de nomination réservé et d'un pouvoir d'auto-création d'une partie du statut des membres de son administration gouvernementale. Il crée bien une partie des règles qu'il applique à sa propre administration, c'est-à-dire son propre droit interne. Cette autonomie organique afférente à l'organisation de l'administration gouvernementale se double d'une autonomie fonctionnelle, le Gouvernement définissant lui-même une grande partie des fonctions de tous ses organes.

TITRE 2nd
LA PLEINE AUTONOMIE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE FONCTIONNELLE

La Constitution et la loi ne définissent pas les fonctions des organes de l'administration gouvernementale. Trois éléments expliquent et justifient cette liberté laissée au Gouvernement.

D'une part, il est logique que le constituant n'ait pas encombré la charte fondamentale de dispositions fonctionnelles trop détaillées. Après tout, ce n'est guère la vocation d'une Constitution que de définir les fonctions des organes administratifs mis à la disposition de l'Exécutif. Tout au plus le texte constitutionnel aurait-il pu contenir quelques dispositions relatives au SGG mais toute autre précision eût été superfétatoire.

D'autre part, il est conséquent que le Parlement ne soit pas intervenu dans la définition des fonctions des organes de l'administration gouvernementale. Le principe de la séparation des pouvoirs implique que le pouvoir exécutif puisse discrétionnairement fixer les fonctions des organes mis à sa disposition.

Ce pouvoir discrétionnaire se justifie enfin pour des raisons d'efficacité de la machine étatique. Il est indispensable que le Gouvernement puisse librement décider ce qu'il attend de ses collaborateurs. L'administration gouvernementale doit être l'*instrumentum* du Gouvernement, le support sur lequel ce dernier s'appuie pour déterminer et conduire la politique de la Nation.

Ainsi donc, il apparaît que le Gouvernement est pleinement autonome dans la définition des fonctions des organes de son administration gouvernementale.

Le Gouvernement définit d'abord lui-même l'étendue des compétences et des pouvoirs qu'il entend confier aux **cabinets ministériels** et à leurs membres (Chapitre 1er).

Le Gouvernement définit ensuite lui-même librement, au travers du Premier ministre, les prérogatives des **organes chargés de la coordination gouvernementale** (Chapitre 2).

Enfin, le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement sont également pleinement autonomes pour fixer les missions des **administrations centrales** et de leurs membres (Chapitre 3).

Chapitre 1er La pleine autonomie dans la définition des fonctions des cabinets ministériels et de leurs membres

En l'absence de dispositions constitutionnelles et législatives, les Gouvernements successifs ont conçu eux-mêmes le droit applicable aux cabinets ministériels.

Aucun texte réglementaire ne décline toutefois les fonctions de ces organes politiques qui sont, en réalité, régis autant par les précédents et les souvenirs que par le ministre dont ils dépendent. Plusieurs circulaires primo-ministérielles ont néanmoins défini sommairement le rôle des cabinets ministériels.

La circulaire Rocard du 25 mai 1988 a rappelé que « la vocation du cabinet ministériel, tel que la comprend la tradition administrative française trop souvent méconnue, est d'assurer une liaison entre le ministre, d'une part, ses services et les autres départements ministériels, d'autre part »[2781].

La circulaire Juppé du 18 mai 1995 a quant à elle défini le cabinet ministériel comme une « équipe destinée, d'une part, à organiser l'activité propre du ministre et, d'autre part, à l'assister pour la définition, la mise en forme, la transmission et le contrôle de l'exécution des décisions et orientations qu'il souhaite voir mettre en œuvre par les services administratifs placés sous son autorité »[2782]. Enfin, plus récemment, une des circulaires Fillon du 18 mai 2007 a repris globalement les termes de la circulaire de 1995 en expliquant que le cabinet joue un rôle essentiel « dans la définition, la transmission et le contrôle de l'application des décisions et orientations » que ceux-ci souhaitent voir mis en œuvre par leurs services[2783].

En tant que tel, un « cabinet n'a pas de compétence, de pouvoir de décision qui lui soit propre. Il exprime en effet la volonté de l'autorité qui l'a constitué et à laquelle il est rattaché »[2784]. Pour autant, le décret du 27 juillet 2005 prévoit que « les ministres et secrétaires d'État peuvent, par un arrêté publié au Journal officiel de la République française, donner délégation pour signer tous actes, à l'exception des décrets, au directeur et au chef de leur cabinet, ainsi qu'à leurs adjoints ». Dans la pratique, les membres du Gouvernement donnent également délégation aux membres du Bureau de leur cabinet. Ce décret ajoute que « cette délégation prend fin en même temps que les pouvoirs du ministre ou du secrétaire d'État qui l'a donnée ».

[2781] Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du gouvernement, J.O. du 27 mai 1988, p. 7381.
[2782] Circulaire n°4219 du 18 mai 1995 relative aux collaborateurs de cabinets ministériels. Communication du Gouvernement, B.O.S.P.M n°95-2 du 20 juillet 1995, p. 23.
[2783] Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels, p. 3.
[2784] M. LONG, *op. cit.*, p. 13.

Autant dire que ce sont bien les membres du Gouvernement qui définissent les fonctions attribuées à chacun des membres de leur cabinet et que l'on se trouve de nouveau dans un domaine où l'autonomie gouvernementale est totale.

Si le cabinet est devenu un organe dont les fonctions ont été dégagées par la coutume, cette dernière demeure l'apanage du Gouvernement qui la fait évoluer en permanence au gré de ses besoins. Incontestablement, c'est bien le Gouvernement qui a défini progressivement, à sa convenance, les fonctions de ces cabinets (Section 1) et de leurs membres (Section 2).

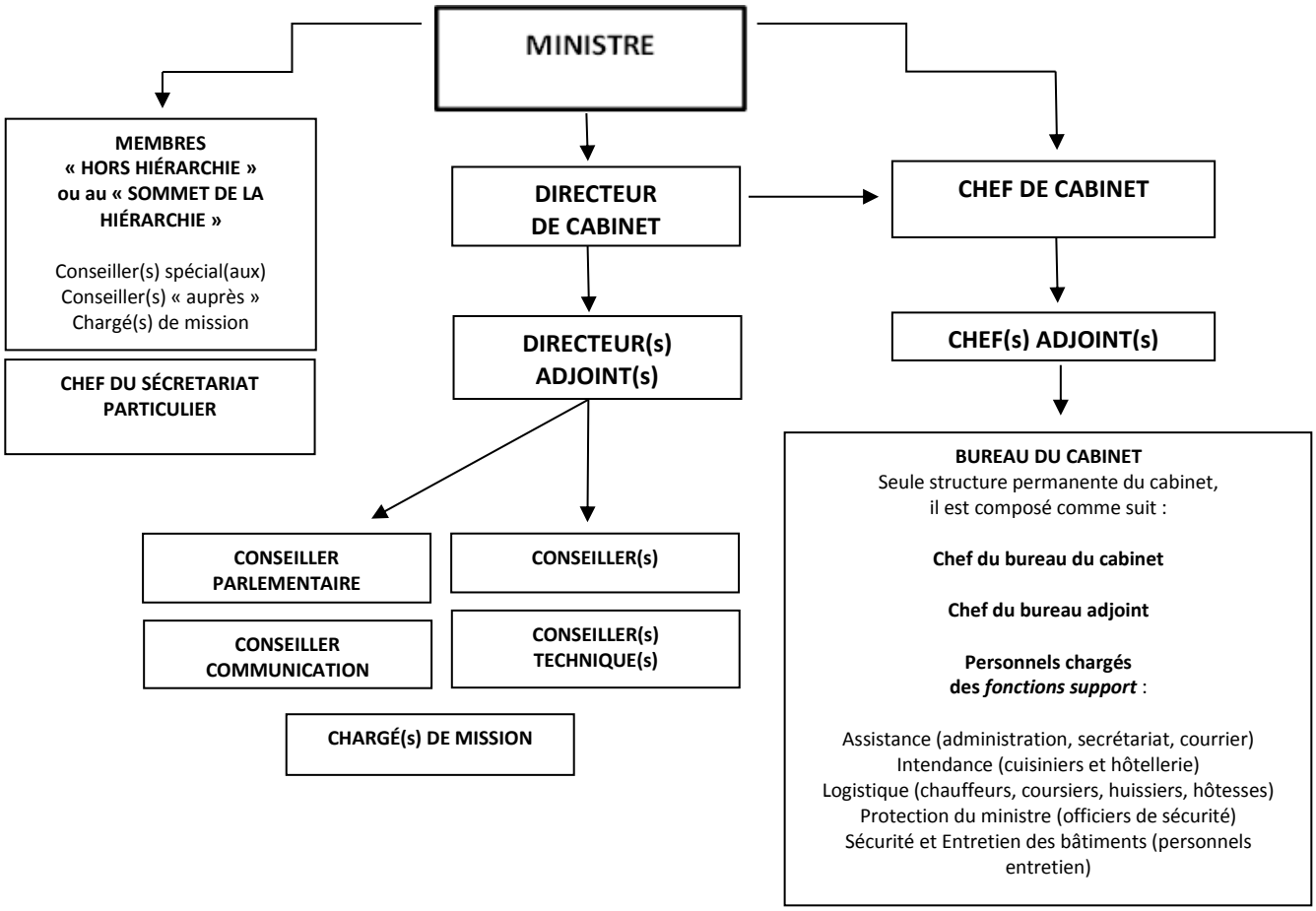
SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES CABINETS MINISTÉRIELS

« Le système français du cabinet est une pièce très importante dans l'organisation du travail gouvernemental. C'est au niveau des cabinets que circulent les informations, s'échangent les idées, se préparent et se prennent les décisions. Ce système permet au ministre d'avoir une prise sur son administration. Il leur évite d'être à la merci des analyses et des propositions des bureaux »[2785]. Selon le mot de Paul Morand, il « est la souple passerelle qui relie l'administration au monde politique »[2786].

Pour une raison didactique, il ne paraît pas inutile de reproduire ici l'organigramme-type d'un cabinet (§Préliminaire) après quoi il sera précisé en quel sens le Gouvernement dispose d'une pleine autonomie dans la définition des fonctions des cabinets ministériels et du cabinet de Matignon en particulier (§1) mais également dans la détermination des missions du Bureau administratif mis à la disposition des cabinets (§2).

[2785] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 110.
[2786] Cité *in* : B. CHANTEBOUT, *op. cit.*, p. 520.

§ Préliminaire – Rappel : l'organigramme-type d'un cabinet ministériel



§1 – Une autonomie dans la définition des fonctions des cabinets ministériels en général et du cabinet du Premier ministre en particulier

Les fonctions des des cabinets ministériels ne sont guère définies par des normes écrites mais par une sédimentation de pratiques (ayant souvent accédé au rang de coutumes) qui ont fixé un cadre fonctionnel dans lequel le Premier ministre, les ministres et les secrétaires d'État s'inscrivent tout en conservant leur autonomie s'ils désirent dévier de ce cadre. La coutume gouvernementale a clairement balisé les grandes fonctions du cabinet : il assiste et conseille le ministre (A), de même qu'il fait le lien entre le ministre et diverses institutions ou acteurs (B), étant entendu que le cabinet du Premier ministre assure quelques fonctions tout à fait spécifiques (C).

A. La coutume gouvernementale a conféré une fonction d'assistance et de conseil aux cabinets ministériels

Centraliser, filtrer et transmettre l'information (1) ; expertiser, proposer et impulser des idées et des projets (2) ; préparer des décisions et des textes (3) ; communiquer aux citoyens la politique du ministre (4) : telles sont les principales fonctions d'assistance et de conseil des cabinets ministériels.

1. La fonction de centralisation, de filtrage et de transmission de l'information

Le Gouvernement a fait des cabinets ministériels l'instrument privilégié de centralisation, de filtrage et de transmission de l'information destinée au ministre.

Le cabinet **centralise l'information** intragouvernementale comme l'information extragouvernementale. La première est issue pour l'essentiel des services du ministère, d'autres départements ministériels, de l'Élysée ou de Matignon tandis que la seconde provient du monde extérieur au Gouvernement : citoyens, élus, experts, société civile, médias, etc. Une fois reçue – en grande partie *via* le Bureau du cabinet[2787] –, cette information est gérée par le cabinet.

Le cabinet procède alors au **filtrage de l'information**. Au niveau des informations intragouvernementales, « tous les dossiers, notes, projets de texte, font l'objet d'un examen préalable d'un ou des membres du cabinet qui se traduit par des annotations, des notes, voire une réécriture partielle ou totale à l'attention du ministre »[2788]. S'agissant des informations extra-gouvernementales, il faut se représenter que « le ministre est assailli. Audiences demandées, courrier à traiter, déplacements souhaités, interventions sollicitées, les affaires s'accumulent dans des proportions souvent effarantes »[2789]. L'efficacité de l'action du ministre va dépendre de la capacité de son cabinet à séparer l'essentiel du contingent et à ne lui faire remonter que les informations urgentes et importantes.

Le cabinet doit effectivement procéder à la **transmission des informations** les plus pertinentes au ministre[2790]. À cette fin, le cabinet écrit des notes d'information qui renseignent le ministre sur les travaux et décisions en cours au sein des directions et des services de son administration centrale aussi bien que sur les projets initiés par les autres organes de l'administration gouvernementale. Ces notes peuvent également l'informer de ce qui se passe

[2787] Sur les fonctions spécifiques du bureau du cabinet, cf. *infra* §2.
[2788] C. BIGAUT, *op. cit.*, p. 57.
[2789] O. DUHAMEL, *op. cit.*, p. 600.
[2790] Laurent Fabius expliquait récemment qu'un « directeur de cabinet peut très facilement assassiner un ministre, soit en lui envoyant la totalité des notes pour l'asphyxier, soit en lui cachant des informations » (Cité *in* : T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit.*, p. 17).

en dehors de la vie intérieure du Gouvernement. Très souvent, ces notes d'information ne sont pas purement factuelles, elles sont assorties d'une analyse et de conseils pour orienter le ministre car le cabinet joue un rôle essentiel d'expertise politique.

2. La fonction d'expertise politique, de proposition et d'impulsion

L'expertise politique des cabinets se concrétise d'abord sous la forme de la *sacro-sainte* pratique des notes d'expertise à l'intention du ministre. Notes politiques, notes plus techniques, notes de veille juridique, notes de veille économiques, sociales ou environnementales, notes de proposition au ministre, la gamme des « notes » est très large. En quelques pages synthétiques, elles offrent souvent l'occasion à un conseiller du cabinet d'exprimer des idées personnelles en espérant qu'elles seront reprises par le ministre. Si les notes procèdent souvent de l'initiative des collaborateurs, elles peuvent être commandées par le directeur de cabinet ou son directeur adjoint, voire par le ministre en personne. Du reste, un rapport récent relevait que les collaborateurs commandent souvent également eux-mêmes des notes aux services du ministère, sachant que les notes commandées par les conseillers sont rarement transmises *in extenso* aux ministres. Elles sont le plus souvent retravaillées, sinon singées par les membres de cabinet[2791].

Ainsi le cabinet constitue-t-il un *brain trust* d'où jaillissent de nombreuses propositions. Le ministre attend souvent de son cabinet qu'il soit réactif et innovant en lui présentant des projets nouveaux ou des idées de réformes.

D'ailleurs, le cabinet est souvent à l'initiative, à l'impulsion des orientations de la politique conduite par un ministère.

3. La fonction de préparation des décisions et des textes

Le cabinet prépare les décisions que le ministre doit prendre pour déterminer et conduire la politique du ministère, mais également en termes de nomination. Le cabinet soumet en effet aux ministres un certain nombre d'arbitrages politiques ou procède parfois lui-même, généralement par le biais de son directeur, à ces arbitrages. Un rapport récent relevait justement que « la multiplication des décisions, qui ne peuvent pas toutes être matériellement supervisées par un ministre, crée les conditions d'une dilution des responsabilités » et qu'un « ministre peut ainsi voir sa responsabilité engagée sur un sujet

[2791] CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, Annexe 3, *op. cit.*, p. 15.

donné par la seule intervention d'un membre de son cabinet auquel aucune directive n'aura été donnée »[2792].

Le cabinet participe également activement à la préparation et à la rédaction des textes législatifs et réglementaires. Si les services du ministère jouent un rôle essentiel dans la rédaction des textes ou des éléments techniques, le cabinet s'investit souvent dans la rédaction des textes les plus politiques. Or, l'on constate que le cabinet tend de plus en plus à se substituer aux services « en reproduisant ou effectuant lui-même le travail technique des services ou la rédaction de textes. Il en résulte que l'échelon politique, que devrait incarner le cabinet, est encombré de sujets de nature technique, à rebours de sa mission consistant à sérier les sujets en repérant ceux d'entre eux qui nécessitent une implication politique. Parallèlement, les services se trouvent démotivés, leur travail étant reproduit au niveau des cabinets et sont incités à faire remonter tous les sujets au niveau de leur cabinet »[2793].

Parallèlement à sa fonction de préparation de décisions et de rédaction des textes, le cabinet joue également un rôle en matière de communication ministérielle.

4. La fonction de communication

a) La fonction d'écriture des courriers, des discours, des communiqués et des entretiens du ministre

Il revient au cabinet de s'occuper de la communication du ministre. Ce dernier n'a guère le temps d'écrire lui-même ses courriers, ses discours, ses communiqués ou les entretiens qu'il accorde à la presse, sauf cas tout à fait exceptionnel.

Il revient donc au cabinet d'assurer la rédaction de ces papiers. Si le ministre est souvent assisté d'un conseiller jouant le rôle de « plume » [2794], tous les membres du cabinet sont susceptibles d'être mobilisés pour rédiger tel ou tel document censé être écrit de la main même du ministre.

[2792] *Idem*, p. 1.
[2793] *Idem*, p. 11.
[2794] On trouve de nombreux intitulés correspondant au rôle de « plume » dans les arrêtés de nomination tels que par exemple : « Conseiller en charge des discours et de la prospective » (Arrêté du 1er mars 2013 portant nomination et cessation de fonctions au cabinet de la ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, texte n°58, J.O. du 10 avril 2013), « Conseillère technique, chargée des argumentaires, des discours et de la mémoire » (Arrêté du 27 juin 2012), « Conseillère technique études, discours » (Arrêté du 15 janvier 2012 portant nomination au cabinet de la ministre, texte n°52, J.O. du 26 janvier 2012), « Conseiller technique (argumentaires et discours) » (Arrêté du 20 décembre 2011 portant cessation de fonctions et nomination au cabinet du ministre, texte n°95, J.O. du 23 décembre 2011), etc.

b) La fonction de définition de la politique de communication institutionnelle du ministère

Il appartient au cabinet de définir la stratégie de communication du ministère car faire connaître la politique du ministère, c'est faire connaître l'action du ministre.

Pour ce faire, le cabinet, via son conseiller chargé de la communication, va s'appuyer sur des structures internes ou des prestataires externes.

En interne, il entretient des liens étroits avec la ou les structure(s) de l'administration centrale chargé(es) de la fonction de communication du ministère[2795] et peut solliciter, en tant que de besoin, le Service d'information du Gouvernement (SIG).

En externe, il peut préparer des actions de communication. Il peut commander des sondages, des études d'opinion ou des prestations publicitaires. Il peut également lancer des campagnes de communication et diffuser des supports audiovisuels. Il peut solliciter des spécialistes pour former le ministre à l'art de la communication. Très souvent, ces dispositifs sont onéreux car des prestataires privés sont sollicités (agences de communication, instituts de sondage et cabinets de conseils pour l'essentiel). C'est d'autant plus vrai que le cabinet dispose vraisemblablement d'une pleine autonomie dans le choix de ces prestataires et qu'il existe une certaine opacité en la matière[2796].

Cela étant, *a priori*, le cabinet ne dispose pas d'un budget de communication autonome. « Seuls certains cabinets disposent d'une enveloppe de crédits de communication distincte de celle de l'administration et gérée de manière autonome ». Mais globalement, « l'identification des dépenses de communication des cabinets est délicate. En effet, pour la mise en œuvre des actions, le cabinet s'appuie sur les services administratifs, et plus particulièrement sur la structure chargée de la communication », conclut un récent rapport de la Cour des comptes[2797]. Gageons que si la Cour elle-même estime que l'identification des dépenses est délicate, l'opacité doit être très forte. Peut-être en saurons-nous davantage si le recours contentieux que nous avons initié aboutit…[2798]

Si la fonction de communication du cabinet permet de faire le lien entre la politique du ministre et les citoyens, le cabinet exerce d'autres fonctions de liaison très spécifiques.

[2795] Délégation, direction, service ou département à l'information et à la communication selon les ministères mais également Bureau du cabinet.

[2796] Sur ce point précis, cf. spéc. : COUR DES COMPTES, *Les dépenses de communication des ministères*, *op. cit.*, p. 65 et s.

[2797] *Idem*, p. 23-26.

[2798] Cf. *infra* **ANNEXE I** - Affaire en instance devant le TA de Paris : Matthieu Caron c/Ministre de l'économie et des finances.

B. La coutume gouvernementale a conféré une fonction de liaison aux cabinets ministériels

Il existe une navette permanente entre le travail des différents organes administratifs gouvernementaux et les cabinets ministériels. Le rôle de ces derniers consiste à faire le lien entre le ministre et son administration centrale (1) mais aussi entre le ministre et Matignon, entre le ministre et la présidence de la République ainsi qu'entre le ministre et les administrations centrales concurrentes et/ou partenaires (2). Le cabinet est aussi une interface entre le ministre et le Conseil d'État (3) mais aussi entre le ministre et le Parlement, les élus, la société civile et les médias (4).

1. La fonction de liaison entre le ministre et son administration centrale

La coutume gouvernementale a confié aux cabinets un rôle de coordination des services d'administration centrale. L'une des missions essentielles du cabinet consiste, en effet, à faire le lien entre le ministre et ses services administratifs.

Schématiquement, les services préparent les grandes décisions du ministère, travail qu'ils font remonter au cabinet du ministre pour arbitrage politique.

De même, le cabinet peut commander à l'administration centrale tous les travaux qu'il souhaite.

Las, plutôt que de travailler avec les services de manière coopérative, il arrive souvent que les cabinets s'interposent « entre les ministres et leurs services, dépossédant ces derniers de leurs compétences et doublonnant bien souvent le travail qu'ils effectuent »[2799]. Un ancien Premier ministre a pu constater que « les cabinets ministériels ont tendance à se substituer aux directions de l'administration centrale », les ministres n'ayant pas confiance en leurs directeurs et préférant faire refaire le travail par leurs collaborateurs alors qu' « il suffirait pourtant de changer de directeur, si on n'a pas confiance en lui »[2800].

[2799] « Ce phénomène est illustré par le chiffre suivant : un recensement effectué à la direction générale de la santé en 2000 a montré que les demandes passées à l'administration émanent rarement des ministres mais le plus souvent des conseillers techniques : sur 1 650 demandes annuelles (135 demandes mensuelles), 1,5% émanait des ministres, 9% de leurs directeurs de cabinet et 90% de conseillers techniques. Ces derniers se trouvent donc en situation d'engager des ressources non négligeables » (CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 15).

[2800] Alain Juppé cité *in* R. BACQUÉ, *op. cit*., p. 143. À cet égard, le rapport conjoint du Conseil d'État et de la Cour des Comptes pécité soulignait qu'« avec l'inflation des effectifs des cabinets — le nombre moyen des membres des cabinets a doublé depuis les débuts de la Cinquième République — s'instaure peu à peu un écran entre le ministre et son administration (…) ». Il y a en effet un « effacement assez général des directeurs d'administration centrale dans le processus global de coordination : les ministres ont, sauf exception, peu de contacts avec les directeurs d'administration centrale et ceux-ci sont sous-représentés dans les réunions interministérielles par rapport aux membres de cabinet et aux fonctionnaires de niveau hiérarchique inférieur. Progressivement, le ministre travaille essentiellement voire exclusivement avec l'équipe de son cabinet considérée comme plus proche de ses préoccupations et plus loyale. L'éventuel éloignement physique entre le

En vérité, plus qu'un rôle de coordination de l'administration centrale, la coutume gouvernementale a conféré aux cabinets une fonction de suivi et de contrôle des services de celle-ci. Placé politiquement au sommet de la hiérarchie du ministère[2801], le cabinet est chargé d'encadrer politiquement les services de l'administration centrale, c'est-à-dire de contrôler si ses travaux respectent la ligne politique posée par le ministre et le Gouvernement. En clair, le cabinet veille à ce que les directeurs d'administration centrale appliquent fidèlement les orientations et instructions ministérielles et gouvernementales, ce qui n'est pas toujours évident.

Chaque cabinet entretient par ailleurs des liens nourris avec Matignon, l'Éysée et les autres ministères.

2. La fonction de liaison entre le ministre, Matignon, l'Élysée et les autres départements ministériels

Lorsque certaines questions présentent un caractère interministériel, le cabinet doit travailler avec d'autres organes de l'administration gouvernementale, voire composer avec « l'administration présidentielle »[2802].

Le cabinet assure d'abord une fonction de liaison avec le cabinet du Premier ministre, le secrétariat général du Gouvernement et le secrétariat général de la présidence de la République. Le cabinet s'enquiert auprès de l'Élysée et de Matignon, de même qu'il fait remonter un certain nombre d'informations au sommet de l'État[2803]. Par exemple, le cabinet travaille en étroite collaboration avec le SGG dans le domaine de la préparation des projets de textes législatifs et réglementaires. La consultation des services du SGG est presque permanente pour le cabinet qui peut compter sur cette institution afin de répondre à l'essentiel des questions techniques interministérielles qu'il se pose.

Le cabinet joue ensuite un rôle de trait d'union entre son ministère et les autres départements ministériels. Si les liens sont parfois informels, l'essentiel de la liaison entre le

---

ministre et son administration est évidemment un facteur aggravant. Il perd ainsi le contact direct avec les directeurs de son administration. La situation atteint son paroxysme lorsque le cabinet reproduit en son sein la structure de l'administration, chaque conseiller technique prenant le portefeuille d'une sous-direction, voire de quelques bureaux » (CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 11).

[2801] À preuve : « le directeur de cabinet reste à maints égards le ''directeur des directeurs'' et s'il revient naturellement au secrétaire général de présider régulièrement des réunions de directeurs, il ne prive évidemment pas de cette faculté non seulement, ce qui va de soi, le ministre lui-même, mais aussi le directeur de cabinet qui est son émanation la plus directe » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 113).

[2802] P. JAN, *op. cit.*, p. 85.

[2803] « Les membres du cabinet ministériel informent régulièrement le chargé de mission responsable du suivi de leur secteur des problèmes en cours. Quant au secrétaire général, il a la responsabilité particulière de rappeler les cabinets ministériels, le plus souvent en la personne de leurs directeurs, à leurs responsabilités notamment en vue d'assurer l'application réelle et rapide des lois par la conception et la mise au point des textes réglementaires nécessaires. Il lui revient d'être particulièrement attentif aux retards qu'accuse notre pays en matière de transposition de directives » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 145).

cabinet et les autres départements ministériels se réalise via les réunions interministérielles[2804] officielles, lesquelles « constituent une source essentielle du pouvoir des cabinets ministériels »[2805]. Au sein de ces réunions, le cabinet vient défendre le bien-fondé des positions de son ministre en négociant « pied à pied avec les ministères rivaux »[2806]. « En définitive ce sont bien souvent les collaborateurs des cabinets ministériels qui élaborent les positions gouvernementales, les ministres n'intervenant que par des instructions préalables ou bien en renfort de leurs conseillers et sur la suggestion de ceux-ci de manière ponctuelle par des contacts directs auprès du président de la République »[2807] ou du Premier ministre, voire de leurs collaborateurs les plus proches.

Enfin, le cabinet travaille toujours en étroite collaboration avec les autres cabinets du Gouvernement. « Les cabinets fonctionnent en réseaux ou, plus exactement, des réseaux se construisent entre membres de cabinets. Ils correspondent à des solidarités de corps, ou à des affinités de courants politiques, à une origine géographique commune, à toutes sortes de particularités partagées, ou même parfois, à des amitiés personnelles »[2808].

Il faut ajouter que le cabinet peut jouer un rôle d'interface entre le ministre et le Conseil d'État.

3. La fonction de liaison avec le Conseil d'État

L'ordonnance du 31 juillet 1945 permet au Premier ministre ou aux ministres de consulter le Conseil d'État[2809]. En effet, au titre de l'Article L. 112-2 du Code de justice administrative, « le Conseil d'État peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». L'article R. 137-3 al. 2 du même code prévoit que : « les ministres peuvent demander au vice-président du Conseil d'État que des membres du Conseil d'État apportent leur concours aux travaux de leur administration ». Quant à l'article R. 137-3 al. 4, il dispose que les membres du Conseil d'État peuvent être chargés de donner « leur avis sur les questions juridiques intéressant le ministre ou les

---

[2804] Sur l'autonomie gouvernementale relative à l'organisation de la coordination interministérielle et des réunions interministérielles, cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 2, §4. Sur la question spéciale de la coordination interministérielle liée aux questions européennes, cf. spéc. : B. NABLI, *L'exercice des fonctions d'État membre de la Communauté européenne, op. cit.,* p. 195-196.

[2805] O. SCHRAMECK, *op. cit.,* p. 145. « La règle au cours de ces réunions est que ce sont les membres des cabinets ministériels qui sont invités à exprimer la position du ministère. C'est seulement à leur initiative que cette position peut être énoncée ou complétée par un directeur d'administration centrale présent ou un de ses collaborateurs » (*Idem*, p. 146).

[2806] G. THUILLIER, *Les cabinets ministériels*, PUF, Coll. Que sais-je ?, 1982, p. 61.

[2807] O. SCHRAMECK, *op. cit.,* p. 151.

[2808] O. DUHAMEL, *loc. cit.*

[2809] Ordonnance n°45-1708 du 31 juillet 1945 modifiée portant sur le Conseil d'État, J.O. du 31 juillet 1945, p. 4770.

organismes qui en dépendent ainsi que sur les projets de textes préparés par ses services, et notamment sur ceux qui doivent être soumis à l'examen du Conseil d'État, de l'assister dans la présentation au Parlement des projets de lois, et plus généralement de lui faire des propositions sur la solution des problèmes qu'il soumet ».

La circulaire n°4358/SG du 29 septembre 1997 relative à la procédure applicable aux demandes d'avis adressées par les ministres au Conseil d'État prévoit que la transmission de la demande d'avis au Conseil d'État ne doit intervenir qu'après un accord exprès du Premier ministre. Concrètement, il appartient théoriquement au cabinet du ministre souhaitant formuler la demande, d'adresser au service législatif du secrétariat général du Gouvernement le projet de demande d'avis. Au vu des éléments qui lui sont soumis, le chef du Gouvernement, par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement, notifie par écrit sa réponse sur la demande d'avis au cabinet du ministre qui en est l'auteur.

La circulaire précise que la demande d'avis doit être signée du ministre lui-même ou, exceptionnellement, de son directeur du cabinet. Cette demande est transmise directement au Conseil d'État avec la lettre d'accord du Premier ministre. Enfin, la circulaire rappelle que les avis et délibérations du Conseil d'État sont destinés au seul Gouvernement et ne doivent donc pas être rendus publics, sauf dérogation expresse accordée par le Premier ministre.

La fonction de liaison se réalise également dans les liens que le cabinet établit entre le ministre et le Parlement mais aussi avec un certain nombre d'acteurs politiques, économiques et sociaux ainsi qu'avec les médias.

4. La fonction de liaison avec le Parlement, les élus, la circonscription électorale du ministre, la société civile et les médias

- La liaison avec le Parlement

Le cabinet gère les relations de son ministre avec le Parlement et ses membres ont également l'occasion de se rendre eux-mêmes à l'Assemblée nationale et au Sénat, en particulier l'attaché parlementaire du cabinet.

Le cabinet orchestre le travail parlementaire du ministre. Il prépare les interventions que celui-ci devra effectuer devant la Représentation nationale. Il répond aux questions écrites des parlementaires. Mais surtout, le cabinet travaille en lien étroit avec les rapporteurs parlementaires des textes concernant le ministère ainsi qu'avec le cabinet du ministre en

charge des relations avec le Parlement[2810]. À cet égard, il entretient prioritairement des contacts avec la ou les commissions parlementaires travaillant dans les mêmes domaines que le ministère auquel il appartient.

Les membres de cabinet ont d'ailleurs un droit d'accès aux chambres parlementaires. Par exemple, « trois membres du cabinet du Premier ministre, trois membres du cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement, un membre du cabinet des autres ministres ou secrétaires d'État, titulaires d'une carte spéciale » sont admis dans les couloirs d'accès à l'hémicycle et dans les tribunes situées au-dessus de chaque entrée de l'hémicycle de l'Assemblée nationale[2811]. Ont également accès au « premier secteur » de l'Assemblée[2812], une heure avant l'ouverture de la séance et pendant toute la durée de celle-ci, « les membres du cabinet des ministres ou secrétaires d'État, titulaires d'une carte spéciale »[2813]. En revanche, au cours des séances consacrées aux questions au Gouvernement, aux déclarations de politique générale et aux débats portant sur la responsabilité du Gouvernement, seuls sont admis à se tenir dans les couloirs d'accès à l'hémicycle, un membre du cabinet du Premier ministre ainsi qu'un membre du cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement[2814].

Enfin, il va sans dire que l'orchestration du travail entre le cabinet et le Parlement passe par l'entremise d'un personnage clé du cabinet : l'attaché parlementaire[2815].

- La liaison avec les élus, la circonscription électorale du ministre, la société civile et les médias

Via l'attaché parlementaire, le cabinet joue un rôle de correspondance entre le ministre et les élus, singulièrement ceux issus de la circonscription électorale d'origine du ministre, si celui-ci est un ancien parlementaire. Le cabinet est en effet souvent sollicité par des élus locaux et nationaux afin de répondre à un certain nombre de doléances.

[2810] Le cabinet du ministre ou du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement suit « les auditions des commissions qui préparent l'activité de contrôle. Il échange avec les commissions sur les propositions de loi qui y sont préparées de façon à coordonner dans toute la mesure du possible les initiatives gouvernementales et parlementaires. Les modalités et perspectives de transposition des directives font également l'objet de communications avec les commissions. Au mois de juillet 2010, le ministre chargé des relations avec le Parlement a ainsi, avec le secrétaire d'État aux affaires européennes, transmis aux commissions un tableau enrichi de l'ensemble des directives devant faire l'objet de mesures législatives de transposition » (D. RIBES, « Le rôle du ministre chargé des relations avec le Parlement », *op. cit.*, p. 128).

[2811] Article 26-VI-A de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

[2812] Le premier secteur dit du « périmètre sacré » regroupe les salons Delacroix, Pujol et Casimir Perier ainsi que les deux couloirs attenants de l'Assemblée nationale.

[2813] Article 26-V de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

[2814] Article 26-VI-B de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

[2815] Sur le rôle de l'attaché parlementaire de cabinet ministériel, cf. *infra* Section 2.

Le cabinet joue un rôle similaire avec la société civile. Très souvent, des personnalités influentes de la société civile (responsables d'association, de syndicats, d'ONG, d'entreprises, de lobbies, etc.) sollicitent le ministre. Le cabinet se charge de répondre aux attentes de chacun, de faire parvenir au ministre les informations essentielles et d'organiser, lorsque cela s'avère nécessaire, une rencontre avec ces responsables de la société civile.

Enfin, le cabinet gère la relation du ministre avec les médias. Il lui appartient de faire connaître et de faire comprendre la politique de son ministre et de répondre à un certain nombre de questions ou de sollicitations médiatiques. Au sein du cabinet, cette tâche incombe avant tout à l'attaché de presse ou au(x) conseiller(s) en communication du ministre.

Au-delà de toutes ces fonctions propres à chaque cabinet ministériel, le cabinet du Premier ministre exerce certaines fonctions spécifiques.

C. La coutume gouvernementale a conféré des fonctions spécifiques au cabinet du Premier ministre

Comme nous l'avons souligné précédemment, « le cabinet de Matignon est une institution »[2816] qui « forme un véritable mini Gouvernement »[2817] ou pour ainsi dire : « une miniaturisation du Gouvernement »[2818].

Ses fonctions ont été définies par les pratiques répétées des chefs de Gouvernements successifs et présentent certaines spécificités en comparaison des autres cabinets ministériels. Le cabinet de Matignon ne participe pas qu'à la définition d'un secteur de la politique gouvernementale mais à l'ensemble de cette définition (1). Qui plus est, il joue un rôle de métronome des autres cabinets ministériels (2) et procède à des arbitrages interministériels (3). Enfin, il entretient des liens étroits avec la présidence de la République (4).

1. La fonction de définition de la politique gouvernementale

Le cabinet du Premier ministre a vocation à gérer tous les domaines de l'action gouvernementale, là où le cabinet d'un ministre se charge uniquement des affaires du ministère relatives aux compétences du ministère. Autrement dit, le cabinet du Premier ministre soutient le Premier ministre dans la détermination et la conduite de l'ensemble de la politique gouvernementale. Qui plus est, le cabinet du chef du Gouvernement se caractérise par une puissance logistique incomparable en ce sens qu'il peut s'appuyer sur l'ensemble des

[2816] M. DEBRÉ, *Gouverner (1958-1962)*, 1988, Albin Michel, p. 22.
[2817] P. JAN, *op. cit.*, p. 98.
[2818] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 614

services du Premier ministre, en particulier ceux chargés de la coordination interministérielle, à commencer par le Secrétariat général du Gouvernement.

Au fond, du fait de leur proximité matérielle et intellectuelle avec le Premier ministre, les collaborateurs du chef du Gouvernement « ont parfois plus d'influence que certains ministres eux-mêmes dans la détermination de la politique gouvernementale : ainsi ceux en charge du dossier de la Corse au cabinet de Lionel Jospin, ont pu imposer leur projet de statut contre l'avis des ministres Émile Zuccarelli et Jean-Pierre Chevènement, entraînant le renvoi du Premier et la démission du second en août 2000 »[2819].

D'ailleurs, le cabinet de Matignon est une véritable tour de contrôle des autres cabinets ministériels, qui doivent lui rendre des comptes.

2. La fonction de coordination et de contrôle des autres cabinets ministériels

Le cabinet du Premier ministre jouit d'une « primauté fonctionnelle dans les rapports avec les cabinets ministériels »[2820]. Il assure à la fois la tutelle des autres cabinets et entretient des liens directs avec les ministres et secrétaires d'État eux-mêmes[2821].

Chaque lundi, en présence du Secrétaire du général du Gouvernement, le directeur du cabinet du Premier ministre réunit notamment les directeurs de tous les cabinets ministériels[2822] pour « une réunion consacrée aux questions générales de coordination ainsi qu'à la communication du Gouvernement »[2823]. Pour le directeur de cabinet de Matignon, cette rencontre hebdomadaire est l'occasion de rappeler à chacun la ligne gouvernementale fixée par le chef du Gouvernement et de transmettre à ses homologues, des informations importantes.

Régulièrement, le directeur de cabinet du Premier ministre tient « sur des sujets d'importance qui appellent une libre discussion préalable, des réunions informelles associant plusieurs directeurs de cabinet, en présence le plus souvent des conseillers compétents de Matignon, voire d'un ou plusieurs représentants du Président de la République. À la

[2819] B. CHANTEBOUT, *op. cit.*, p. 519.
[2820] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 104.
[2821] La tentation est souvent grande pour les collaborateurs ministériels du Premier ministre d'essayer d'imposer leur vue aux membres du Gouvernement. Aussi le Premier ministre et son directeur de cabinet doivent-ils veiller « à interdire aux membres du cabinet de donner une quelconque instruction ou directive au ministre qui ne soit pas la simple transmission d'une décision prise par le Premier ministre en personne. Ce principe vaut bien entendu pour les rapports directs avec les ministres mais également pour le contenu des échanges avec leurs collaborateurs » (…) « Il n'y a rien de plus vexatoire pour un membre du gouvernement de se voir imposer une décision dans une affaire qui lui tient à cœur par un membre de cabinet qui n'a aucune légitimité politique personnelle et qui ne tient son autorité que de la confiance que lui accorde le Premier ministre laquelle implique une totale transparence et une complète loyauté » (O. SCHRAMECK, op. cit., p. 125).
[2822] Sur ce point, cf. spéc. : J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 103.
[2823] Circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 précitée.

différence des réunions interministérielles, celles-ci se déroulent sans la présence d'un représentant du secrétariat général du gouvernement dès lors qu'aucun compte rendu officiel ne doit être établi. Il convient toutefois de ne pas abuser de ce type de procédure qui présente l'inconvénient de ne pas laisser de trace certaine et contradictoirement établie »[2824].

Au même titre que le directeur de cabinet du Premier ministre reçoit ses homologues, le chef de cabinet du Premier ministre organise « des réunions de chefs de cabinet (…) dont les décisions peuvent influer significativement sur l'organisation interne et le fonctionnement des ministères »[2825].

Enfin, fréquemment, des réunions informelles, en marge des réunions interministérielles officielles, se déroulent entre des membres du cabinet de Matignon et d'autres cabinets ministériels. Un ancien secrétaire général du Gouvernement a pu souligner combien « le Secrétariat général du gouvernement lutte contre la tendance qu'ont parfois les cabinets du Premier ministre à multiplier les réunions dites ''informelles''. De telles réunions peuvent, bien entendu, être organisées, par exemple pour un échange de vues à caractère politique, préalable à l'ouverture d'une procédure administrative. Mais dès que la réunion doit avoir un caractère décisionnel, il est souhaitable qu'elle soit formalisée, avec convocation préalable et compte-rendu des décisions prises »[2826]. Lorsqu'il s'agit de coordination et d'arbitrages interministériels, la formalisation est souvent de mise.

3. La fonction de coordination et d'arbitrage interministériels

« Le rôle du cabinet du Premier ministre est évidemment fondamental puisqu'il instruit toutes les affaires interministérielles et qu'il prépare les arbitrages du Premier ministre »[2827].

Les réunions interministérielles, qui permettent de coordonner l'action des ministères, sont présidées par un membre du cabinet du Premier ministre. Dans ces instances, « les membres du cabinet tirent leur légitimité de la confiance du Premier ministre, ils parlent et agissent en son nom »[2828]. Lorsqu'une question soulevée en réunion interministérielle ne pose pas de difficulté particulière, le membre du cabinet de Matignon présidant la séance peut prononcer un arbitrage au nom du Premier ministre. Cet arbitrage par un membre du cabinet du Premier ministre est assimilé à « un arbitrage du chef du gouvernement (…). Par leur

[2824] O. SCHRAMECK, *op. cit*., p. 148.
[2825] *Idem,* p. 151.
[2826] J. FOURNIER, *op. cit.,* p. 204.
[2827] *Idem,* p. 144.
[2828] P. ARDANT, *op. cit.,* p. 95.

intermédiaire, c'est bien le Premier ministre qui tranche »[2829]. Autrement dit, la décision, consignée dans *un bleu* ministériel, est considérée comme étant juridiquement prise par le Premier ministre.

En cas de désaccord à l'issue d'une réunion interministérielle, le cabinet du Premier ministre devient « l'antichambre des litiges interministériels »[2830]. En effet, si aucun consensus n'a émergé, le cabinet du Premier ministre peut être saisi. La question sera alors arbitrée cette fois par le directeur de cabinet du Premier ministre. Si celui-ci estime que la question revêt une importance politique majeure, il la soumettra à l'arbitrage du Premier ministre[2831].

Si la primauté fonctionnelle du cabinet du Premier ministre est avérée, celui-ci doit rendre des comptes au secrétariat général de la présidence de la République ou, à tout le moins, travailler de concert avec lui.

4. La fonction de liaison institutionnelle avec l'Élysée

Le cabinet du Premier ministre communique en permanence avec les services de la présidence de la République, tout particulièrement en période de concordance des majorités.

Les collaborateurs de l'Élysée s'informent, contrôlent, impulsent. Ils s'informent des projets gouvernementaux en préparation à Matignon et au sein des départements ministériels. Ils veillent à ce que la politique définie par le chef de l'État soit bien respectée. Ils sont à l'impulsion en demandant parfois à un conseiller de Matignon de prendre telle ou telle initiative politique.

Pour autant, « il est essentiel de souligner que, dans ces relations, le mode de fonctionnement le plus usuel n'est pas celui de l'autorité hiérarchique. Il n'y a pas d'un côté, l'Élysée qui commande et de l'autre, Matignon qui obéit. Pour l'essentiel, il s'agit bien davantage d'information et de concertation, chacun conservant son pouvoir de décision dans les domaines qui sont de son ressort et, sauf à ce que le Président puisse et veuille opposer son veto, les cas ne sont pas rares de décisions prises malgré l'hostilité, ou au moins la réticence, de l'Élysée »[2832]. En réalité, « la nature des relations avec le cabinet de Matignon (…) dépend alors principalement de deux facteurs : le degré de confiance et d'autonomie que le président

[2829] A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 338.
[2830] *Idem*, p. 306.
[2831] « Cela étant, il faut bien voir qu'une telle répartition n'obéit pas à des critères fixes et relève des conceptions personnelles du Premier ministre et de son directeur, lesquels apprécient, au gré des contingences, le degré d'importance des questions soulevées. Certains n'hésiteront pas en tout état de cause à faire largement confiance au cabinet l'autorisant à arbitrer sans restrictions » (*Idem*, p. 339).
[2832] G. CARCASSONNE, « Les rapports du Président français et du Premier ministre », *RFAP*, 1997, n°83, p. 403.

accorde à ‘’son’’ Premier ministre, la personnalité et le style d’action des principaux collaborateurs de l’Elysée »[2833].

Signe de l’autonomie gouvernementale très intéressant à souligner : à n’en pas douter, les collaborateurs de Matignon jouent un rôle plus important que les conseillers élyséens dans la définition de la politique gouvernementale pour quatre raisons principales. Parce qu’ils président les réunions interministérielles, parce qu’ils bénéficient de délégations de signature de la part des membres du Gouvernement, parce que les services du Premier ministre chargés de la coordination gouvernementale (à commencer par le SGG) sont à leur disposition et parce qu’ils sont en première ligne pour donner des directives aux cabinets ministériels.

Autre élément d’autonomie gouvernementale : les membres du Gouvernement définissent eux-mêmes les fonctions du Bureau de leur cabinet.

§2 – Une pleine autonomie des membres du Gouvernement dans la définition des fonctions du Bureau du cabinet

Le Bureau du cabinet (ou BDC) est un service qui réunit l’ensemble des *fonctions support* du cabinet et qui doit fournir les moyens administratifs et logistiques nécessaires à son fonctionnement.

À la différence du cabinet lui-même, le Bureau du cabinet est une structure administrative permanente dont la composition – à l’exception du chef du Bureau du cabinet – n’est pas altérée en cas de changement de ministre ou d’alternance. Pour autant, il est naturellement placé « sous l’autorité du ministre »[2834].

Le Bureau du cabinet est en effet directement rattaché au ministre. La définition de ses missions relève donc théoriquement d’un arrêté du ministre concerné et de décrets du Premier ministre[2835] (A). Or, dans la pratique, le bureau du cabinet est censé traiter toutes les questions qui lui sont confiées par le ministre, le directeur de cabinet ou le chef du cabinet, étant précisé que ses fonctions sont désormais largement standardisées d’un cabinet à l’autre (B).

[2833] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 136.

[2834] Pour preuve, cf. par ex. : Décret n°2010-1449 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre du travail, de l’emploi et de la santé, J.O. du 26 novembre 2010 ; Décret n°2012-767 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale, J.O. du 25 mai 2012.

[2835] Cf. par ex. : Décret n°2012-442 du 2 avril 2012 portant création d’une division des cabinets auprès des ministres chargés du travail, de l’emploi, de la santé, de la sécurité sociale, des solidarités, de la cohésion sociale et de la ville et son arrêté du 2 avril 2012 portant organisation de la division des cabinets auprès des ministres chargés du travail, de l’emploi, de la santé, de la sécurité sociale, des solidarités, de la cohésion sociale et de la ville, J.O. du 4 avril 2012.

A. Une structure dont les missions sont fixées par voie d'arrêtés ministériels et de décrets du Premier ministre

- Le décret et/ou l'arrêté fixant les missions générales du Bureau du cabinet

Les bureaux des cabinets ministériels relèvent, comme toute structure d'administration centrale, du décret relatif à l'organisation du ministère et d'un arrêté du ministre concerné venant préciser l'organisation interne du Bureau et/ou ses missions.

Cet arrêté est généralement publié au Bulletin officiel du ministère et plus rarement, au Journal officiel[2836].

Il est pris après l'avis du comité technique paritaire de l'administration centrale du ministère et il appartient au secrétaire général du ministère d'en assurer l'exécution.

- Les arrêtés venant compléter l'arrêté fixant les missions générales du Bureau du cabinet

Aux côtés de cet arrêté fixant les missions générales du Bureau du cabinet, le ministre peut parfois prendre des arrêtés complémentaires venant préciser l'organisation ou les missions du Bureau[2837].

Ces arrêtés mentionnent généralement que le Bureau du cabinet doit « traiter toutes les questions qui lui sont confiées par le directeur du cabinet et le chef de cabinet »[2838].

B. Une structure administrative dont les fonctions ont également été fixées par la coutume

Sur le rapport du ministre concerné et avec son contreseing, le Premier ministre peut donc accorder une délégation permanente de signature aussi bien au chef du Bureau du cabinet[2839], à son adjoint[2840] qu'à un secrétaire administratif[2841] pour qu'ils puissent accomplir les missions que le ministre, le directeur de cabinet ou le chef du cabinet leur confient. Comme le veut la formule consacrée, ces délégations leur permettent de signer, au nom du

---

[2836] Cf. par ex. : Arrêté du 20 avril 2009 fixant les missions du bureau du cabinet de la garde des sceaux, ministre de la justice, J.O. du 28 avril 2009 ; Arrêté du 15 novembre 1999 fixant les attributions de la sous-direction des bureaux des cabinets, modifié par l'arrêté du 11 février 2002, J.O. du 26 février 2002.

[2837] Cf. par ex. : Arrêté du 23 avril 1993 relatif à l'informatisation des distinctions honorifiques au bureau du cabinet du ministère de l'agriculture et de la pêche, J.O. du 3 mai 1993.

[2838] Arrêté du 20 avril 2009 fixant les missions du bureau du cabinet de la garde des sceaux, ministre de la justice, J.O. du 28 avril 2009.

[2839] Cf. par ex. : Décret du 30 mai 2012 portant délégation de signature (bureau des cabinets), J.O. du 1er juin 2012.

[2840] Décret du 18 juillet 2012 portant délégation de signature (bureau des cabinets), J.O. du 20 juillet 2012.

[2841] Cf. par ex. : Décret du 6 septembre 2012 portant délégation de signature (bureau du cabinet du ministre des outre-mer), J.O. du 8 septembre 2012.

ministre de tutelle, dans la limite des attributions de celui-ci, tous actes et décisions, à l'exclusion des décrets et arrêtés.

Quelles sont les principales fonctions exercées par le Bureau pour le compte du cabinet et du ministre ?

- La fonction d'assistance du ministre et des membres du cabinet

Sous la direction du chef de cabinet et en collaboration étroite avec le chef ou la cheffe du secrétariat particulier, le bureau gère l'agenda et organise les réunions du cabinet, assure l'accueil téléphonique, prend en charge l'accueil physique des visiteurs[2842] et les oriente dans leurs démarches, de même qu'il met en forme les documents du cabinet, les classe et les archive.

- La fonction de gestion du courrier et des questions parlementaires

Le bureau du cabinet a pour mission de centraliser la réception et l'expédition du courrier des citoyens et des élus à destination du cabinet et de l'administration centrale[2843] puis de procéder à son enregistrement. Il procède ensuite à la ventilation de ce courrier entre le ministre, le cabinet, le secrétariat général et les directions. Enfin, il envoie un accusé de réception à chaque expéditeur puis recueille les réponses des autorités auxquelles il a transmis le courrier afin d'apporter une réponse aux expéditeurs.

Le bureau du cabinet a également pour mission de centraliser les questions parlementaires et de recueillir les projets de réponses des directions concernées pour les transmettre ensuite aux conseillers du cabinet. Ces derniers se chargent alors de rédiger les réponses définitives qui seront visées par le directeur de cabinet, voire par le ministre si elles sont très sensibles politiquement et ce, avant d'être publiées au Journal officiel.

- La fonction de centralisation de l'information

Le bureau centralise toutes les données parlementaires et réglementaires susceptibles d'intéresser les collaborateurs du cabinet.

[2842] D'un côté, les hôtesses accueillent et orientent les visiteurs du cabinet, gèrent les vestiaires lors des réunions et réceptions, réceptionnent les pli-courriers et les transmettent aux huissiers et assurent l'accueil téléphonique. De l'autre, les huissiers distribuent le courrier interne du cabinet, les journaux et les revues de presse aux ministres ainsi qu'aux membres du cabinet, acheminent les parapheurs du bureau du cabinet vers les secrétariats du ministre et des membres du cabinet, vérifient les salles de réunion avant et après occupation.

[2843] Sur le site Internet du ministère de l'Éducation nationale, il est précisé que le bureau traite environ 40 000 courriers par an.

Le bureau remplit également, de manière générale, un rôle de centralisation des informations que l'ensemble des directions et services de l'administration centrale fait remonter au cabinet du ministre.

- La fonction de lien avec le Secrétariat général du Gouvernement

Le Bureau du cabinet est notamment censé réceptionner, vérifier et transmettre au SGG : les nominations et les textes réglementaires à publier[2844] ; les signatures et contreseings qu'il a recueillis sur les décrets, arrêtés, circulaires ou instructions[2845] ; les demandes d'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres ; les réponses aux questions écrites et les demandes de publication au Journal officiel.

- La fonction presse et communication

Les collaborateurs du ministre, à commencer par son conseiller en communication, peuvent s'appuyer sur le bureau pour assurer la fonction communication du ministre et du ministère. Le bureau doit en effet assurer une *veille médiatique* en matière de presse écrite, audiovisuelle et en ligne, concourir au développement des relations du ministère avec la presse, concevoir, réaliser et diffuser des revues, synthèses, analyses, communiqués et dossiers de presse.

- La fonction de centralisation des dossiers de propositions de distinctions honorifiques

Le Bureau doit centraliser et instruire les propositions de distinctions honorifiques qui parviennent au ministre. Il gère à la fois la gestion des nominations dans les ordres nationaux au titre du contingent réservé à son ministre mais également celle des nominations à caractère ministériel.

- La fonction de coordination logistique du cabinet

Le bureau est chargé de l'intendance du cabinet, c'est-à-dire de la gestion des moyens logistiques alloués à celui-ci. À ce titre, il commande les fournitures, gère les stocks, contrôle

[2844] Par exemple, peut-on lire dans le Guide légistique : « Les textes doivent être expédiés au secrétariat général du Gouvernement par le chef du bureau du cabinet, et lui seul, à l'attention du service de la législation et de la qualité du droit » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 2.1.7).

[2845] « Il revient à chaque bureau de cabinet de se doter d'un outil de suivi lui permettant de s'assurer du respect des délais mentionnés dans la présente fiche et d'alerter en temps utile les intervenants à l'origine de retards. Un bilan de la mise en œuvre de ces règles est adressé chaque semestre au secrétariat général du Gouvernement (service de la législation et de la qualité du droit) en faisant état, le cas échéant, des difficultés rencontrées à cet égard » (*Idem*, fiche 2.1.7).

les achats, les commandes et les factures. Par ailleurs, il assure la restauration du ministre[2846] et des personnels du cabinet et organise les manifestations et réceptions. Enfin, il veille au bon entretien et à la sécurité de l'hôtel du ministre, du ministre et des membres du cabinet.

Au surcroît, le bureau gère administrativement l'ensemble des personnels du cabinet et du bureau lui-même. Il assure notamment la gestion des ressources humaines (recrutement, formation, congés, primes, etc) des personnels du cabinet.

Au regard de tout ce qui vient d'être dit, l'on peut dire que le Gouvernement jouit une nouvelle fois d'une pleine autonomie dans la définition des fonctions des cabinets ministériels. Tel est également le cas s'agissant de la définition des fonctions des collaborateurs gouvernementaux travaillant au sein de ces cabinets.

SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES MEMBRES DES CABINETS MINISTÉRIELS

Le cabinet ministériel, comme l'illustre l'organigramme ci-avant, comprend de nombreux membres aux fonctions bien distinctes. Au sommet du cabinet se trouve le directeur de cabinet et son directeur adjoint qui dirigent le cabinet pour le compte du ministre et dont les fonctions ont été définies au fil du temps par la coutume gouvernementale. Cette dernière veut que le cabinet comprenne également un chef et un chef adjoint de cabinet qui ne dirigent pas le cabinet mais qui en gèrent les aspects administratifs, financiers et humains et qui gèrent l'agenda politique du ministre avec le chef ou la cheffe du secrétariat particulier (§1). Le cabinet se compose par ailleurs de membres hors hiéarchie qui ne sont pas placés sous l'autorité du *dir-cab* mais sous l'autorité directe du ministre en raison des liens particuliers qu'ils cultivent avec lui. Le cœur du cabinet est ensuite constitué par les conseillers politiques et techniques du ministre dont les appellations peuvent évoluer avec le temps (§2). Enfin, il faut souligner la nature particulière du rôle assigné au directeur de cabinet du Premier ministre ainsi qu'aux conseillers chefs de file de ce même cabinet (§3).

[2846] *A priori*, le repas du ministre est gratuit lorsqu'il le prend dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire lors des petits-déjeuners, déjeuners ou dîners de travail.

§1 – Une pleine autonomie dans la répartition des fonctions entre le directeur de cabinet, le chef de cabinet et leurs adjoints

En l'absence de dispositions juridiques, la marge d'action du directeur de cabinet « dépend de la personnalité des ministres et des ministères : certains ministres ne se réservent que les affaires politiques importantes »[2847]. De la même manière, les marges de manœuvre du directeur adjoint (A) et du chef de cabinet (B) dépendent elles-mêmes du bon vouloir du ministre et du directeur de cabinet lui-même, puisqu'aucun arrêté ne vient organiser la distribution fonctionnelle au sein du cabinet.

A. La coutume gouvernementale a façonné les fonctions de directeur et de directeur-adjoint de cabinet

Le directeur de cabinet est une sorte d'*alter ego* du ministre, de « vice-ministre » en tant qu'il est le « premier des conseillers »[2848] du ministre. Ses fonctions ont été progressivement façonnées par la coutume gouvernementale mais chaque ministre est libre de laisser plus ou moins de marge de manœuvre à son directeur (1). Dans sa lourde tâche quotidienne, le directeur de cabinet est secondé par un ou deux *dir-cab* adjoints dont les fonctions sont également le produit de l'histoire gouvernementale (2).

1. Les fonctions du directeur de cabinet

Le directeur de cabinet est théoriquement le supérieur de tous les membres du cabinet, à l'exception des membres placés hors hiérarchie[2849], mais aussi des services d'administration centrale dont il est « le directeur des directeurs »[2850]. Normalement, le directeur a autorité sur l'ensemble du cabinet mais également sur le secrétaire général du ministère et les directeurs d'administration centrale[2851]. Cela signifie qu'il peut donner des instructions à tous les acteurs

[2847] C. BIGAUT, *op. cit.*, p. 143.
[2848] O. DUHAMEL, *op. cit.*, p. 600.
[2849] Cf. *infra* §2, A.
[2850] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 113. Signe de la soumission de l'administration centrale au cabinet du ministre, ce sont les secrétaires généraux et directeurs qui se déplacent au cabinet du ministre pour rencontrer le directeur de cabinet et non l'inverse. En effet, « la règle observée dans tous les cabinets ministériels est que ce sont les directeurs qui doivent se déplacer pour rencontrer les membres du cabinet même lorsque ceux-ci n'exercent que des responsabilités modestes ». Pourtant, « dans ce dernier cas, on peut douter qu'elle soit conforme à l'échelle des responsabilités et le ministre serait bien avisé d'en rompre le caractère systématique » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 92). Au surcroît, « dans le traitement des affaires, voire dans le fonctionnement de l'État, un conseiller technique pèse trop souvent plus qu'un directeur : c'est là une inversion des valeurs et des responsabilités qui ne laisse pas d'être préoccupante » (*Idem*, p. 100). En clair, les dirigeants de l'administration centrale seraient « placés dans une situation de dépendance fonctionnelle et intellectuelle qui n'est pas à la mesure de leurs responsabilités statutaires » (*Idem*, p. 94).
[2851] Or, il faut préciser qu'il arrive parfois que le directeur de cabinet des ministres délégués ou des secrétaires d'État soit en même temps membre du cabinet du ministre de tutelle (Cf. par ex. : Arrêté du 6 juillet 2011 portant nomination au cabinet de la secrétaire d'Etat auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale,

administratifs du ministère et qu'il représente le lien privilégié entre le ministre et son département ministériel. L'usage gouvernemental veut d'ailleurs que, lorsqu'un nouveau directeur est pressenti ou nommé, il entre immédiatement en contact avec un certain nombre d'acteurs de premier rang, à commencer par : le secrétaire général ou le secrétaire général adjoint de l'Élysée, le directeur de cabinet du Premier ministre et le Secrétaire général du Gouvernement.

La première grande fonction du directeur de cabinet consiste à organiser le recrutement des membres du cabinet. Selon l'intérêt et la disponibilité du ministre nouvellement nommé, l'autonomie du directeur en la matière sera plus ou moins grande. Or, le ministre peut tout à fait confier ce rôle très politique à son chef de cabinet. Quoi qu'il en soit, il va sans dire que le cabinet sera d'autant plus efficace que le directeur aura participé activement au choix des personnes dont il sera entouré au quotidien.

La deuxième fonction du directeur réside dans la ventilation des tâches au sein du cabinet et à la tête des directions. Si chaque collaborateur se voit attribuer un titre, il appartient au directeur de répartir puis de superviser le travail de chacun d'entre-eux[2852]. En outre, quand bien même il existe un décret d'organisation du ministère et des arrêtés portant application de celui-ci, le directeur de cabinet coordonne dans la pratique, avec le secrétaire général du ministère, l'activité des différents directeurs de son administration centrale.

Le directeur du cabinet est ainsi naturellement amené à réunir régulièrement aussi bien les grands dirigeants de son administration centrale que les membres de son cabinet car il est très rare que le ministre en personne les réunisse, son emploi du temps étant très chargé. Autrement dit, la responsabilité de la présidence de ces deux types de réunions revient « normalement au directeur de cabinet à tel point que l'habitude se prend dans nombre de cabinets d'organiser cette réunion le mercredi matin à l'heure du conseil des ministres c'est-à-dire à un moment où précisément le ministre ne peut être présent sinon fugacement à son retour de l'Élysée »[2853].

Le directeur doit surtout traiter avec célérité toutes les informations internes[2854] et externes qui lui parviennent pour en faire la synthèse. Il doit faire parvenir les informations essentielles au ministre et faire redescendre les autres informations à traiter aux acteurs concernés, à commencer par les conseillers du cabinet ou les directeurs d'administration

---

chargée de la famille, texte 95, J.O. du 8 juillet 2011 & Arrêté du 13 juillet 2011 portant nomination au cabinet de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, texte 58, J.O. du 16 juillet 2011).

[2852] La distribution des tâches s'effectue souvent à l'occasion de la réunion des membres du cabinet qui se déroule généralement le mercredi matin, pendant que le ministre siège au Conseil des ministres.

[2853] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 74.

[2854] Les notes internes des conseillers techniques ou des services par exemple.

centrale. Enfin, il traite lui-même, voire conserve une partie de l'information à laquelle il a accès pour peser dans le processus décisionnel politique et administratif.

Disposant de l'information de première main et de l'oreille du ministre, le directeur est effectivement à l'origine de la politique ministérielle. Il définit le programme de travail du ministère, donne des impulsions ainsi que des directives aux membres du cabinet ainsi qu'aux directeurs de l'administration et assure lui-même leur suivi.

Le directeur rend par ailleurs des arbitrages. En bon diplomate, il lui appartient de concilier les antagonismes à l'intérieur du cabinet comme au sein des directions en suggérant des « compromis pour débloquer les situations »[2855]. Lorsque les consensus ne se dégagent pas d'eux-mêmes, le directeur du cabinet arbitre au nom du ministre. S'il juge la question fondamentale politiquement, il la soumet à l'arbitrage propre de son ministre. Autant dire que « par nature, le directeur de cabinet doit donc allier sens politique et autorité administrative »[2856].

La fonction juridique la plus importante du directeur se matérialise sans doute dans la signature qu'il peut apposer sur certains actes en lieu et place du ministre. Le directeur peut effectivement, par délégation, signer des arrêtés ministériels, des circulaires, des notes ou des directives du ministre. Toutefois, il ne peut pas contresigner les décrets à la place du ministre.

Au surplus, le directeur est le premier porte-parole du ministre. Il le représente au sein de nombreuses instances, dans certaines réunions interministérielles, à la réunion hebdomadaire des directeurs de cabinet à Matignon ou dans certaines manifestations à caractère officiel. En revanche, à l'évidence, le directeur ne peut pas assister au Conseil des ministres ou remplacer son ministre sur les bancs de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Le rôle du directeur ne se limite pas à la représentation du ministre ; il reçoit également les personnes ou les délégations auxquelles le ministre n'a pas le temps d'accorder une audience, le cas échéant pour déterminer s'il est pertinent que le ministre les accueille à son tour. Dans toutes ces fonctions, il est secondé par un ou deux directeurs adjoints de cabinet.

2. Les fonctions du directeur adjoint de cabinet

Le directeur adjoint du cabinet est la doublure du directeur de cabinet. La tradition veut que son profil soit complémentaire de celui de son directeur. En effet, « la bonne règle commande que son profil administratif soit complémentaire de celui du directeur. Si ce dernier est issu d'un corps voué aux tâches régaliennes, son adjoint sera normalement un

[2855] C. BIGAUT, *op. cit.*, p. 142.
[2856] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 45.

spécialiste des questions économiques et sociales »[2857]. Cette complémentarité peut même être renforcée par la présence d'un second directeur adjoint de cabinet dans les ministères les plus importants[2858].

Compte tenu de l'absence de dispositions réglementaires définissant ses fonctions, il assume toutes les compétences que le directeur veut bien lui déléguer. Autrement dit, il peut potentiellement assumer toutes les tâches du directeur, y compris la signature des arrêtés et circulaires comme l'y autorise le décret du 27 juillet 2005[2859].

Dans la pratique, le directeur de cabinet conserve souvent le monopole du traitement des questions politiques les plus importantes du ministère. En revanche, au sein même du cabinet, cette gestion administrative et financière est plutôt dévolue au chef de cabinet et à ses adjoints.

B. La coutume gouvernementale a façonné les fonctions de chef et de chef-adjoint de cabinet

Le chef de cabinet est théoriquement[2860] placé sous l'autorité du directeur de cabinet. Dans l'organigramme, il apparaît même généralement juste après le directeur et le directeur adjoint[2861]. Dans les ministères les plus importants, il est épaulé par un chef de cabinet adjoint à qui il peut déléguer une partie des tâches qui lui sont attribuées[2862].

Le chef de cabinet n'exerce pas *à proprement parler* une fonction politique ou technique mais plutôt, une fonction logistique de gestion intérieure du cabinet. Fidèle du ministre, il gère les questions concrètes du quotidien (1). Superintendant, il assure la gestion administrative et financière interne du cabinet (2).

1. Les fonctions exercées directement pour le compte du ministre

Le chef de cabinet et son adjoint, avec l'appui du bureau du cabinet et du chef ou de la cheffe du secrétariat particulier, gèrent l'agenda du ministre. Autrement dit, ils sont en charge de l'organisation des rendez-vous, des réunions, des déjeuners et dîners officiels ou privés,

---

[2857] O. SCHRAMECK, *op. cit*., p. 110

[2858] Cf. par ex. pour le ministère de l'Éducation nationale : Arrêtés du 9 janvier 2013 portant nomination au cabinet du ministre, textes n°34 et n°36, J.O. du 13 janvier 2013.

[2859] Cf. Article 2 du Décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 précité.

[2860] Dans certains cabinets, il arrive que le chef de cabinet, de par sa proximité avec le ministre, ait la main sur les collaborateurs politiques là où le directeur commande les collaborateurs techniques.

[2861] Cf. par ex. pour le ministère de l'intérieur : Arrêté du 22 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, J.O. du 27 juin 2012.

[2862] Cf. par ex. pour le ministère de l'Éducation nationale et pour le ministère de la Culture : Arrêté du 22 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°51, J.O. du 27 juin 2012 ; Arrêté du 6 décembre 2012 portant nomination au cabinet de la ministre, texte n°54, J.O. du 11 décembre 2012.

des déplacements en France, des voyages à l'étranger[2863] et de l'entretien du réseau du ministre.

Le chef du cabinet et ses collaborateurs sont également commissionnés par la coutume gouvernementale, à la gestion des dépenses particulières que le ministre engage dans l'exercice de ses fonctions. Ainsi règlent-ils les questions liées à la restauration, au logement, aux achats et à la sécurité du ministre.

Jouant un rôle clé, le chef de cabinet soumet par ailleurs au ministre les propositions de décorations. Non seulement il suggère au ministre une liste de personnes susceptibles de recevoir une décoration ministérielle[2864], mais également une liste d'individus méritant une décoration nationale[2865].

Le second grand domaine de responsabilité du chef de cabinet et de son adjoint a trait à la gestion administrative et financière du cabinet.

2. Les fonctions de gestion administrative et financière du cabinet

Le chef de cabinet s'appuie à la fois sur le secrétariat particulier du ministre et sur le Bureau pour gérer administrativement et financièrement le cabinet.

Le chef de cabinet et son équipe assurent la gestion administrative du cabinet. Comme pour le ministre, ils s'occupent de la gestion de l'emploi du temps des collaborateurs de cabinet, de leurs déplacements, de leurs repas, de leurs achats, de leurs fournitures, de l'ameublement et de l'équipement de leur bureau.

Le chef de cabinet et son équipe assurent également la gestion financière du cabinet. Il gère le budget alloué à ce dernier : frais d'équipement, frais de restauration, frais de mission, frais de transport, frais de réception, etc. Avec le ministre et le directeur de cabinet, le chef de cabinet est notamment chargé de déterminer et de gérer les enveloppes d'indemnités de sujétions particulières.

Au-delà du directeur et du chef de cabinet, les membres du Gouvernement ont également toute latitude pour distribuer les fonctions entre les autres membres de leur cabinet.

[2863] Si le ministre doit voyager en dehors de la France, il appartient au chef de cabinet de demander l'agrément du Quai d'Orsay et de signaler au SGG celui-ci.
[2864] Cf. *supra* L'Ordre des Palmes académiques, l'Ordre du Mérite agricole au ministère ou l'Ordre des Arts et les Lettres.
[2865] Cf. *supra* L'Ordre de la légion d'honneur ou l'Ordre du Mérite national.

§2 – Une pleine autonomie dans la répartition des fonctions entre les autres membres du cabinet

Le ministre et son directeur sont également totalement autonomes dans la répartition des fonctions entre les différents collaborateurs du cabinet. Aucune disposition constitutionnelle, législative ou réglementaire ne vient définir les fonctions des conseillers hors hiérarchie, des conseillers simples, des conseillers techniques (A), ni même des chargés de mission, des attachés parlementaires, des attachés de presse et du chef du secrétariat particulier toutes ces fonctions ayant été façonnées par la coutume (B). Celle-ci n'est toutefois pas immuable, certaines fonctions ont beaucoup évolué au cours du temps (C).

A. La coutume gouvernementale a toujours toléré la présence de conseillers *hors hiérarchie* au sein du cabinet

Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, le directeur n'apparaît pas nécessairement au sommet de l'organigramme du cabinet[2866]. Au surplus, quand bien même certains conseillers apparaissent dans l'organigramme juste après lui, ils peuvent ne pas lui être subordonnés hiérarchiquement en raison du lien particulier qu'ils entretiennent avec le ministre.

Le ministre peut décider d'attribuer à certains fidèles le titre de « conseiller spécial »[2867], de « conseiller politique »[2868], de « conseiller auprès du ministre »[2869] ou de « chargé de mission auprès du ministre », voire tout autre titre honorifique qu'il juge approprié. En conférant l'un de ces titres, le ministre signifie la position particulière de proximité qu'il entretient avec certains membres de son cabinet qui ne sauraient, en cette qualité, obéir à une autorité hiérarchique autre que la sienne.

La fonction du conseiller politique est pleinement définie par le ministre. En vérité, ce conseiller est à la fois, *le baromètre*, *la boîte à idées*, *la boussole* et parfois *la plume* du ministre. À l'intérieur du cabinet, il observe le fonctionnement de celui-ci et en rend compte à son chef ; à l'extérieur, il jauge la réception de la politique du ministre sur l'opinion publique. Plus disponible que le ministre, il prend le temps de la réflexion et cherche pour lui des idées neuves. Lorsque le ministre hésite dans la direction à suivre, le conseiller spécial l'aide à

[2866] Par exemple, le conseiller spécial de Mme Cécile Duflot apparaissait avant son directeur de cabinet dans l'ordre protocolaire (Cf. Arrêté du 3 juillet 2012 portant nomination au cabinet de la ministre, texte n°57, 6 juillet 2012).

[2867] Cf. par ex. : Arrêté du 29 novembre 2012 portant nomination au cabinet de la ministre, texte n°64, J.O. du 1er décembre 2012 ; Arrêté du 28 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°56, 3 juillet 2012.

[2868] Cf. par ex. : Arrêté du 15 mars 2013 portant nomination au cabinet du ministre de l'économie et des finances, texte n°58, J.O. du 26 mars 2013.

[2869] Cf. par ex. : Arrêté du 22 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°71, J.O. du 27 juin 2012.

trancher. Enfin, il arrive parfois que le conseiller politique rédige un certain nombre de discours à connotation très politique, se substituant alors à la plume officielle du ministre.

Sans être totalement « hors hiérarchie », le chef, ou, plus communément, la cheffe du secrétariat particulier, est la secrétaire particulière du ministre et occupe, à ce titre, une place tout à fait à part. Souvent collaboratrice de longue date, elle est le filtre ultime pour qui veut accéder au ministre. De concert avec le chef de cabinet, elle gère l'agenda du ministre, en particulier les rendez-vous plus personnels du ministre. Elle transmet au ministre les communications téléphoniques les plus importantes et s'occupe du courrier personnel et réservé au ministre, lequel ne passe pas nécessairement par le Bureau du cabinet. Au surplus, elle rédige certains courriers particuliers du ministre.

Non moins importants pour le ministre, les conseillers et les conseillers techniques constituent le noyau dur de tout cabinet ministériel.

B. La coutume gouvernementale a toujours organisé le noyau dur du cabinet autour des conseillers et des conseillers techniques

Le cabinet regroupe à la fois des *conseillers politiques* et des *conseillers techniques*. Les premiers ont une vocation plus politique et ne sont pas nécessairement issus de la fonction publique. Les seconds proviennent des services de l'administration centrale, sont souvent moins investis politiquement et ont essentiellement pour fonction de conseiller techniquement leur ministre[2870].

Traditionnellement, le ministre et son directeur[2871] attribuent à chacun des conseillers une fonction particulière qui correspond *grosso modo* aux grands domaines d'activité du ministère[2872] ainsi qu'aux priorités politiques définies par le ministre[2873]. Aux côtés de ces

---

[2870] Olivier Ferrand a expliqué que « ''depuis une petite dizaine d'années, beaucoup de hauts fonctionnaires sont quasi contraints d'aller servir un ministre de droite s'ils veulent progresser'' (... La subtile distinction opérée à l'intérieur des cabinets entre les conseillers techniques, d'une part, et les conseillers politiques, d'autre part, permet de surmonter les cas de conscience à peu de frais (…). Le phénomène n'est pas nouveau. Au début des années 1990, le cabinet du ministre socialiste Pierre Bérégovoy comportait déjà des conseillers dont le cœur balançait à droite. ''Sous Lionel Jospin, il y avait aussi des conseillers qui seraient allés en cabinet quelle que soit la couleur politique du gouvernement, confie un ancien de Bercy'' (Cité in : T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit*., p. 163). Il faut savoir également que « les phénomènes de l'inflation des cabinets et d'amoindrissement du rôle des services s'auto-entretiennent. Le cabinet, se comportant comme un substitut à l'administration, attire à lui les agents les plus compétents du ministère, appauvrissant dès lors les services qui sont encore moins à même de développer une expertise convaincante pour le ministre » (CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit*., p. 11).

[2871] Il se peut que le Premier ministre demande à un membre du Gouvernement de confier à un de ses collaborateurs de cabinet une fonction particulière. Ainsi par exemple, Jean-Marc Ayrault a demandé à chaque ministre au sein de son cabinet « un interlocuteur privilégié du ministère du droit des femmes » (Circulaire du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. n°196 du 24 août 2012, p. 13761).

[2872] Par exemple, le conseiller police, le conseiller gendarmerie, le conseiller immigration, le conseiller intégration ou le conseiller sécurité civile au ministère de l'Intérieur.

conseillers spécialisés dans les grandes thématiques du ministère, l'on trouve parfois – en particulier dans les plus grands cabinets ministériels – : un conseiller diplomatique[2874], un conseiller juridique[2875], un conseiller économique[2876], voire un conseiller social[2877]. Dans chaque cabinet des ministres de plein exercice, travaille théoriquement un « conseiller budgétaire »[2878] issu du ministère des finances, parfois appelé « conseiller au budget » ou « conseiller budget »[2879].

La première fonction de tous ces collaborateurs consiste à maîtriser leurs dossiers de manière approfondie afin de pouvoir conseiller le ministre aux plans technique et politique. Non seulement ils font remonter au ministre des notes pour l'informer ou lui faire des propositions mais ils peuvent être sollicités à chaque instant par le directeur du cabinet ou ses adjoints pour préparer une note commandée par eux-mêmes ou le ministre en personne.

La deuxième fonction de ces collaborateurs consiste à définir les positions du ministère en amont de la phase interministérielle. Avant de suivre le circuit interministériel traditionnel, toutes les décisions importantes d'un ministère sont préparées de concert ou concurremment par les collaborateurs ministériels et les membres de l'administration centrale. En général, avant de se rendre à une réunion interministérielle, des contacts informels se nouent entre les membres des cabinets ministériels concernés mais aussi entre les collaborateurs de cabinets et les services d'administration centrale afin de trouver des compromis. De même, avant toute réunion interministérielle, le conseiller du cabinet

---

[2873] Ainsi trouve-t-on par exemple au cabinet du ministre de l'Éducation nationale, un conseiller en charge du décrochage scolaire (Arrêté du 9 janvier 2013 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°35, J.O. du 16 janvier 2013), un conseiller en charge de la sécurité des établissements (Arrêté du 29 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°42, J.O. du 3 juillet 2012) ou un conseiller à la formation des maîtres (Arrêté du 22 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°51, J.O. du 27 juin 2012) ; de même y-a-t-il au cabinet du ministre du développement un conseiller en charge des biens publics mondiaux (Arrêté du 22 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement, texte n°65, J.O. du 5 juillet 2012) ; ou bien encore un conseiller en charge de la nouvelle économie industrielle au cabinet du ministre du Redressement productif (Arrêté du 22 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°72, J.O. du 27 juin 2012).

[2874] Cf. par ex. : Arrêté du 28 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°56, J.O. du 3 juillet 2012 ; Arrêté du 26 juin 2012 portant nomination au cabinet de la ministre, texte n°98, J.O. du 30 juin 2012.

[2875] Cf. par ex. : Arrêté du 22 juin 2012 portant nomination au cabinet de la ministre, texte n°99, J.O. du 30 juin 2012.

[2876] Cf. par ex. : Arrêté du 1er septembre 2012 portant nomination au cabinet du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, texte n°72, J.O. du 13 septembre 2012.

[2877] Cf. par ex. : Arrêté du 22 octobre 2012 portant cessation de fonctions et nomination au cabinet du ministre, texte n°72, J.O. du 3 novembre 2012.

[2878] Cf. par ex. : Arrêté du 5 juillet 2012 portant nomination au cabinet de la ministre, texte n°53, J.O. du 10 juillet 2012.

[2879] Cf. par ex. : Arrêté du 22 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°72, J.O. du 27 juin 2012.

compétent s'entretiendra avec son directeur ou son directeur adjoint de cabinet pour arrêter la ligne politique qu'il devra défendre lors de la *RIM*[2880].

La troisième fonction de ces collaborateurs de cabinet réside précisément dans la représentation du ministre au sein des réunions interministérielles qui se tiennent à Matignon. Au cours de ces réunions, il leur échoit de défendre les positions de leur ministre. Leur pouvoir est ici très important car ils parlent au nom de celui-ci et ont compétence pour engager l'ensemble du ministère sur les questions qui sont débattues au cours de ces réunions. Un rapport conjoint du Conseil d'État et de l'Inspection générale des finances a souligné que les réunions interministérielles mobilisent fortement les membres de cabinets ministériels. En analysant l'agenda d'un ancien membre du cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, ce rapport établit le constat suivant : entre les mois d'avril 2006 et avril 2007 inclus, ce collaborateur a participé « à 156 réunions interministérielles, qui ont représenté une durée totale de 223 heures. La période comptant approximativement 225 jours ouvrables, ce membre de cabinet ministériel a donc passé en moyenne au moins une heure par jour ouvrable en réunion interministérielle – sans compter, pour chaque réunion, une heure de transport pour gagner l'hôtel de Matignon et en revenir »[2881].

La quatrième fonction est d'ordre légistique. Les conseillers participent activement à la rédaction des avant-projets de loi, des actes réglementaires et des circulaires ministérielles, en étroite collaboration avec les directions du ministère, le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du Gouvernement.

La cinquième fonction est hiérarchique. Les conseillers supervisent le travail de l'administration centrale afin de vérifier que la politique et les directives du ministre soient fidèlement appliquées par les services[2882]. À cet égard, les conseillers apparaissent en fait comme les « intermédiaires obligatoires entre le ministre et les fonctionnaires du ministère »[2883].

Même si toutes ces fonctions sont relativement standardisées, rien n'est gravé dans le marbre. En l'absence de règles écrites, les membres du Gouvernement peuvent définir eux-

---

[2880] Cela étant, si les Premiers ministres ont toujours encouragé les négociations interministérielles informelles, ils ont régulièrement condamné la pratique des réunions interministérielles informelles comme en atteste par exemple une note du cabinet du Premier ministre de 1983 : « Je vous demande de veiller à ce que ne se développe pas la pratique des réunions interministérielles officieuses, tenues sans convocation écrite et hors la présence des chargés de mission du SGG, dès lors que ces arbitrages peuvent être rendus ou des décisions mises en forme au cours de ces réunions. Vous en comprenez facilement les inconvénients » (Note du 9 décembre 1983).

[2881] CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, Annexe 4, p. 10.

[2882] Or, si « le conseiller est au service du ministre, il est aussi au service de la direction d'où il vient, et où il va retourner » (Philippe Marini, cité in : T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit.*, p. 23).

[2883] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 110.

mêmes les fonctions dévolues à chacun de leur collaborateur. D'ailleurs, avec le temps, certaines fonctions évoluent.

C. La coutume gouvernementale n'est pas figée : l'exemple de la mutation progressive des fonctions de chargé de mission, d'attaché parlementaire et d'attaché de presse

Signe que la coutume gouvernementale n'est pas immuable et qu'elle évolue avec le temps, depuis la fin des années 1990, dans la composition des cabinets, trois titres ont tendance à muter : celui de *chargé de mission*, qui semble en voie d'extinction ; celui d'*attaché parlementaire*, qui a été modernisé au profit de l'appellation de *conseiller parlementaire* ; enfin, celui de l'*attaché de presse*, auquel se substitute toutes sortes de dénominations autour de l'idée de communication.

- La désuétude progressive du titre de *chargé de mission*

Le titre de chargé de mission est généralement attribué à de jeunes collaborateurs auxquels l'on confie une mission plus ou moins précise au sein du cabinet. Comme le conseiller, il suit un certain nombre de dossiers et livre des avis techniques ou politiques sur ceux-ci. Il peut se voir par ailleurs confier des missions ponctuelles par le ministre ou le directeur de cabinet. Ce titre a tendance à être de moins en moins employé[2884].

- La transformation de la fonction d'attaché parlementaire en *conseiller parlementaire*

Le titre d'attaché parlementaire tend à disparaître progressivement au profit du titre de « conseiller parlementaire »[2885], de « conseiller relations avec le Parlement »[2886] ou de « conseiller en charge des relations avec le Parlement »[2887] notamment. Autrement dit, le titre « d'attaché » tend à s'effacer au profit du titre de « conseiller ». Ce collaborateur a pour fonction essentielle d'assurer le lien entre le ministre, le Parlement et les parlementaires.

D'une part, il doit répondre aux sollicitations des parlementaires qui sont adressées au ministre. Pour régler les questions ou les problèmes soulevés, le conseiller parlementaire se tourne souvent vers les services.

[2884] Par exemple, lorsque le Gouvernement Ayrault était en place, le titre n'avait été utilisé qu'au sein de deux cabinets ministériels.

[2885] Cf. par ex. : Arrêté du 26 juin 2012 portant nomination au cabinet de la ministre, texte n°87, J.O. du 30 juin 2012.

[2886] Cf. par ex. : Arrêté du 22 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre, texte n°29, J.O. du 7 juillet 2012.

[2887] Cf. par ex. : Arrêté du 28 juin 2012 portant nomination au cabinet du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, texte n°66, J.O. du 5 juillet 2012.

D'autre part, le conseiller chargé des relations avec le Parlement rencontre régulièrement les parlementaires pour leur expliquer la politique de son ministre, de même qu'il informe celui-ci sur la réception de sa politique par les parlementaires.

Enfin, le conseiller parlementaire doit suivre attentivement les travaux du Sénat et de l'Assemblée et participer activement à l'élaboration des projets de loi. En amont du dépôt du projet de loi, il travaille en concertation avec le cabinet du ministre ou secrétaire d'État en charge des relations avec le Parlement, en particulier pour négocier la place du projet de loi dans le calendrier parlementaire. Au début de la rédaction du projet de loi, il doit trouver le meilleur rapporteur possible et organiser un rendez-vous de celui-ci avec son ministre ainsi qu'avec les membres du cabinet et de l'administration centrale concernés par le projet de texte. Au cours de l'examen du texte au Parlement, le conseiller parlementaire suit de près le processus législatif et entretient des liens étroits avec le rapporteur parlementaire du texte[2888].

- La transformation de la fonction d'attaché de presse en *conseiller en charge de la communication*

De la même manière que le titre d'attaché parlementaire, le titre d'*attaché de presse* est de moins en moins usité. Avec la montée de l'importance de la dimension communication, l'attaché de presse d'antan est davantage devenu un conseiller « presse » et « communication »[2889] chargé d'assurer une mission de relations publiques au sens large. Comme son nom l'indique, ce conseiller a pour fonction de gérer les relations entre les médias et son ministre ainsi que d'assurer la communication interne et externe de celui-ci[2890].

Compte tenu de l'importance de cette mission, la fonction communication au sein du cabinet est de plus en plus souvent assurée par plusieurs conseillers, voire confiée à une équipe. Tel est notamment le cas dans les ministères régaliens et tout spécialement aux cabinets des ministres de la Défense[2891] et des Affaires étrangères[2892], tant la communication pour ces ministères est une question sensible diplomatiquement, techniquement et politiquement. Or, la coutume gouvernementale n'étant pas immuable, les membres du Gouvernement de Jean-Marc Ayrault semblent avoir eu moins recours à des équipes de

[2888] Sur ce point, cf. : C. BIGAUT, *op. cit*., p. 158-163.
[2889] Cf. *supra* Titre 1, Chapitre 1, Section 1.
[2890] Pour connaître plus en détails sa mission, cf. : C. BIGAUT, *op. cit*., p. 150-157.
[2891] Cf. par ex. le cabinet de M. Longuet en 2011 qui comprenait une conseillère pour la communication et la presse, une conseillère technique pour les prises de parole publiques du ministre, un conseiller technique pour les études et analyses (Cf. Arrêté du 14 octobre 2011, J.O. du 15 octobre 2011).
[2892] Cf. par ex. le cabinet de M. Juppé en 2011 qui comprenait un conseiller communication et presse ainsi qu'un conseiller chargé spécifiquement de la rédaction des discours (Cf. Arrêté du 1er avril 2011, J.O. du du 7 avril 2011). Au total, avec les autres cabinets des ministres relevant du pôle Affaires étrangères (MM. Douillet (1), Raincourt (1) et Wauquiez (2)), le Quai d'Orsay comptait six conseillers en communication.

conseillers en communication au sein de leur cabinet[2893], préférant s'appuyer sur leur administration centrale et le SIG pour assurer cette fonction en lien cependant étroit avec leur cabinet.

Au regard de ce dernier exemple et de tous les éléments mis en lumière ci-avant, il a été possible de constater que la définition des fonctions des membres des cabinets ministériels obéit au principe de la pleine autonomie. Tel est le cas a fortiori pour la répartition des fonctions au sein du cabinet de Matignon.

§3 – Une pleine autonomie dans la répartition des fonctions au sein du cabinet du Premier ministre

Le cabinet du Premier ministre obéit au « culte de l'efficacité »[2894]. Celle-ci n'est atteignable qu'à la condition que le directeur de cabinet du chef du Gouvernement dispose de tous les moyens nécessaires pour asseoir son autorité sur les autres cabinets ministériels (A). De la même manière, l'efficacité est le résultat d'une organisation spécifique du cabinet de Matignon qui ressemble à un Gouvernement miniature organisé autour de conseillers chefs de file (B).

A. La coutume gouvernementale a conféré au directeur de cabinet du Premier ministre une primauté fonctionnelle sur l'ensemble des directeurs de cabinet

Le directeur de cabinet du Premier ministre assure d'abord « la direction fonctionnelle »[2895] de son propre cabinet. À ce titre, il accomplit les mêmes fonctions que tout directeur : recruter les membres du cabinet, répartir les tâches au sein du cabinet, réunir ses collaborateurs[2896], synthétiser l'information, arbitrer et signer pour son ministre.

Or, le directeur de cabinet de Matignon dispose également de la « primauté fonctionnelle »[2897] sur l'ensemble des directeurs de cabinet des membres du Gouvernement et, *a fortiori*, sur l'ensemble des collaborateurs ministériels du Gouvernement. Qui plus est, au lieu de participer à la définition de la ligne politique d'un ministère, il trace, avec le Premier ministre, les grandes lignes de l'ensemble de la politique gouvernementale. De même, ses décisions et arbitrages concernent l'ensemble du Gouvernement et pas seulement Matignon.

[2893] Parmi les ministres titulaires d'une fonction régalienne sous le Gouvernement Ayrault, seul M. Moscovici comptait officiellement deux conseillers en communication (Cf. Arrêtés J.O. du 21 juillet 2012 et 22 octobre 2013).
[2894] M. LONG, *op. cit.*, p. 41.
[2895] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 109.
[2896] Le directeur de cabinet du chef du Gouvernement « réunit en général le cabinet chaque semaine sous sa présidence, le mercredi matin, pendant que le Premier ministre assiste au Conseil des ministres à l'Elysée » (P. ARDANT, *op. cit.*, p. 96).
[2897] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 104.

Afin de définir, coordonner et contrôler la politique gouvernementale, le directeur de cabinet du Premier ministre réunit chaque semaine l'ensemble des directeurs de cabinet[2898], préside jusqu'à dix réunions par jour et prend des dizaines de décisions au quotidien[2899]. Très régulièrement, le directeur de cabinet du Premier ministre peut envoyer des circulaires ou des notes : aux membres du Gouvernement[2900], aux directeurs de cabinet[2901] ou aux directions d'administration centrale. Ces notes ont vocation à indiquer la direction de l'action gouvernementale ou à donner un certain nombre d'instructions au nom du Premier ministre mais qui sont destinées à rester dans « le sérail gouvernemental »[2902].

Notons que la primauté fonctionnelle conférée au directeur de cabinet du Premier ministre vaut également pour son chef de cabinet vis-à-vis des autres chefs de cabinet. Qu'on en juge par exemple par les propos tenus par un ancien Premier ministre dans une circulaire datée de 2010 : « vous transmettrez trimestriellement à mon chef de cabinet un état de vos dépenses, permettant de vérifier que les instructions concernant la baisse de 10% des ISP pour vos collaborateurs ainsi que la baisse de 10% des dépenses de fonctionnement de votre cabinet, est bien respectée »[2903].

Cette prééminence se retrouve chez les *conseillers chefs de file* du cabinet du Premier ministre qui constituent la garde technique rapprochée du chef du Gouvernement, sinon parfois la doublure de certains ministres.

B. La coutume gouvernementale a conduit à organiser fonctionnellement le cabinet du Premier ministre autour de *conseillers chefs de file*

Le cabinet du Premier ministre est pléthorique par rapport aux autres cabinets ministériels ; il comprend en moyenne une soixantaine de collaborateurs[2904].

Au niveau fonctionnel, l'ensemble des collaborateurs du cabinet du Premier ministre jouent *grosso modo* le même rôle que les conseillers des autres cabinets ministériels[2905]. Or, les conseillers de Matignon se singularisent par le fait qu'il leur revient de présider, au nom

---

[2898] Cette réunion se tient traditionnellement à 15 heures le lundi.
[2899] Sur ce point, cf. : « Christophe Chantepy, le ''surgé'' des cabinets ministériels à Matignon », in *Le Monde* du 16 janvier 2013.
[2900] Cf. par ex. : Circulaire du 19 janvier 2006 relative au respect des articles 34 et 37 de la Constitution, J.O. du 21 janvier 2006.
[2901] Cf. par ex. : Note n°5456/SG à l'attention de Mesdames et Messieurs les directeurs de cabinet, 31 mars 2010.
[2902] A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 270.
[2903] Cf. Circulaire n°5478/SG du 2 juillet 2010 précitée.
[2904] Le cabinet de Manuel Valls se veut plus resserré que celui de ses prédécesseurs. Sur ce point, cf. Portail du Gouvernement (www.gouvernement.fr) & « La garde prétorienne de Manuel Valls à Matignon » in *Le Monde* du 16 avril 2014.
[2905] Sur quelques spécificités fonctionnelles du cabinet du Premier ministre, cf. néanmoins : M. LONG, *Les services du Premier ministre, op. cit.*, p. 27-41.

du chef du Gouvernement, les réunions interministérielles et d'y effectuer un certain nombre d'arbitrages, « fonction éminemment stratégique »[2906].

Pour des raisons d'efficacité, les Premiers ministres ont pris par ailleurs l'habitude de nommer des *conseillers chef de file* qui coordonnent et contrôlent l'activité des autres collaborateurs de leur cabinet, qui suivent parallèlement les affaires d'un ou plusieurs départements ministériels et qui sont en « contact étroit et presque quotidien avec les ministres »[2907]. Ces *conseillers chefs de file* sont : le conseiller pour les affaires européennes, le conseiller économique, le conseiller social, le conseiller pour les affaires intérieures, le conseiller justice, le conseiller budgétaire, le conseiller éducation nationale, le conseiller industrie, le conseiller diplomatique et le conseiller développement durable[2908].

À titre d'exemple le conseiller budgétaire du Premier ministre « joue un rôle de ''chef de file'' en matière de préparation budgétaire. Il a la responsabilité d'animer et de coordonner le travail des autres membres de la cellule économique et financière. Il travaille en contact plus étroit avec le Premier ministre et son directeur de cabinet, et prend part aux réunions les plus importantes, notamment celles auxquelles assiste le Secrétaire général du Gouvernement. Le conseiller du budget du Premier ministre doit d'abord, via le directeur de cabinet, informer le Premier ministre de l'activité des différents ministères qu'ils suivent plus particulièrement. Il doit aussi préparer les prises de position et les interventions du Premier ministre. Enfin, il est chargé d'aplanir les désaccords qui peuvent intervenir entre les différents cabinets ministériels »[2909].

Si l'arrêté de nomination du cabinet de François Fillon[2910] faisait clairement apparaître une organisation en pôles autour des *conseillers chefs de file*[2911], les arrêtés de nomination des cabinets de Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls sont nettement moins clairs de ce point de

---

[2906] P. JAN (Dir.), *Le Gouvernement de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 46.

[2907] M. LONG, *op. cit.*, p. 40. Et l'ancien Secrétaire général du Gouvernement d'ajouter : « le conseiller doit se garder de deux défauts : celui d'une excessive discrétion, celui d'un ''impérialisme''. Dans le premier cas, il serait un mauvais collaborateur du Premier ministre, car il le priverait des éléments d'appréciation qui lui sont indispensables pour juger si le ministre applique bien ses directives ou si ses propositions sont utiles à l'action gouvernementale. Dans le second cas, le conseiller serait un écran et le ministre pourrait à juste titre souhaiter traiter directement avec le chef du Gouvernement. Le conseiller doit, donc, être à la fois vigilant, loyal et discret, loyal, cela va de soi, vis-à-vis de son ''patron'', mais aussi vis-à-vis du ministre dont il est le correspondant »

[2908] Cf. par ex. : Arrêté du 21 juin 2005 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 22 juin 2005 ; Arrêté du 24 mai 2002 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 28 mai 2002 ; Arrêté du 27 juin 2007 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 29 juin 2007. Pour plus de précisions sur le rôle de ces conseillers, cf. O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 112-117.

[2909] A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France, Eclairage historique et perspectives d'évolution*, *op. cit.*, p. 318.

[2910] Cf. Arrêté du 27 juin 2007 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 29 juin 2007.

[2911] Par exemple, il apparaissant dans le décret du 27 juin précité que le conseiller social de François Fillon dirigeait un pôle constitué du conseiller technique de la ville, de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion ; du conseiller technique à la santé ; du conseiller technique aux finances sociales ; du conseiller technique au travail et à la formation professionnelle et enfin, du conseiller technique macro-économie et emploi.

vue. Manifestement, l'on peut y lire la volonté des deux derniers Premiers ministres de nommer un *conseiller chef de file* par ministre plutôt que par conseiller-technique.

Notons pour finir que, s'agissant du cabinet militaire du Premier ministre, l'arrêté du 14 février 1959 portant organisation de cabinet est complètement muet. Le cabinet militaire a tout simplement pour fonction de conseiller le Premier ministre dans l'exercice de ses attributions en matière de défense et de sécurité nationale qui sont principalement définies aux articles 9, 11 à 13 de l'ordonnance du 7 janvier 1959[2912]. Avec le SGDSN, il assure la liaison avec l'état-major militaire de la présidence de la République ainsi qu'avec le ministère de la Défense[2913] pour déterminer et conduire la politique militaire de la Nation.

Les relations entre les collaborateurs de l'Élysée et ceux du Premier ministre ne concernent pas que les questions militaires mais tous les autres domaines.

*

Au terme de ce chapitre, une nouvelle conclusion s'écrit : à défaut de dispositions constitutionnelles et législatives, le Gouvernement a pleinement défini lui-même les fonctions des cabinets ministériels et de leurs membres. Originalité ici : cette pleine autonomie se signale par son caractère coutumier.

La coutume gouvernementale a effectivement posé le cadre fonctionnel des cabinets. Pour le dire autrement, elle a façonné et standardisé les fonctions des cabinets et de leurs membres. En l'absence de normes écrites, la continuité fonctionnelle est étonnante : chaque cabinet exerce une fonction d'assistance et de conseil ainsi qu'une fonction de liaison entre le ministre et un certain nombre d'organes et d'acteurs institutionnels. Chaque bureau du cabinet accomplit peu ou prou les mêmes missions de soutiens administratif et logistique. Enfin, à chaque fonction de cabinet correspond un *profil de poste* coutumier. Dans ce cadre, le cabinet du Premier ministre, pièce importante dans le système de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement, présente de nombreuses singularités. Il est scindé en un cabinet civil et un cabinet militaire. Mais surtout, il supervise, chapeaute, supplante les autres cabinets ministériels et dispose de moyens considérables lui permettant de rivaliser avec l'administration présidentielle. Le directeur de cabinet du Premier ministre apparaît ainsi tel une tour de contrôle tandis que les *conseillers chef de file* de Matignon s'apparentent à des vice-ministres dont l'influence est tout à fait considérable.

[2912] Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 précitée.
[2913] À noter : il existe également un cabinet militaire au ministère de la Défense (Cf. Arrêté du 13 août 2012 portant nomination au cabinet du ministre, J.O. du 21 août 2012).

Pour être coutumière, cette architecture fonctionnelle des cabinets n'en n'est pas moins flexible. Fonctionnellement, tous les cabinets se ressemblent mais aucun cabinet n'est identique car la coutume n'a fixé qu'un cadre. Le ministre attribue des fonctions mais le contenu de celles-ci n'a parfois rien à voir d'un cabinet à l'autre. Tel ministre pourra faire de son conseiller spécial une sorte de doublure du *dircab* ; tel autre privilégiera fonctionnellement son chef de cabinet aux dépens de son directeur. Tel ministre préférera laisser le pouvoir à ses conseillers techniques alors que tel autre affectera de valoriser ses conseillers politiques. Tel ministre voudra s'entourer d'une cellule de *spin doctors* aguerris là où l'un de ses collègues ne recrutera qu'un seul conseiller en communication. De la même manière, certains ministres attendent de leur cabinet qu'ils jouent un rôle administratif et gestionnaire quand d'autres cherchent à en politiser les fonctions. Bref, si les contenants fonctionnels sont donnés par la coutume gouvernementale, les contenus sont produits par le ministre en fonction de ses attentes, de son expérience, de sa connaissance de l'appareil d'État, de son poids politique, de son profil sociologique et de sa personnalité.

En tout état de cause, les cabinets sont probablement l'une des plus singulières expressions de la pleine autonomie gouvernementale. Autre manifestation évidente de ce type d'autonomie : le cas des organes chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du chef du Gouvernement.

Chapitre 2ème La pleine autonomie dans la définition des fonctions des organes chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre

Le Premier ministre n'est pas « à la tête d'un département ministériel traditionnel »[2914]. Il a autorité sur un ensemble de secrétariats et services chargés d'assurer la coordination entre les ministères, dite « coordination interministérielle ».

Compte tenu de l'absence de dispositions constitutionnelles et législatives, les Premiers ministres successifs ont déterminé eux-mêmes les fonctions de ces secrétariats et services interministériels.

Les Premiers ministres ont été totalement libres de définir les fonctions de leur principal état-major administratif, à savoir : **le Secrétariat général du Gouvernement**. « Institution administrative, dont les fonctions ne sont ni définies dans la Constitution, ni même dans la loi, le Secrétariat général du Gouvernement se trouve pourtant au cœur de la machine gouvernementale »[2915]. Cette « main invisible de la République »[2916] constitue « le cerveau de Matignon »[2917]. Pour le dire autrement ; « le SGG, c'est le premier ministre, ou le premier ministre, c'est le SGG (J. Arrighi de Casanova) »[2918].

Quiconque ne connaît pas les fonctions du SGG ne peut donc pas comprendre véritablement la condition constitutionnelle du Premier ministre. Le SGG n'est pas « un organe politique »[2919]. « Ce n'est pas non plus une administration centrale car il ne traite pas du fond des affaires »[2920]. « C'est une instance régulatrice, une sorte d'institution charnière, qui intervient au niveau des procédures et des circuits de décision du travail gouvernemental »[2921] et dont les fonctions ont été principalement définies par voie coutumière (Section 1).

D'autres secrétariats et services interministériels accompagnent le Premier ministre au quotidien. « Le ''Premier ministre'' est une grande administration et un département

[2914] M. LONG, *op. cit.*, p. 14.
[2915] P. JAN, *op. cit.*, p. 100.
[2916] J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 102.
[2917] R. DOSIÈRE, *op. cit.*, p. 252.
[2918] Cité in : J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 608.
[2919] S. LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », *op. cit.*, p. 11.
[2920] J. FOURNIER, « Le Secrétariat général du Gouvernement », in I.F.S.A, *op. cit.*, p. 36.
[2921] J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, *op. cit.*, p. 145.

ministériel très particulier, car, à la différence des autres, il n'est pas conçu autour d'un objet central unique : défense, intérieur, relations extérieures…mais il a une vocation générale d'animation, de coordination, de contrôle de l'ensemble des activités de l'Exécutif. En même temps, on lui a rattaché une quantité de services, sans véritable idée directrice autre que la volonté de ne pas les placer sous la tutelle d'un ministère déterminé »[2922]. Ainsi a-t-on notamment rattaché à Matignon la coordination interministérielle des affaires européennes (**SGAE**), des questions liées à la défense (**SGDSN**) et à la mer (**SGMer**) ainsi que la communication gouvernementale (via le **SIG**) et la modernisation de l'action publique (**SGMAP**). De même, les principaux arbitrages interministériels sont réalisés au sein des **réunions interministérielles** dont les fonctions sont définies par Matignon (Section 2).

SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

La coutume a fait du Secrétariat général du Gouvernement « un organe administratif à la disposition du Gouvernement dans son ensemble et du Premier ministre en particulier »[2923]. « En aucune façon, le secrétariat n'a vocation ni prétention à se substituer au Gouvernement. Il demeure une structure d'aide, de soutien, de réflexion tournée principalement vers les tâches administratives »[2924]. Il est notamment « en charge des principaux circuits de préparation des décisions, de notification des décisions et de suivi des décisions »[2925] et permet ainsi au Premier ministre d'avoir « la haute main sur l'appareil de l'État »[2926].

Précisément, la coutume gouvernementale en a fait le garant de la continuité de l'État (§1), le grand orchestrateur du travail gouvernemental (§2) ainsi qu'un légiste doublé d'un jurisconsulte au service du Premier ministre (§3).

[2922] P. ARDANT, *op. cit.*, p. 91.
[2923] *Idem*, p. 96.
[2924] P. JAN, *op. cit.*, p. 101.
[2925] J.-L. QUERMONNE, « La coordination du travail gouvernemental », in I.F.S.A, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Economica, 1986, p. 65.
[2926] *Ibidem.*

§1 – La coutume gouvernementale a conféré au SGG une fonction de garant de la continuité de l'État

« Le thème de la permanence, de la continuité, de la longévité revient souvent lorsque l'on parle du Secrétariat général du Gouvernement ou des personnes qui y travaillent »[2927]. Le SGG est effectivement « une instance permanente composée de personnels administratifs et qui survit aux changements politiques. Quand un nouveau Premier ministre est nommé, son cabinet disparaît. Quand nouveau président de la République est élu, tous les membres du secrétariat général de l'Elysée changent. Le secrétaire général du gouvernement et ses collaborateurs, eux, restent normalement en place lors des changements politiques. Ils assurent, par conséquent, la continuité du fonctionnement de l'État »[2928]. Pour parodier une célèbre formule concernant les bureaux de l'administration centrale, l'on peut dire que *les Gouvernements passent mais que le Secrétariat général du Gouvernement reste.*

En effet, la coutume gouvernementale veut que le SGG soit une structure administrative permanente, épargnée par les alternances politiques. Bénéficiant d'une telle stabilité, cette institution peut sereinement assurer la fonction de garant de la continuité de l'État en cas d'alternance gouvernementale où elle orchestre l'installation de tout nouveau Gouvernement (A). Au reste, cette fonction de continuité de l'État en général et de continuité de l'action gouvernementale en particulier se matérialise également dans le rôle de mémoire gouvernementale que joue l'institution (B).

A. La coutume gouvernementale confère au SGG la fonction de chef d'orchestre de l'installation d'un nouveau Gouvernement

Lorsque le président de la République nomme un Premier ministre, une nouvelle équipe gouvernementale doit être mise en place tandis que l'équipe démissionnaire se charge de l'expédition des affaires courantes[2929]. Il appartient au SGG, organe d'état-major

[2927] *Idem,* p. 34

[2928] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 146. Depuis 1945, l'institution n'a connu que neuf secrétaires généraux, soit, en moyenne un secrétaire général tous les huit ans environ. En 1981, en dépit de l'alternance, Marceau Long a été maintenu pendant un an à la tête du Secrétariat général du Gouvernement avant d'être remplacé par Jacques Fournier. Renaud Denoix de Saint Marc, nommé en 1986 lors de la première cohabitation, sera maintenu à son poste jusqu'en 1995, travaillant ainsi pour cinq Premiers ministres différents. Jean-Marc Sauvé, secrétaire général de 1995 à 2002, assurera trois alternances. Désigné en 2006, Serge Lasvignes a été maintenu quant à lui en 2012 malgré l'alternance.

[2929] Sur la notion d'« expédition des affaires courantes » du Gouvernement, cf. spéc. : C.E., 29 janvier 1965, *Sieur Mollaret* précité ; C.E., 20 janvier 1988, *Commune de Pommerol*, Rec., p. 16 et conclusions Jean Massot, RDP, 1988, p. 113 ; Cons. Const., n°89-268 DC, 29 décembre 1989, Rec. p. 110, §8. : « Le décret individuel chargeant un ministre de l'intérim du Premier ministre, pris sur le fondement de la nécessaire continuité de l'action gouvernementale produit effet immédiatement sans attendre sa publication au Journal officiel ; le ministre chargé de l'intérim possède l'intégralité des pouvoirs qui lui est confiée à titre intérimaire ».

administratif permanent, d'assurer la continuité de l'État en accompagnant tout changement de Gouvernement[2930]. « Le choix qui résulte de la coutume est de faire en sorte que le chef de Gouvernement nouvellement investi, au lieu de s'installer dans un Hôtel de Matignon déserté, dispose immédiatement d'une machinerie dont le moteur ne s'est jamais arrêté : il peut ainsi, non seulement avoir immédiatement connaissance de l'état des affaires en instance, mais bénéficier en outre, pour mettre en œuvre sa politique, de procédures de travail éprouvées, pilotées par des fonctionnaires expérimentés. Ainsi a-t-on pu dire que « le rôle du secrétariat général du Gouvernement en fonction en 1981 n'avait pas été sans incidence sur la façon dont s'était passée cette première alternance »[2931].

Dans ce rôle de passeur de témoin entre deux Gouvernements, le SGG intervient à plusieurs égards.

- Le SGG prépare le décret de démission du Premier ministre sortant ainsi que le décret de nomination du Premier ministre nouvellement nommé

La première fonction du SGG consiste à préparer le décret mettant fin aux fonctions du Premier ministre sortant et à rédiger le décret de nomination du Premier ministre nouvellement désigné.

Par ailleurs, dès l'instant où une telle nomination a eu lieu, le SGG, en parfait connaisseur des rouages gouvernementaux, accompagne le Premier ministre fraîchement désigné et son directeur de cabinet, dans leurs premières décisions organisationnelles.

- Le SGG prépare le décret de nomination du Gouvernement et gère l'installation logistique de la nouvelle équipe gouvernementale

Le rôle du SGG va notamment consister à aider juridiquement le Premier ministre à constituer son équipe gouvernementale et à gérer l'installation logistique de celle-ci.

D'une part, le SGG se charge de formaliser le décret de nomination des membres du Gouvernement.

D'autre part, sitôt les membres du Gouvernement nommés, le SGG les affecte dans tel ou tel bâtiment ministériel[2932], organise leurs moyens de locomotion, de logement et de protection.

[2930] Il en va de même pour de simples remaniements ministériels.
[2931] S. LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », *op. cit.*, p. 11.
[2932] Le SGG doit « veiller, également, à l'implantation territoriale des ministres et des secrétaires d'État, c'est-à-dire à les installer dans un bâtiment civil : cela n'est pas simple, surtout quand les membres du Gouvernement sont nombreux ! Le siège des grands ministères est bien connu (…) mais beaucoup d'autres, et notamment les secrétaires d'Etat, qui sont les plus nombreux, ne sont pas installés de manière permanente dans les locaux qui leur sont définitivement affectés. Le Secrétariat Général doit les installer les uns et les autres dans des bâtiments civils affectés à un tel usage, et, parfois, dans d'autres à trouver » (M. LONG, *op. cit.*, p. 72).

De même, le SGG participe à l'organisation des cérémonies de passation des pouvoirs, informe les ministres et secrétaires d'État des modalités de recrutement des membres de leur cabinet et leur donne les premières indications indispensables relatives au protocole et au travail gouvernemental[2933].

- Le SGG assure la préparation du premier Conseil des ministres du nouveau Gouvernement

Dans la foulée, il revient ensuite au SGG de préparer le premier Conseil des ministres. Par exemple, lors du premier Conseil du Gouvernement Ayrault qui s'est tenu le 17 mai 2012, le SGG a contribué à la formalisation de la charte de déontologie et au décret relatif au traitement des membres du Gouvernement qui étaient à l'ordre du jour de ce Conseil[2934]. En outre, il a dressé un recueil des règles applicables aux membres du Gouvernement, lequel a été envoyé à tous les ministres[2935].

- Le SGG prépare les décrets d'attributions et de délégation des membres du Gouvernement ainsi que les arrêtés de nomination des membres des cabinets ministériels

Aussi diligemment que possible, le SGG s'attache à préparer les décrets d'attributions et de délégation des membres du Gouvernement[2936] afin que ce dernier puisse se mettre le plus vite possible au travail. Rappelons que les attributions des ministres de plein exercice sont définies par des décrets en Conseil d'État et en Conseil des ministres tandis que les attributions des ministres et secrétaires d'État sont déclinées dans des décrets du président de la République et non soumis à la consultation du Conseil d'État[2937]. Dans la rédaction de ces décrets, le SGG a l'expérience nécessaire pour veiller « à l'absence d'enchevêtrement d'attributions entre les différents ministères »[2938].

[2933] Le témoignage suivant de Jean Arthuis peut permettre de mesurer l'importance de la présence du SGG lors de l'installation d'une nouvelle équipe gouvernementale : « Il faut savoir que lorsque se constitue un Gouvernement, il n'y a pas de mode d'emploi, pas d'expérience préalable. Quand j'ai été nommé en 1986 aux affaires sociales (…) j'ignorais en quoi consistait la fonction de Secrétaire d'État » (*Le Quotidien de Paris* du 27 mai 1990). Aujourd'hui, les membres du cabinet reçoivent toutefois le mémento du travail gouvernemental confectionné par le SGG.

[2934] À propos de cette charte, cf. *supra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

[2935] Cf. A. ANZIANI, *Rapport d'information du Sénat n°154* précité, p. 28-36.

[2936] Une circulaire permet de confirmer que cette mission lui est bien dévolue : « Les décrets d'attribution des ministres seront élaborés dans les prochains jours par le secrétariat général du Gouvernement, puis délibérés en Conseil des ministres » (Circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 précitée).

[2937] Cf. *supra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, §1.

[2938] J.-É. GICQUEL, « Gouvernement », JurisClasseur Administratif, fascicule n°101, 4 janvier 2012.

Habituellement, l'ensemble de ces décrets est d'abord soumis au Premier ministre ou à son directeur de cabinet afin de trancher les différends potentiels[2939].

Les décrets d'attributions des ministres sont présentés ensuite dès le deuxième ou troisième Conseil des ministres auquel participe l'équipe gouvernementale nouvellement nommée[2940]. Quant aux décrets de délégation, ils interviennent théoriquement dans les jours qui suivent la parution des décrets d'attribution[2941].

Dans le même temps, le SGG rédige traditionnellement les arrêtés de nomination des membres du cabinet du Premier ministre et assure le contrôle des nominations des membres des autres cabinets ministériels.

Tout ce travail de mise en place d'un nouveau Gouvernement garantit la continuité de l'État. Cette dernière est également facilitée par la fonction de « mémoire du Gouvernement » que joue le SGG.

B. La coutume gouvernementale confère au SGG la fonction de « mémoire du Gouvernement »

Le SGG est traditionnellement assimilé à « la mémoire du Gouvernement »[2942], voire à « la mémoire de l'État »[2943]. Cette qualification se justifie à plusieurs égards.

- Le SGG, mémoire du travail gouvernemental

Le SGG conserve, « dans le cadre d'une gestion informatisée, l'ensemble des dossiers des décisions gouvernementales »[2944] qu'il « tient à la disposition des gouvernements successifs »[2945]. Pour l'essentiel, il s'agit des procès-verbaux des réunions interministérielles que la pratique gouvernementale a baptisé « les bleus ».

Son service de documentation est ainsi à la disposition des membres du cabinet du Premier ministre et des membres SGG pour effectuer toute recherche de documents nécessaire au travail gouvernemental (compte rendus, notes juridiques internes, avis du Conseil d'État, doctrine et jurisprudence...)

[2939] Sur l'enjeu des décrets d'attibutions, cf. spéc. : J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 27 et s.
[2940] Cf. par ex. : Conseil des ministres du 23 mai 2012 ou Conseil des ministres du 16 avril 2014.
[2941] Cf. par ex. : J.O. du 30 avril 2014 pour les secrétaires d'État du Gouvernement Valls.
[2942] M. LONG, *op.cit.*, p. 14.
[2943] Cf. par ex. : J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit*., p. 615. Cf. également : B. CHANTEBOUT, *op.cit.*, p. 521.
[2944] P. JAN, *op. cit*., p. 100.
[2945] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 146.

- Le SGG, mémoire du Conseil des ministres

Le SGG, par l'intermédiaire de son secrétaire général, est également la mémoire du Conseil des ministres. Lors des délibérations hebdomadaires du Conseil à l'Élysée, le secrétaire général du Gouvernement est théoriquement le seul acteur autorisé à prendre des notes afin de dresser le compte rendu du Conseil qui sera établi en deux exemplaires[2946].

- Le SGG, mémoire juridique du Gouvernement et des citoyens

Le SGG tient à jour la veille juridique la plus détaillée de France. Il centralise en effet l'ensemble des textes législatifs, réglementaires et des décisions jurisprudentielles qu'il tient à la disposition des acteurs du travail gouvernemental. Cette centralisation lui permet de mettre à la disposition des citoyens une partie de ces textes *via* son site internet *Legifrance*, créé par un décret du 7 août 2002[2947].

Gardien du temps long au travers de sa fonction de garant de la continuité de l'État, le SGG est aussi le chef d'orchestre du temps court lorsqu'il organise au quotidien le travail gouvernemental.

§2 – La coutume gouvernementale a conféré au SGG une fonction d'organisateur du travail gouvernemental

Si le SGG est le garant de la continuité de l'État en cas de changement de Gouvernement, la coutume gouvernementale lui a également confié la charge de diriger les services du Premier ministre, de planifier et de coordonner le travail du Gouvernement (A). D'autre part, le SGG est chargé de l'orchestration des discussions interministérielles. « C'est la fonction la plus connue et la plus lourde : faire fonctionner la mécanique des délibérations interministérielles. Les réunions interministérielles, tout le processus de décision qui conduit

[2946] Cf. *infra* Partie 2, Titre 2, Chapitre 2, Section 1.

[2947] Décret n°2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet, J.O. du 9 août 2002, p. 13655. Ce décret a été pris en application de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 qui a posé « la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens » (Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.O. du 13 avril 2000, p. 5646, modifiée par la Loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, J.O. du 13 novembre 2013). Ajoutons le site « circulaires.legifrance.gouv.fr » résultant du décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008 modifié et précité relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires. Ce site « est administré conjointement par la direction de l'information légale et administrative et par le service de la législation et de la qualité du droit du secrétariat général du Gouvernement.
Le secrétariat général du Gouvernement signale au cabinet du Premier ministre des circulaires dont la mise en ligne lui paraîtrait soulever des interrogations » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014).

aux arbitrages du Premier ministre et aux décisions prises en Conseil des ministres, sont placés sous sa responsabilité »[2948] (B).

A. La coutume gouvernementale confère au SGG une fonction de directeur et de planificateur de l'action gouvernementale

Le SGG dirige les services du Premier ministre (1), programme l'action gouvernementale (2) et en assure le suivi (3).

1. La direction des services du Premier ministre

À l'image des secrétaires généraux des ministères, le secrétaire général du Gouvernement joue le rôle de superviseur, de secrétaire général des services du Premier ministre. À ce titre, il coordonne l'action de ces services autant qu'il en assure la gestion administrative et financière.

Le secrétaire général du Gouvernement est en effet le responsable du programme n°129, ce dernier fédérant les fonctions d'état-major, de stratégie et de prospective, de coordination et de soutien exercées par les services du Premier ministre. Il pilote des services aussi divers que la direction des Journaux officiels ou la direction de la Documentation française.

Pour exercer cette gestion administrative et financière, il peut notamment compter sur « la Direction des services administratifs et financiers, qui lui est étroitement rattachée, et qui fait partie du Secrétariat Général du Gouvernement dans une conception large »[2949].

Le SGG est un acteur de la logistique gouvernementale. Le cabinet du Secrétaire général du Gouvernement participe notamment au traitement de toutes les questions logistiques relatives aux ministres et à leur cabinet : problèmes statutaires, matériels, décorations, coordination des déplacements ministériels, intérims, protection, etc. Par exemple, les cabinets ministériels doivent l'informer des déplacements en province ou à l'étranger de leur ministre ou secrétaire d'État afin qu'il puisse coordonner les déplacements de tous les membres du Gouvernement.

Le SGG gère par ailleurs l'encadrement supérieur de l'État. Le délégué pour la rénovtion de l'encadrement dirigeant de l'État, placé directement auprès du secrétaire général du Gouvernement est notamment « chargé de diversifier et décloisonner le recrutement des principaux responsables des administrations de l'Etat et d'enrichir le vivier des candidatures féminines afin de faire progresser la parité. Il a également pour mission de développer les

[2948] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 147.
[2949] M. LONG, *op.cit.*, p. 73.

programmes d'accompagnement et de formation interministériels des cadres dirigeants nécessaires à la mise en œuvre de la démarche de modernisation de l'action publique engagée par le Gouvernement »[2950].

Au-delà de cette fonction de coordinateur des services du Premier ministre, le SGG est aussi le métronome qui donne le rythme de l'action gouvernementale.

2. La planification de l'action gouvernementale

Depuis le septennat de Valéry Giscard d'Estaing, un calendrier des travaux gouvernementaux inscrits en parties A et C du Conseil des ministres, a été mis en place pour faciliter l'élaboration prévisionnelle de l'ordre du jour de celui-ci. Ce calendrier a pris le nom de « Programme de travail gouvernemental » (ou PTG) et n'est théoriquement pas rendu public[2951].

La confection de ce programme est l'apanage du SGG. Chaque semestre, le contenu du PTG est arrêté à l'issue d'une réunion rassemblant le Premier ministre, le Secrétaire général du Gouvernement ainsi que certains conseillers du chef de l'État et du Premier ministre. Or, dès avant que le PTG ne soit arrêté, se déroule une longue phase de réunions interministérielles pilotée de concert par le SGG et le cabinet du Premier ministre.

Afin que le processus de décision gouvernemental soit efficace et réactif par rapport aux préoccupations d'actualité, les membres du Gouvernement sont d'abord invités par le secrétariat général du Gouvernement à dresser semestriellement la liste détaillée des mesures qu'ils proposent de prendre, par ordre de priorité et avec un échéancier. Ainsi en va-t-il particulièrement des textes qu'ils comptent faire inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres en partie A ou des communications qu'ils entendent présenter en partie C[2952].

Chaque semestre, le secrétariat général du Gouvernement et le cabinet du Premier ministre organisent ensuite des réunions interministérielles avec chaque ministère pour examiner les propositions d'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres des six mois à venir.

Dans les faits, les membres du Gouvernement se contentent de tracer les grandes lignes et de faire des propositions générales, l'inventaire détaillé de leurs propositions étant réalisé par leur cabinet ministériel sous la supervision de leur directeur. Ainsi, pour connaître les propositions des ministres et secrétaires d'État, une note relative à la programmation du

[2950] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014

[2951] Cela étant, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault a rendu public ce programme de travail dans un document qui s'ouvre en ces termes : « Monsieur le Président de la République, vous avez fixé le cap » (Conseil des ministres du 3 janvier 2013, Communication du Premier ministre, Programme de travail du Gouvernement).

[2952] Cf. Circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 précitée.

travail du Gouvernement (signée conjointement par le SGG et le directeur de cabinet du Premier ministre) est adressée à tous les directeurs de cabinet afin de les inviter à transmettre, sous quinzaine, leurs propositions d'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres (projets de loi, ordonnances, décrets et communications) et ce, en utilisant les tableaux joints avec cette note[2953]. S'agissant des projets de textes, les tableaux à renseigner comportent par exemple les mentions suivantes : direction ou service « pilote » ; autres ministères intéressés ; objet du texte en préparation ; justification de la mesure ou de la réforme envisagée ; date du début des travaux interservices ; date prévisionnelle de transmission de l'avant-projet de loi ; date souhaitée pour l'inscription en Conseil des ministres ; observation ou urgence particulière.

Au terme de la réunion interministérielle, *un bleu* est dressé. Le Secrétaire général du Gouvernement et le cabinet du Premier ministre notent, pour mémoire, les projets de texte en cours et demandent que débutent le travail interministériel et les diverses consultations nécessaires à la poursuite du processus légistique.

Une fois définitivement entériné par le cabinet du Premier ministre, le PTG est notifié par le secrétaire général du Gouvernement à chaque ministre pour la partie qui le concerne.

Si les services du SGG participent particulièrement au suivi de ce programme de travail gouvernemental, ils contribuent également au suivi de l'ensemble de la politique gouvernementale.

3. Le suivi de la politique gouvernementale

À l'instar des membres du cabinet du Premier ministre, les chargés de mission du SGG ont pour mission de suivre les dossiers d'un ou de plusieurs départements ministériels. Précisément, « leur rôle est de suivre tous les dossiers qui passent par Matignon, en provenance des différents ministères. Les chargés de mission ont chacun un ''portefeuille'' composé d'un certain nombre de ministères dont ils suivent les affaires. Comme ils ne sont qu'une dizaine, chacun doit suivre plusieurs ministères. Ce sont eux qui reçoivent les dossiers à Matignon ; ils sont en relation permanente avec les membres du cabinet du Premier ministre ; ils organisent les réunions, ils en font les comptes rendus. Ils suivent les projets transmis au Conseil d'Etat ou soumis au Conseil des ministres »[2954].

Aux côtés de ces chargés de mission, des conseillers assurent le suivi de certaines questions primordiales et transversales de l'action gouvernementale. Ils suivent, en parallèle

[2953] Cf. par ex. : Note n°2560/13/SG du 5 novembre 2013 relative à la Programmation du travail du Gouvernement et à la prévision de l'ordre du jour du Conseil des ministres pour le premier semestre 2014.
[2954] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 151.

du cabinet du Premier ministre, l'activité des ministères et tout particulièrement les questions à caractère interministériel. Le conseiller économique par exemple doit être un fin connaisseur de toutes les questions relevant des ministères à vocation économique et financière tandis que le conseiller pour les affaires constitutionnelles doit être informé et doit s'enquérir de toutes les questions constitutionnelles relatives à l'action gouvernementale. Il lui appartient notamment de préparer les observations du Gouvernement lorsque des recours sont introduits devant le Conseil constitutionnel[2955].

Pour être importante, la fonction de direction et de planification du travail gouvernemental ne résume pas toutes les prérogatives du SGG. Celui-ci est surtout connu pour être le « maître d'œuvre des procédures interministérielles »[2956] et des délibérations gouvernementales.

B. La coutume gouvernementale confère au SGG une fonction de coordinateur de l'action gouvernementale et de secrétaire des délibérations gouvernementales

Le SGG a pour fonction de faire le lien entre Matignon et l'Élysée, entre Matignon et les ministères et entre les différentes administrations centrales. De même est-il une passerelle entre le Gouvernement et le Parlement, entre le Gouvernement et le Conseil d'État ainsi qu'entre le Gouvernement et le Conseil constitutionnel. En d'autres termes, « il est chargé d'assurer les relations entre eux pour tout ce qui concerne la préparation des décisions et des textes qui en résultent, et de veiller dans ce domaine à la régularité des procédures »[2957]. Mieux, « il a une fonction de régulation d'ensemble. C'est lui qui est consulté s'il y a un problème et s'il faut rechercher des précédents »[2958].

Ainsi donc est-il au cœur ou au carrefour de l'action gouvernementale pour plusieurs raisons (1), en particulier au regard de son rôle quotidien au sein des réunions interministérielles et des comités interministériels (2) mais également, eu égard à son éminent rôle hebdomadaire au sein du Conseil des ministres (3).

[2955] Sur ce point, cf. spéc. : A. DILLOARD, *Les observations en défense de la loi devant le Conseil constitutionnel*, Thèse (Dact.), Paris 1, 2012 & *infra* §3.
[2956] A. BONDUELLE, *op. cit.*, p. 312.
[2957] B. CHANTEBOUT, *op. cit.*, p. 521.
[2958] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 147.

1. Le SGG assure la coordination générale de l'action gouvernementale

Le SGG est un trait d'union entre les organes politiques et administratifs participant au travail gouvernemental ; il assure la coordination de l'action gouvernementale.

- Le SGG est un anticipateur d'événements

Le SGG est un anticipateur des événements ayant des conséquences sur la coordination du travail gouvernemental, une sorte d' « horloger »[2959]. « La réalisation d'échéanciers est donc l'une des pratiques habituelles du SGG »[2960] : non seulement il est chargé d'établir le PTG mais « des élections nationales doivent se tenir et il faut veiller à ce que les divers textes nécessaires à leur organisation entrent en vigueur en temps utile ; une directive a fixé une date limite pour sa transposition en droit interne et il convient que les textes assurant cette transposition soient adoptés dans ce délai. D'autres échéances ont un caractère politique : elles peuvent par exemple être la conséquence d'annonces publiques faites par le président de la République ou le Premier ministre ou être liées à la survenance d'un événement, commémoration, célébration ou journée nationale. En l'absence même d'échéance déterminée, il faut établir un ordre et des priorités parmi l'ensemble des projets que les ministres sont légitimement soucieux de voir aboutir »[2961].

- Le SGG est un répartiteur interministériel d'informations

Le SGG fait remonter ou redescendre l'information gouvernementale auprès du secrétariat général de la présidence de la République, des cabinets ministériels et des administrations centrales. En d'autres termes, il assure la diffusion de l'information intragouvernementale.

- Le SGG est un pourvoyeur interministériel d'instructions

Le secrétaire général peut adresser aux membres du Gouvernement, à leurs cabinets et aux responsables d'administration centrale, des circulaires intitulées « Circulaire SG » et prises « au nom du Premier ministre », soit pour leur fournir des informations, soit pour leur

[2959] S. LASVIGNES, *op. cit.,* p. 12.
[2960] *Ibidem.*
[2961] *Ibidem.*

donner des directives[2962]. Ces circulaires, souvent essentielles pour la coordination de l'action gouvernementale, sont signées par le secrétaire général du Gouvernement, sur délégation du Premier ministre.

- Le SGG est un coordinateur interministériel de textes

Le SGG coordonne le travail des ministères. « Il n'est pas un arrêté interministériel, un décret et à plus forte raison un projet de loi, pas une mesure générale ou une nomination individuelle, qui ne relève de l'intervention du SGG (…) le SGG intervient constamment, depuis le moment où l'idée commence à prendre forme et jusqu'à sa publication au Journal officiel »[2963]. Au surcroît, le SGG recueille les signatures et contreseings relatifs à tous ces textes[2964].

Or, le rôle interministériel du SGG se matérialise surtout dans le fait qu'il doive assurer le secrétariat des réunions et comités interministériels.

2. Le SGG assure le secrétariat des réunions interministérielles et de certains comités interministériels

Le SGG n'intervient pas, ou peu, « dans le travail interservices préalable »[2965] aux décisions gouvernementales. En revanche, il joue un rôle crucial dans l'organisation des réunions interministérielles, des chargés de mission du SGG en assurant toujours le secrétariat.

La coutume gouvernementale veut que le secrétariat général du Gouvernement ait compétence pour convoquer, sur demande du cabinet du Premier ministre, les réunions interministérielles, présidées par des membres du cabinet de Matignon.

Il doit également convoquer les comités interministériels lorsque les décrets portant organisation de ceux-ci le prévoient[2966]. Or, de nombreux comités interministériels comprennent leur propre secrétariat, à l'image du comité interministériel des villes[2967].

[2962] Cf. spéc. : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Note méthodologique relative à l'élaboration des documents à transmettre au Parlement à l'appui des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords*, mai 2009. Cf. également : SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*, avril 2011.

[2963] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op. cit.*, p. 33.

[2964] Sur cette fonction, cf. *infra* §3, A, 5.

[2965] CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, *op. cit.*, p. 14. Le SGG « n'est pas chargé de rédiger les avant-projets de textes, d'envoyer des directives aux services extérieurs ou de communiquer avec eux, de dialoguer avec les groupes socio-professionnels, toutes choses que font les administrations centrales » (J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 145).

[2966] Cf. par ex. : « Le comité se réunit chaque fois qu'il est nécessaire et au moins deux fois par an. Son secrétariat est assuré par le secrétariat général du Gouvernement » (Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012

Au cours de ces réunions, la coutume gouvernementale veut par ailleurs que le SGG se comporte comme le « notaire »[2968] ou « le greffier de la République »[2969]. À cet égard, d'aucuns ont pu dire qu'il disposait du « monopole du bleu »[2970]. Le chargé de mission du SGG présent à ces réunions établit en effet le procès-verbal de celles-ci, appelé *bleu*. Ce compte-rendu a valeur de relevé de décision du Premier ministre une fois qu'il a été validé par le cabinet de ce dernier. « Chacun connaît dans l'administration française, la valeur du ''bleu'', établi par le secrétariat général du Gouvernement, c'est-à-dire du document qui matérialise l'existence d'une décision du Premier ministre et qui sera invoqué ensuite pour la poursuite des travaux de l'administration »[2971] : ce *bleu* permet que cette « décision soit opposable à l'ensemble des ministères, cabinets et administrations centrales confondus, ce qui suppose que son existence soit incontestable et sa teneur certaine »[2972]. Une fois le *bleu* approuvé par Matignon, le SGG se charge de le diffuser aux ministres intéressés.

Le SGG, au travers de son personnage clé, le Secrétaire général, joue également un rôle de tout premier plan en aval des réunions interministérielles lorsqu'il assure la préparation et le secrétariat prestigieux du Conseil des ministres.

3. Le SGG assure la préparation et le secrétariat du Conseil des ministres

En tant qu'interface entre l'Élysée et Matignon, le SGG planifie, prépare et consigne les délibérations hebdomadaires du Conseil des ministres[2973]. « Tout ce qui passe par le Conseil des ministres passe nécessairement par le secrétaire général du Gouvernement »[2974].

Il planifie les Conseils des ministres du semestre par le biais du Programme de travail gouvernemental dont il est chargé de la gestion. Il veille notamment à ce que les textes qui doivent être présentés au Conseil soient prêts à temps.

Le SGG participe à la préparation de l'ordre du jour du Conseil ministres en soumettant les projets de parties A, B, C et D à la validation du cabinet du Premier ministre.

---

relatif au comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 30 septembre 2012).

[2967] Décret n°2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville, J.O. du 15 mai 2009.

[2968] S. LASVIGNES, *op. cit.*, p. 11.

[2969] P. JAN, *op. cit.*, p. 100.

[2970] S. LASVIGNES, *loc. cit.*

[2971] J. FOURNIER, « Le Secrétariat général du Gouvernement », in I.F.S.A, *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Economica, *op. cit.*, p. 37.

[2972] S. LASVIGNES, *loc. cit.*

[2973] Coutumièrement, c'est le cabinet du Secrétaire général du Gouvernement, en étroite relation avec le cabinet du Premier ministre, qui prépare le Conseil des ministres.

[2974] J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, *op. cit.* , p. 147.

Les projets de textes de la partie A[2975] et les communications de la partie C sont soumis à la validation du cabinet du chef du Gouvernement par un chargé de mission du SGG tandis que les mesures individuelles de la partie B et les points en discussion de la partie D sont soumis quant à eux au directeur de cabinet du Premier ministre par le directeur du cabinet du SGG.

Le SGG soumet ensuite l'ordre du jour ainsi préparé au chef de l'État. Son cabinet confectionne les dossiers qui seront déposés à l'emplacement dédié au chef de l'État, au Premier ministre[2976] et à chaque membre du Gouvernement[2977] dans le Salon des Ambassadeurs de même qu'il envoie les convocations pour le Conseil aux membres du Gouvernement.

Il appartient ensuite au secrétaire général du Gouvernement d'assister au Conseil des ministres en qualité de secrétaire de celui-ci. Avec le secrétaire général de l'Élysée qui est également présent, il établit à la fois le communiqué[2978] et le relevé des décisions du Conseil. il devra ensuite en assurer, avec d'autres institutions politiques et administratives, la transcription juridique, les délibérations du Conseil n'ayant pas en elles-mêmes de valeur juridique[2979].

Au-delà de cette éminente fonction, l'histoire gouvernementale a conféré d'innombrables autres missions juridiques au secrétariat général du Gouvernement.

[2975] « Le cas échéant dans le cadre d'une réunion interministérielle de relecture coprésidée par le secrétaire général du Gouvernement » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014).

[2976] « Le Premier ministre doit pouvoir disposer sur chacun des points inscrits à l'ordre du jour d'une brève note élaborée par le conseiller du Premier ministre en charge du dossier, comportant des éléments d'analyse politique et de langage. Le conseiller compétent doit adresser, au plus tard l'avant-veille du conseil des ministres (soit le lundi pour un conseil se tenant le mercredi), cette note au cabinet du secrétaire général du Gouvernement, par voie électronique, afin que ce dernier puisse la faire valider par le directeur du cabinet du Premier ministre » (*Ibidem*).

[2977] Chaque ministre trouve sur la table du conseil un dossier qui ne comprend que les mesures individuelles. Il appartient donc à son cabinet de compléter son dossier (ordre du jour, textes inscrits en partie A dont les différentes versions ont été diffusées au préalable le mardi précédent) » (*Ibidem*).

[2978] La circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 précitée précise que le communiqué écrit est « préparé par le secrétaire général du Gouvernement, sur la base des projets préparés par les ministres rapporteurs des textes et communications inscrits à l'ordre du jour du Conseil ». Précisément, « les projets de communiqué de presse relatifs à chaque texte (partie A) et à chaque communication (partie C, à l'exception de la communication sur la situation internationale qui ne donne pas lieu à communiqué écrit) sont adressés par les directeurs du cabinet des ministres concernés au directeur du cabinet du secrétaire général du Gouvernement, au plus tard le lundi midi précédant le conseil des ministres. Ces projets sont mis en forme le mardi, en liaison avec les membres du cabinet du Premier ministre, puis soumis au Premier ministre et au Président de la République pour approbation. Ils sont déposés le mercredi, avant le début du conseil des ministres, à la place de chaque ministre concerné Le communiqué de presse est diffusé dès la fin du conseil des ministres par le service de presse de la Présidence de la République. Le cabinet du secrétaire général du Gouvernement adresse ensuite ce communiqué par mél aux membres du cabinet du Premier ministre. C'est au porte-parole du Gouvernement qu'incombe la responsabilité première de rendre compte au public de la teneur des délibérations du conseil des ministres » (*Ibidem*).

[2979] Cf. *supra* Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, Section 1.

§3 – La coutume gouvernementale a conféré au SGG une fonction de légiste et de jurisconsulte

Le SGG « escorte toutes les phases de la procédure normative, tant légale que réglementaire »[2980], « très en amont et très en aval »[2981] et constitue à ce titre, « la cheville ouvrière de l'activité normative de l'État »[2982] veillant « au respect des règles de l'État de droit par le Gouvernement »[2983]. Deux chiffres issus d'un rapport parlementaire récent témoignent du rôle de légiste confié par le Gouvernement à son secrétariat général : en 2011, le SGG a veillé à la soumission de 180 projets de textes au conseil des ministres ainsi qu'à la publication de 28 985 textes au Journal officiel[2984].

En réalité, comme le relevait un autre rapport du Conseil d'État et de l'Inspection générale des finances[2985], le Gouvernement n'a pas seulement confié au SGG un rôle de légiste, c'est-à-dire d'acteur de la confection des textes gouvernementaux et de garant de la qualité de ces textes (A), il lui a aussi attribué une fonction de jurisconsulte, c'est-à-dire de conseiller juridique qui « a pris une importance nouvelle depuis les années soixante-dix, sous l'effet conjugué de plusieurs évolutions », en particulier « la montée en puissance du contentieux de la constitutionnalité des lois »[2986] (B).

A. La coutume gouvernementale confère une fonction de légiste au SGG

Le SGG ne traite pas « des questions de fond, n'instruit pas les projets de réforme, ne prend pas lui-même en charge (ou rarement) la rédaction des textes »[2987]. Le SGG est le « gardien des points de passage »[2988] des textes d'origine gouvernementale (1) et un acteur de la rédaction de ces textes (2). Il lui appartient par ailleurs de transmettre au nom du Premier ministre certains textes au Conseil d'État ou au Conseil économique, social et environnemental (3) ainsi qu'au Parlement (4). Par ailleurs, il occupe une place essentielle dans la collecte des signatures et contreseings (5) ainsi que dans le suivi des décrets d'application (6). Enfin, il lui revient d'assurer la publication des textes au Journal officiel (7).

[2980] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 615.
[2981] M. LONG, *op. cit.*, p. 44.
[2982] J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 106.
[2983] H. OBERDORFF, *op. cit.*, p. 77.
[2984] A. ANZIANI, *loc. cit.*
[2985] CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 14-15.
[2986] S. LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », *op. cit.*, p. 13.
[2987] *Idem*, p. 11.
[2988] *Idem*, p. 12.

1. Le SGG, point de passage obligé de tous les textes gouvernementaux

Selon une formule désormais convenue et bien connue, le SGG est un « convoyeur de textes »[2989]. Il a pour mission de suivre les différentes étapes de l'élaboration des projets gouvernementaux afin que la « machinerie ne connaisse pas de ratés »[2990].

Il « pilote la préparation des lois dans leur phase gouvernementale »[2991] ainsi que la préparation des projets d'ordonnance. Le ministre qui a l'initiative du projet de loi ou d'ordonnance le transmet au SGG, qui le diffuse à tous les membres du Gouvernement intéressés.

Le SGG centralise aussi tous les projets de textes réglementaires. Si les projets de décrets passent naturellement par le SGG[2992] ou y sont préparés, les membres du Gouvernement doivent également communiquer « copie de tous les projets d'arrêtés, instructions ou circulaires émanant de leur département. Cette règle permet au Premier ministre de veiller à l'harmonisation des décisions et, éventuellement, d'obtenir le retrait de celles qui lui paraîtraient inopportunes »[2993]. Le secrétariat général du Gouvernement doit disposer du texte suffisamment à l'avance pour pouvoir, avant d'en saisir le Conseil d'État, le soumettre à l'accord du Premier ministre ou de son cabinet et examiner les diverses questions de droit susceptibles de se poser[2994].

Le SGG est informé de tous les textes internationaux en cours de négociation par le Gouvernement. Si un traité ou un accord international, une fois signé, nécessite une autorisation parlementaire pour être ratifié ou approuvé, un dossier du projet de loi d'autorisation est constitué par le ministère des affaires étrangères avec le concours des autres administrations intéressées et adressé au secrétariat général du Gouvernement. Par ailleurs, le secrétariat général doit être tenu informé de toute difficulté d'ordre constitutionnel soulevée par la négociation d'un accord et il lui appartient de saisir, en cas de nécessité, le Conseil d'État d'une demande d'avis sur la conformité du projet à la Constitution[2995].

Quand bien même les questions européennes relèvent surtout de la compétence du SGAE, le secrétariat général du Gouvernement participe à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Dès qu'une directive ou une décision-cadre a été publiée, son texte est transmis par le SGAE au ministère *chef de file*, aux autres ministères intéressés ainsi qu'au…

[2989] « Je suis un convoyeur de textes » (M. LONG, *op. cit*., p. 66).
[2990] S. LASVIGNES, *loc. cit.*
[2991] O. DUHAMEL, *op. cit.*, p. 583.
[2992] Sur ce point, cf. par ex. : Circulaire n°3483 du 12 juillet 1989 relative à la procédure de transmission au secrétariat général du gouvernement des décrets en conseil des ministres.
[2993] F. HAMON & M. TROPER, *op. cit*., p. 637.
[2994] Cf. SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit*., Fiche 2.1.1.
[2995] *Idem*, Fiche 4.1.1.

secrétariat général du Gouvernement. Il incombe au SGAE de tenir à jour, en liaison avec les ministères concernés, le tableau général de transposition des directives et des décisions-cadres. Une synthèse de ce tableau par ministère est transmise semestriellement au secrétariat général du Gouvernement, aux fins d'examen dans le cadre de la programmation du travail gouvernemental puis portée à la connaissance des membres du cabinet du Premier ministre pour les matières relevant de leur secteur, ainsi qu'à celle du directeur du cabinet des ministres et secrétaires d'État intéressés[2996].

Enfin, de nombreux textes juridiques ou para-juridiques transitent également par l'institution. Il s'agit pour l'essentiel des « circulaires, demandes d'avis ou d'études adressées au C.E.S.E ou au Conseil d'État, lettres diverses à l'exception de celles qui relèvent de la correspondance strictement politique »[2997].

Toutefois, le SGG n'est pas qu'un point de passage, il est également un acteur à part entière de la rédaction des textes d'origine gouvernementale.

2. Le SGG, acteur de la rédaction des textes d'origine gouvernementale

Le SGG n'est pas simplement un escorteur de textes, il examine également « la régularité des procédures suivies »[2998] dans la rédaction des textes ou rédige lui-même certains projets.

Le secrétariat général prépare les décrets de nomination, d'attributions et de délégation au moment de la mise en place d'un nouveau Gouvernement. À cela s'ajoutent notamment la participation à la rédaction des arrêtés de nomination des collaborateurs du Gouvernement, la rédaction des circulaires du Premier ministre et la rédaction des décrets de présentation des projets de loi.

Plus globalement, le SGG intervient à tous les stades de la rédaction de l'ensemble des textes gouvernementaux et établit toujours la version définitive de ces textes. En amont, il aide les services et les cabinets à choisir la nature du texte approprié. « Je prends un exemple : tel ou tel ministère peut hésiter sur la nature de l'acte juridique nécessaire pour telle ou telle réforme, telle ou telle mesure. Faut-il prendre un décret ou préparer un projet de loi ? Faut-il un décret en Conseil des ministres, un décret en Conseil d'État, un décret simple ? Suffit-il d'un arrêté ? Souvent donc, le Secrétaire général du Gouvernement donne un avis qui est déterminant »[2999]. Au cours de la procédure, le SGG va également veiller à que les organes consultatifs dont l'avis est obligatoire, à commencer par le Conseil d'État, ont bien été

[2996] Cf. Fiche 4.1.2.
[2997] S. LASVIGNES, *op. cit.*, p. 12.
[2998] M. LONG, *op. cit.*, p. 66.
[2999] *Idem*, p. 65.

consultés. Enfin, en aval, il vérifie la qualité juridique des textes issus des ministères avant de les présenter à la signature des acteurs concernés : clarté, cohérence et efficacité rédactionnelles ainsi que respect du formalisme requis. L'on imagine combien il peut être frustrant pour les membres du SGG, rompus à l'exercice de la légistique de constater l'incurie de certains textes sans pouvoir nécessairement les modifier sur le fond[3000]. Dans tous les cas, il veille, « à tous les stades de la procédure parlementaire, aux exigences du respect de la Constitution »[3001].

Autre fonction de légiste : le SGG est chargé de saisir le Conseil d'État et le Conseil économique, social et environnemental pour le compte du chef du Gouvernement.

3. Le SGG, autorité de saisine du Conseil d'État et du C.E.S.E pour le compte du Premier ministre

Le secrétariat général du Gouvernement saisit le Conseil d'État lorsque celui-ci doit obligatoirement être consulté pour avis. Ainsi lui revient-il de saisir le Conseil d'État des projets de loi[3002], des projets d'ordonnance et des projets de décrets[3003].

Le secrétariat général du Gouvernement est également chargé de transmettre aux formations consultatives les demandes d'avis des membres du Gouvernement portant sur une question présentant des difficultés juridiques. De telles demandes peuvent en effet être adressées au Conseil d'État dans le cadre de l'article L. 112-2 du code de justice administrative. La saisine du Conseil d'État est effectuée par le SGG, sachant que les demandes sont adressées au nom des ministres après appréciation du SGG et accord du Premier ministre. Elles doivent cependant être signées du ministre lui-même ou, exceptionnellement, par son directeur de cabinet.

Qui plus est, le SGG reçoit aussi des demandes d'avis sur les questions européennes ou des demandes d'avis de déclassement. Lorsqu'un département ministériel envisage un déclassement, il adresse au SGG un dossier complet que celui-ci transmet au Conseil

---

[3000] M. Lasvignes reconnaît que « le SGG se trouve à cet égard dans une situation délicate. D'un côté, c'est vers lui que se tournent spontanément ceux qui regrettent que la production de normes ne soit pas mieux maîtrisée. D'un autre côté, il ne maîtrise pas la décision de légiférer ou de réglementer, qui appartient à l'autorité politique, et ne peut agir que de façon assez marginale sur la confection des projets de textes : il n'en est formellement saisi qu'à un stade avancé (avant la saisine du Conseil d'État pour les projets de loi, et avant signature du Premier ministre, pour les décrets), alors que le texte a déjà fait l'objet de concertations, non seulement interministérielles mais aussi avec les divers milieux et partenaires intéressés et lui est volontiers présenté comme politiquement cristallisé, y compris souvent dans sa forme » (S. LASVIGNES, *op. cit.*, p. 13).

[3001] Circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 précitée.

[3002] Cf. SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *Modalités de saisine et procédure de consultation du Conseil d'État*, Fiche 2.2.2.

[3003] Sur la manière dont doivent être composés les dossiers de saisine du Conseil d'État et du secrétariat général du Gouvernement, cf. Annexe 2 de la Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit précitée.

d'État[3004]. De même, le SGG peut transmettre aux sages du Palais Royal toute question d'ordre juridique qui se pose dans le cadre de négociations européennes et qui lui a été transmise par le SGAE[3005].

Enfin, lorsque le Premier ministre veut saisir le Conseil économique, social et environnemental, il appartient au SGG de préparer la lettre de saisine de cette institution. Le C.E.S.E ne peut en aucun cas être directement saisi par un ministre. Tout ministère voulant émettre une demande d'avis ou d'étude auprès de C.E.S.E doit préalablement solliciter le cabinet du Premier ministre ou le conseiller pour les affaires économiques du SGG en leur transmettant un projet de lettre de saisine, laquelle devra être soumise à la signature du Premier ministre[3006]. Lorsque le C.E.S.E a rendu son avis, le cabinet du SGG transmet celui-ci au ministre intéressé. Ce dernier devra faire connaître sa propre position sur la question au cabinet du Premier ministre qui le transmettra à son tour, après validation du chef du Gouvernement, au C.E.S.E.

Le SGG transmet également de très nombreux documents d'origine gouvernementale à l'Assemblée nationale et au Sénat.

4. Le SGG, courroie de transmission des textes et des documents gouvernementaux au Parlement

Lorsque le Gouvernement a finalisé un projet de loi, il doit le déposer sur le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Tout projet de loi déposé est accompagné d'un « décret de présentation », lequel est préparé conjointement par le service de la législation et de la qualité du droit du SGG[3007] en laison avec le conseiller parlementaire de Matignon et le cabinet du ministre ou secrétaire d'État chargé des Relations avec le Parlement. Ce décret de présentation est adressé sous bordereau au service de *la Séance de l'Assemblée* devant laquelle le dépôt doit être effectué.

De façon similaire, le SGG se charge de la rédaction et de la transmission des lettres que le Gouvernement envoie à l'Assemblée nationale et au Sénat au cours de la procédure parlementaire. Il s'agit d'abord des lettres permettant la navette entre les deux chambres mais aussi des lettres convoquant une CMP (Commission mixte paritaire), des lettres déclarant la procédure d'urgence, des lettres engageant la responsabilité du Gouvernement dans le cadre de l'article 49 C ou plus souvent, des lettres rectificatives. En effet, si le Gouvernement veut

[3004] Cf. SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, Fiche 2.4.5.
[3005] *Idem*, Fiche 2.1.2.
[3006] *Idem*, Fiche 2.1.2.
[3007] Depuis avril 2008 ce dépôt est effectué via Internet. Le projet de loi est adressé en effet par courriel au service de la séance de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

modifier son projet de loi en cours de procédure législative, il pourra le faire par voie de lettre rectificative[3008], celle-ci devant prendre la forme d'une saisine rectificative effectuée par les soins du SGG. Enfin, ce dernier joue aussi un rôle dans la navette parlementaire puisque les projets adoptés en première lecture par une assemblée sont transmis à l'autre par le Premier ministre, via son secrétariat général. En bout de course, l'article 115 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose que « lorsque l'Assemblée nationale adopte sans modification un projet ou une proposition de loi votés par le Sénat, le Président de l'Assemblée nationale en transmet le texte définitif au Président de la République, aux fins de promulgation, par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement. Le Président du Sénat est avisé de cette transmission ».

Au surplus, le SGG doit transmettre au Parlement un certain nombre de documents dont le Gouvernement dispose. D'une part, en collaboration avec le SGAE, le service de la législation et de la qualité du droit transmet au Parlement les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne[3009]. D'autre part, le SGG doit transmettre au service de la séance de l'assemblée concernée, des rapports destinés à assurer son information dans certains cas spécifiquement prévus par la loi[3010]. Jamais une administration n'enverra de son propre chef, sans passer par le SGG, un rapport prévu par la loi.

Enfin, le SGG joue un rôle dans le circuit des questions écrites du Parlement. Son service de la législation et de la qualité du droit centralise les réponses des différents ministères, vérifie leur contenu et les transmet aux deux chambres pour qu'elles puissent les publier dans leur Journal officiel[3011].

Ajoutons pour terminer qu'un droit de présence est reconnu aux membres du SGG au sein de l'Assemblée nationale. L'instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale a

---

[3008] Sur ce point. cf. spéc. : Cons. Const., n°90-285 DC du 23 juillet 1991, §5 et 6, précitée.
[3009] Conformément à l'article 88-4 al. 1 C.
[3010] Sur ce point, cf. Fiche 2.2.4.
[3011] « Les questions écrites portant sur la politique générale du Gouvernement sont posées au Premier ministre. Elles sont publiées hors et durant les sessions parlementaires au Journal officiel (débats parlementaires), le lundi pour l'Assemblée nationale et le jeudi pour le Sénat. Les réponses aux questions écrites adressées au Premier ministre doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions. La liste des questions n'ayant pas reçu de réponse dans un délai de deux mois est publiée au Journal officiel. Le département de l'activité normative du secrétariat général du Gouvernement assure la gestion des questions écrites adressées par les parlementaires au Premier ministre ou aux ministres délégués auprès de lui. La cellule parlementaire du cabinet du Premier ministre valide, via l'application informatique RÉPONSES, les réponses préparées par les ministres délégués placés auprès du Premier ministre. Ce département saisit par la même application la cellule parlementaire du cabinet du Premier ministre afin qu'elle répartisse le traitement des questions écrites posées au Premier ministre : réponse préparée par le cabinet, réponse préparée par le secrétariat général du Gouvernement qui sera soumise à la validation du cabinet du Premier ministre avant son envoi au Parlement ou question transférée à un autre ministère. La signature des réponses parlementaires intervient par voie électronique au sein de RÉPONSES » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014).

accepté que trois membres du Secrétariat général du Gouvernement soient en effet admis dans les couloirs d'accès à l'hémicycle et dans les tribunes situées au-dessus de chaque entrée de l'hémicycle[3012].

En tant que légiste, le SGG joue en outre un rôle pivot dans la collection des signatures et contreseings.

5. Le SGG, collecteur des signatures et des contreseings

Le SGG recueille les signatures du président de la République et du Premier ministre qui doivent figurer au bas des ordonnances et des décrets[3013]. Mieux, « un acte, quelle que soit sa dénomination et sa présentation, comportant une décision administrative relevant du Premier ministre ne peut être présenté à la signature de celui-ci que par le secrétaire général du Gouvernement et avec l'accord du directeur du cabinet du Premier ministre. Ceci s'applique non seulement aux décrets, arrêtés, circulaires adressées aux ministres ou aux préfets, mais aussi aux conventions, lettres ou autres actes comportant une décision ou une instruction administrative »[3014].

Parallèlement, le SGG doit réunir les contreseings du Premier ministre sur les actes du Président ainsi que les contreseings des ministres sur les décrets de promulgation des lois, les ordonnances, les décrets en Conseil des ministres et les décrets pris en application de l'article 37 de la Constitution. Le Secrétaire général ou son adjoint en profitent alors pour procéder à une relecture minutieuse de ces textes en vue de déceler s'il ne subsiste aucune anomalie juridique, la recherche de la pureté légistique étant une ambition de tous les instants de cette institution où travaille les plus fins connaisseurs et les plus grands serviteurs de l'État.

Pour les autres décrets et pour les arrêtés, il revient au ministère responsable du projet de recueillir les contreseings. Une fois ces contreseings rassemblés, le ministère pilote transmet au SGG la version papier du projet de texte comprenant l'intégralité des contreseings originaux, ainsi que sa version dématérialisée via le système informatique SOLON (*Système d'Organisation en Ligne des Opérations Normatives*)[3015].

La mission de légiste du SGG ne s'arrête pas là : il exerce une fonction fondamentale dans le suivi des décrets d'application.

[3012] Article 26 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

[3013] Pour davantage de détails, cf. spéc. : Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit précitée & SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, fiches 2.1.1, 2.1.3, 2.2.7 et 2.3.6.

[3014] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014.

[3015] Sur le fonctionnement de ce système, cf. spéc. : G. BROUSSEAUD, « Premier bilan de l'application SOLON », *CJFI (Courrier juridique des finances et de l'industrie)*, juin 1998, p. 79-82.

6. Le SGG, organe de suivi des décrets d'application

La plupart des lois nécessitent, pour entrer en vigueur, des mesures réglementaires d'application. La règle constante veut que ces décrets interviennent dans les six mois de la promulgation de la loi. La programmation de ces décrets de mise en oeuvre des lois, de même que les mesures nationales d'exécution des directives européennes, est arrêtée par le SGG et le SGAE selon les procédures définies, respectivement, par les circulaires du 27 septembre 2004, du 29 février 2008, du 7 juillet 2011 et du 23 mai 2011[3016].

Dès la délibération du projet de loi en Conseil des ministres, les ministères sont tenus d'arrêter la liste des décrets qui seront nécessaires à l'application de celle-ci et ce, « afin d'éclairer la représentation nationale lors des débats parlementaires »[3017].

Dès l'adoption définitive de la loi par le Parlement, le SGG saisit le ministère principalement responsable et lui demande la liste des décrets d'application nécessaires ainsi que le calendrier prévisionnel de leur intervention lequel ne doit, en principe, pas comporter de délais d'adoption supérieurs à six mois.

Le secrétariat général du Gouvernement tient ensuite « une réunion de programmation sur les décrets afin d'identifier les difficultés qui subsistent et de fixer l'échéancier des mesures à prendre »[3018]. En étroite collaboration avec les services centraux concernés[3019], le service de la législation et de la qualité du droit assure alors le suivi des décrets d'application des lois[3020] programmés en veillant à ce qu'ils soient pris dans les meilleurs délais.

Par ce biais, le SGG rend périodiquement compte au Premier ministre de l'état d'avancement de l'application des lois votées[3021] en établissant « un bilan semestriel de l'action des ministères en mesurant leurs résultats et l'effort réel qui a été le leur au cours du semestre »[3022].

Sur le site *Legifrance*, dans la rubrique des dossiers législatifs, il est possible de consulter l'ensemble des tableaux récapitulatifs mis à jour par le SGG de l'état d'avancement des décrets d'application qui ont déjà été pris et de ceux qui restent à prendre.

[3016] Circulaire du 27 septembre 2004, J.O du 2 octobre 2004 ; Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, J.O. du 7 mars 2008 ; Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, J.O. du 8 juillet 2011 ; Circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises, J.O. du 24 mai 2011.
[3017] Circulaire n°5222/SG précitée.
[3018] *Ibidem.*
[3019] Il a été recommandé à chaque ministère de mettre en place une « structure de coordination de l'activité réglementaire relevant de préférence de l'autorité du secrétaire général du ministère » (Circulaire n°5222/SG précitée).
[3020] Dès le stade de la mise au point de la rubrique de l'étude d'impact du projet de loi en dressant la liste prévisionnelle de ces normes d'application.
[3021] Cf. Fiche 2.2.7.
[3022] Circulaire n°5222/SG précitée.

Le Secrétariat général du Gouvernement est d'ailleurs l'organe qui est chargé de la publication des textes au Journal officiel et de leur publication en ligne.

7. Le SGG, organe de publication des textes au Journal officiel

La publication des lois et des dispositions réglementaires émanant du Gouvernement ou des ministres est centralisée au J.O, le SGG constituant « la porte d'entrée unique vers le Journal officiel »[3023]. Cette publication porte les textes à la connaissance de l'administration et du public en même temps qu'elle les rend opposables.

Il appartient effectivement au SGG d'assurer la publication de tous ces textes. Préalablement à leur publication, ceux-ci doivent être adressés au service de la législation et de la qualité du droit du SGG ainsi qu'au cabinet du Premier ministre pour recueillir le visa des conseillers du chef du Gouvernement, valant accord pour signature et publication au J.O[3024]. C'est dire combien Matignon est un point de passage juridique bien plus essentiel que l'Élysée.

Les décrets et les arrêtés du Premier ministre obéissent à une procédure spécifique. Dans le cadre de la dématérialisation des procédures, ils sont communiqués, *via* le progiciel SOLON[3025], à la fois au conseiller du Premier ministre concerné pour qu'il y a appose son visa[3026] ainsi qu'au chargé de mission du SGG compétent afin qu'il en vérifie la régularité juridique.

Notons que depuis 2011, des décrets réglementaires et certains arrêtés réglementaires contiennent une notice qui s'est substituée au rapport de présentation. Cette notice est un document synthétique destiné à éclairer le lecteur du Journal officiel de la République française sur la portée du texte nouveau. Celle-ci « n'est ni un support de communication ni un commentaire juridique : sa seule vocation est de donner une information fiable et accessible sur la nature et la portée des mesures susceptibles d'intéresser directement les destinataires des textes »[3027].

Tous ces éléments illustrent en quel sens le SGG exerce une fonction de légiste. Or, le SGG joue aussi un rôle de jurisconsulte.

[3023] S. LASVIGNES, *op. cit.*, p. 12.

[3024] « Les conseillers du Premier ministre précisent à cette occasion si une date spécifique de publication est souhaitée. Compte tenu des délais de signature, cette date ne saurait, sauf urgence avérée, être inférieure à 48 heures après visa pour un texte devant être signé du seul Premier ministre et de sept jours pour un texte devant être, en outre, signé par le Président de la République » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014).

[3025] Sur ce point, cf. spéc. : G. BROUSSEAUD, « Premier bilan de l'application SOLON », *loc. cit.*

[3026] Ce visa n'est pas automatique, le conseiller peut tout à fait émettre un avis défavorable.

[3027] Pour en savoir davantage sur cette notice, Cf. Annexe II de la Circulaire du 7 juillet 2011 précitée. Cf. également sur l'ancien « rapport de présentation » : fiche 3.1.2.

B. La coutume gouvernementale confère une fonction de jurisconsulte au SGG

Le SGG assure un rôle de conseiller juridique auprès du cabinet du Premier ministre, des cabinets ministériels ainsi qu'auprès des services centraux. Cette fonction de jurisconsulte porte aussi bien sur l'organisation du travail gouvernemental (1), que la rédaction des textes (2), les questions liées aux études d'impact (3) ou les nominations au sein de l'administration gouvernementale (4). Le SGG doit également aider le Gouvernement à déminer tous les contentieux constitutionnels et administratifs (5). Depuis peu, il joue par ailleurs sa partition, avec le SGMAP, dans la définition de la politique de modernisation de l'action publique (6).

1. Le SGG, conseiller pour toute question relative à l'organisation et au travail gouvernemental

Si les acteurs gouvernementaux se posent une question d'ordre organisationnel ou procédural relative à la vie gouvernementale, ils peuvent interroger le Secrétariat général du Gouvernement.

Dans une lettre du Premier ministre en date 16 mars 2012 relative aux déclarations d'intérêts que les membres du Gouvernement et leurs conseillers de cabinet devaient remplir, le chef du Gouvernement écrit : « le secrétaire général du Gouvernement se tiendra à votre disposition pour répondre à vos interrogations éventuelles »[3028].

2. Le SGG, conseiller juridique pour la rédaction des textes

À tous les stades de la rédaction des textes d'origine gouvernementale par les services d'administration centrale ou les cabinets ministériels, le secrétariat général du Gouvernement peut être sollicité. Autrement dit, le SGG est « l'interlocuteur administratif constant de tous les ministères »[3029].

Les chargés de mission du SGG mettent leur expertise juridique au service du Gouvernement, que ce soit dans le cadre de réunions interministérielles, à l'occasion de la saisine du Conseil d'État ou lorsqu'ils sont sollicités par les membres d'un ministère. Les chargés de mission sont attentifs à ce que les textes d'origine gouvernementale soient rédigés en bonne et due forme juridique.

Au reste, le SGG s'est voulu pédagogue en publiant un guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires destiné aux rédacteurs de projets de textes législatifs et

[3028] Lettre de François Fillon du 16 mars 2011 précitée.
[3029] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op. cit.*, p. 33.

réglementaires et à tous ceux qui interviennent, à un titre ou à un autre, dans leur élaboration[3030].

3. Le SGG, conseiller juridique pour les études d'impact

Depuis le 1er setpembre 2009, la réalisation d'une étude d'impact pour les projets de loi est devenue une obligation constitutionnelle et organique. La réalisation d'une telle étude d'impact relève du ou des ministère(s) ayant pris l'initiative d'une réforme et du texte mettant en œuvre cette réforme. Or, le service de la législation et de la qualité du droit du SGG peut apporter, si besoin, son appui méthodologique aux ministères pour la réalisation de ces études ou pour la constitution d'équipes de travail. Ce service assure précisément « la direction des travaux interministériels permettant la réalisation des études d'impact qui accompagnent les projets de loi, en liaison avec les ministères concernés, le cabinet du Premier ministre et les chargés de mission. Il appuie l'action du directeur chargé de la simplification, dans le cadre de la prise en compte des incidences des projets de textes nouveaux, d'une part, sur les entreprises, notamment les entreprises industrielles et les petites et moyennes entreprises et, d'autre part, sur les collectivités territoriales »[3031].

En avril 2011, le Secrétariat général du Gouvernement a par ailleurs confectionné un document mis à la disposition des services d'administration centrale : *les Lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact*. Dans ces celles-ci, il vient préciser ce qui est déjà expliqué dans le guide légistique sur le rôle, le champ, le contenu et la procédure des études d'impact.

Indépendamment de la préparation d'un texte, le secrétariat général peut parfois être saisi par le Premier ministre ou par des membres du Gouvernement afin de répondre à toute question d'ordre juridique.

[3030] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *loc. cit.*
[3031] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014.

4. Le SGG, conseiller juridique pour les nominations

Les nominations des collaborateurs du Gouvernement doivent toujours être entourées d'un formalisme très rigoureux. Non seulement le SGG participe à la rédaction de certains actes de nomination mais il joue surtout le rôle de conseiller juridique pour toutes les autres nominations, en particulier pour les nominations en Conseil des ministres. En la matière, sa tâche consiste principalement à procéder aux vérifications juridiques nécessaires à la régularité des nominations.

Pour *les emplois à la décision*, les mouvements envisagés dans chaque ministère doivent être notifiés au Premier ministre chaque trimestre par l'intermédiaire du SGG, à l'exception des mouvements motivés par l'urgence de la situation[3032].

Pour les emplois de cabinet ministériel, le SGG est chargé de rédiger les arrêtés de nomination ou, à tout le moins, de vérifier leur régularité. Le Premier ministre peut également mandater son secrétariat général pour vérifier si les plafonds d'effectifs au sein des cabinets sont bien respectés. En 2010, lorsque François Fillon a interdit aux membres de son Gouvernement de nommer de nouveaux collaborateurs ou de remplacer les collaborateurs sur le départ, il a désigné le SGG « pour assurer la parfaite application de ce gel des nominations » [3033]. Chaque membre du Gouvernement devait établir un échéancier permettant d'atteindre le nombre de collaborateurs exigé, étant entendu que ce plan devait être adressé au chef de cabinet du Premier ministre ainsi qu'au secrétaire général du Gouvernement.

Autre cas de nomination : celui des parlementaires en mission. Le cabinet d'un ministre qui souhaite confier une mission à un parlementaire doit saisir le cabinet du Premier ministre pour obtenir son aval. « La procédure de nomination comporte une lettre du Premier ministre au parlementaire pour lui indiquer l'objet et le contenu de sa mission et un décret du Premier ministre, qui n'est revêtu d'aucun contreseing et dont la date de signature marque le début de la mission. Ces documents, ainsi que les lettres d'information du président de l'assemblée et des ministres concernés, sont préparés par le cabinet du secrétaire général du Gouvernement, en liaison avec le conseiller parlementaire et le conseiller sectoriel du cabinet du Premier ministre. Avant la fin de la mission, le cabinet du secrétaire général du Gouvernement, en liaison avec le conseiller parlementaire et le conseiller sectoriel du cabinet du Premier ministre, prépare une lettre pour le Président de l'assemblée pour confirmer que la mission va se terminer »[3034].

[3032] Circulaire n°5657/SG du 3 mai 2013 relative au processus de nomination sur les emplois à la décision du Gouvernement précitée. Cf. également : Circulaire n°5444/SG du 10 février 2010 précitée.
[3033] Circulaire n°5478/SG du 2 juillet 2010 précitée.
[3034] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014.

Notons enfin que le SGG est chargé de gérer la procédure de demande d'avis adressée au Parlement dans le cadre des nominations de l'article 13 C al. 5 C. Généralement, les demandes sont effectuées par le SGG par voie de courrier adressé aux président de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ceci dit, le SGG n'est pas qu'en relation avec le Parlement ; il entretient des liens très étroits avec le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État puisqu'il est amené à conseiller le Gouvernement en matière de contentieux constitutionnel et administratif.

5. Le SGG, conseiller juridique pour les contentieux administratif et constitutionnel

Le SGG est le défenseur des positions gouvernementales devant le Conseil d'État ainsi que devant le Conseil constitutionnel. Depuis la réforme de 1974 autorisant la saisine parlementaire et plus encore, avec l'avènement de la QPC, « les questions de constitutionnalité sont devenues le lot quotidien du SGG et la défense des lois déférées une responsabilité importante »[3035]. De son côté, le juge administratif statue plus rapidement, « notamment sur les recours dirigés contre les décrets, et du fait de l'institution de nouvelles procédures de référé[3036]». Autrement dit, la fonction de conseiller juridique en matière de contentieux administratif et constitutionnel, s'est substantiellement développée.

a) Le SGG et le Conseil d'État

Le secrétariat général du Gouvernement assure la défense des décrets faisant l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'État. Le service de la législation et de la qualité du droit prépare la saisine du Conseil d'État puis des chargés de mission du SGG assistent aux délibérations des formations consultatives du Palais Royal pour exposer le point de vue du Gouvernement, rendre plus cohérentes les positions interministérielles et pour assurer le suivi des débats qui s'y tiennent.

En amont, le SGG opère une veille juridique pointue pour connaître la jurisprudence du Conseil d'État afin de prendre toutes les précautions précontentieuses nécessaires lors de la confection des textes au niveau gouvernemental, c'est-à-dire pour éviter toute censure ultérieure des textes par les juges administratif et constitutionnel.

[3035] S. LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », *op. cit.*, p. 13.
[3036] *Ibidem.*

b) Le SGG et le Conseil constitutionnel

Le SGG défend par ailleurs la position du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel lorsque la loi est déférée devant cette juridiction dans le cadre de l'article 61 C, lorsqu'elle fait l'objet d'une demande de déclassement en vertu de l'article 37 al. 2 C ou dans le cadre des QPC[3037].

Une réunion de travail est généralement organisée à l'initiative du Conseil constitutionnel. Elle rassemble le membre du Conseil constitutionnel rapporteur de la saisine, le service juridique du Conseil constitutionnel, le SGG et les représentants des ministères intéressés. À cette occasion, le secrétariat général présente les observations et les répliques du Gouvernement dans le cadre d'une procédure contradictoire[3038].

6. Le SGG, conseiller juridique pour la gestion de dossiers sensibles

Le secrétariat général du Gouvernement est associé au traitement juridique de dossiers d'importance majeure pour le Gouvernement. En effet, le SGG s'est attaché ces « dernières années à développer son rôle d'expertise et de conseil juridique sur des questions présentant une importance particulière pour le Gouvernement, indépendamment de l'élaboration d'un projet de texte précis. L'avis du secrétariat général du Gouvernement est particulièrement précieux lorsque les experts juridiques de ministères différents arrivent à des conclusions divergentes sur une même question. C'est, par exemple, dans un tel contexte que le secrétariat général du Gouvernement a fourni au Gouvernement un premier éclairage sur les éventuels obstacles juridiques à la privatisation des sociétés d'autoroute, avant que le Gouvernement suivant ne sollicite un avis plus complet du Conseil d'État »[3039].

[3037] « Le SGG a créé un poste de chargé de mission pour coordonner l'élaboration de la position du Gouvernement sur les QPC que doit examiner le Conseil constitutionnel, en lien avec les ministères concernés » (A. ANZIANI, *Rapport d'information du Sénat n°162, Programme Coordination du travail Gouvernemental et Publications officielles*, enregistré à la présidence du Sénat le 21 novembre 2013, p. 22-24). Sur cette question, cf. spéc. : A. DILLOARD, « Les observations du Premier ministre dans le cadre de la QPC », *RDP*, juillet 2014, n°4, p. 967.

[3038] Sur ce point, cf. spéc. : *Ibidem* ; A. DILLOARD, *Les observations en défense de la loi devant le Conseil constitutionnel*, Thèse (Dact.), Paris 1, 2012 ; M. DISANT, *op. cit.*, p. 402 et s. & 431 et s. ; A. FAYE, *Le secrétariat général du Gouvernement et les questions constitutionnelles*, Mémoire (Dact.), Paris 2, G. Drago (Dir.), 2010. Pour information, cf. également : Circulaire du 30 mars 1998 relative aux observations du Gouvernement à l'occasion de recours formés contre des décrets.

[3039] CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 14.

7. Le SGG, conseiller ou pilote de la modernisation administrative ?

Traditionnellement, il n'entre pas dans la compétence au SGG de piloter une politique publique en particulier. Or, depuis les années 2000, il a été acté que le SGG, en raison de son positionnement interministériel idoine, serait le moteur institutionnel de la politique de simplification administrative et de la réorganisation territoriale de l'État. Ainsi le SGG assure-t-il notamment « la coordination administrative des grands chantiers interministériels pilotés par le Premier ministre (simplifications des normes pour les collectivités et les entreprises ; organisation de l'administration territoriale de l'Etat ; direction interministérielle des systèmes d'information et de communication…) »[3040].

Pour mener à bien cette nouvelle mission, le « SGG simplification »[3041] réunit trois à quatre fois par an ce qu'il appelle le *G40*, à savoir : les secrétaires généraux des ministères ainsi que les préfets de région. Cette structure a pour vocation de réfléchir à la mise en œuvre de la politique de simplification. Par ailleurs, le fait que tous les textes législatifs et réglementaires et leurs études d'impact transitent par la rue de Varenne, permet au SGG de mesurer et de signaler aux acteurs concernés si les textes en préparation sont emprunts d'une trop grande lourdeur administrative ou s'ils sont redondants. Enfin, ajoutons qu'un nouveau secrétariat, placé sous l'autorité du SGG mais relativement autonome, le SGMAP, a été créé pour renforcer l'efficacité de l'action de l'État en matière de modernisation administrative[3042].

Le premier Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012[3043] a confié une mission essentielle au SGG : créer un code des relations entre les administrations et les citoyens. « Ce code est appelé à constituer un véritable vade-mecum des usagers du service public, destiné à les guider dans leurs relations avec les administrations »[3044]. En matière de codification, le SGG était déjà chargé de veiller à la bonne articulation des travaux de la commission supérieure de codification avec la programmation semestrielle de codification proposée par les différents ministères.

Récemment, la priorité de la politique de simplification administrative a été réaffirmée par deux circulaires du 17 juillet 2013[3045].

[3040] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014.

[3041] Tel est le nom donné en interne aux organes du SGG en charge de la politique de simplification administrative.

[3042] Sur le SGMAP, cf. *infra* Section 2, §3, C.

[3043] Pour en savoir davantage sur ce premier Comité interministériel, cf. spéc. : Circulaire n°5630/SG du 9 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique.

[3044] Circulaire n°5643/SG du 27 mars 2013 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

[3045] Circulaire n°5667/SG du 17 juillet 2013 relative à la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés & Circulaire n°5668/SG du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, J.O. du 18 juillet 2013.

La circulaire n°5667 en appelle à un « choc de simplification ». Cette circulaire invite notamment les ministres, les secrétaires généraux et les préfets à saisir « le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général pour la modernisation de l'action publique des difficultés » qu'ils pourraient rencontrer dans la mise en œuvre des instructions gouvernementales relatives à la politique de modernisation de l'action publique.

Quant à la circulaire n°5668, elle rappelle que le Gouvernement s'est engagé à mener une politique ambitieuse de simplification normative portant aussi bien sur « le flux des textes en préparation » que sur « le stock de normes applicables ». Pour endiguer l'inflation normative, les réglementations nouvelles feront l'objet d'un moratoire, à charge pour le secrétariat général du Gouvernement de piloter ce changement.

Au regard de toutes les fonctions attribuées au secrétariat général du Gouvernement, une conclusion s'impose : alors que le SGG constitue l'institution clé du travail gouvernemental, ses fonctions ont totalement été définies par la coutume gouvernementale, ce qui corrobore derechef toute l'étendue de l'autonomie du Gouvernement pour ordonnancer sa vie interne. Il en va également ainsi des autres secrétariats généraux gouvernementaux dédiés à la coordination du travail gouvernemental qui ont été principalement créés par voie réglementaire.

SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES AUTRES ORGANES CHARGÉS DE LA COORDINATION GOUVERNEMENTALE

Le Premier ministre a défini les fonctions du SGAE par un décret simple (§1). En revanche, les attributions du SGDSN ont été inventoriées dans un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres dont une partie est *démeyétisable*[3046] (§2). Pareillement, les missions du SGMer et du SIG sont matérialisées dans un décret en Conseil des ministres pouvant faire l'objet d'une démeyétisation tandis que les fonctions du SGMAP résulte d'un décret du Premier ministre (§3). Enfin, les fonctions des réunions interministérielles ont été établies par Matignon au gré des pratiques gouvernementales (§4).

[3046] Le décret du 24 décembre 2009 comprend un article de *démeyétisation* : « Les dispositions des articles D. 1132-4 à D. 1132-6 de la section 1 du chapitre II du titre III du livre Ier de la partie 1 de la partie réglementaire du code de la défense mentionnées à l'article 3 du présent décret peuvent être modifiées par décret » (Article 6).

§1 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions du SGAE

Nul doute que le Gouvernement a défini lui-même les prérogatives du SGAE. Le décret du 17 octobre 2005 portant création du secrétariat général des affaires européennes[3047] place ce secrétariat sous l'autorité du Premier ministre et définit les fonctions du SGAE (A). En revanche, le rôle du Secrétaire général de cette institution résulte de la pratique (B).

A. Un décret en Conseil d'État définit les fonctions du secrétariat général des affaires européennes

Le SGAE est au service du Gouvernement, en général et du Premier ministre, en particulier. Quelles sont exactement ses fonctions ?

- Le SGAE, un secrétariat européen au service du Premier ministre

Le SGAE est d'abord un secrétariat au sens où il joue le rôle de secrétariat du comité interministériel sur l'Europe (CIE), lequel est chargé d'examiner les questions relatives à la participation de la France à l'Union européenne.

Ce comité interministériel est réuni, sous la présidence du Premier ministre, le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de l'Économie et des finances, le ministre chargé des affaires européennes ainsi que les autres membres du Gouvernement intéressés par son ordre du jour.

- Le SGAE, un lieu d'expertise au service du Gouvernement

Le SGAE est un lieu d'expertise : il regroupe des experts des questions européennes capables de fournir des avis au Gouvernement dans les meilleurs délais ou de produire des réflexions sur des problématiques européennes de long terme.

En outre, le SGAE prépare des notes à destination des parlementaires européens français pour les informer de la position du Gouvernement français sur telle ou telle négociation en cours.

Il lui appartient par ailleurs de veiller au respect de la ligne de partage entre ce qui relève de compétences nationales ou de compétences de l'Union. Autrement dit, il a un rôle à jouer dans la défense des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

[3047] Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 précité.

- Le SGAE, une boîte aux lettres au service de l'administration centrale

Le SGAE est aussi une boîte aux lettres : toute l'information en provenance des institutions de l'Union (Commission, Conseil, Parlement européen) converge vers la rue Bellechasse après avoir transité généralement par la Représentation permanente installée à Bruxelles[3048].

Telle une gare de tri, le rôle du SGAE consiste à distribuer ce courrier européen aux différentes administrations intéressées ainsi qu'au Parlement français[3049].

- Le SGAE, un organe interministériel de préparation des positions du Gouvernement en matière de politique européenne

Le SGAE est un médiateur : il est chargé d'instruire et de préparer, au cours des réunions interministérielles qu'il organise, les positions françaises qui seront exprimées et défendues au sein des institutions de l'Union[3050].

Il lui appartient notamment de rapprocher les points de vue des différents ministères concernés et de procéder aux arbitrages nécessaires pour que la France parle d'une seule voix à Bruxelles.

Au surcroît, il coordonne à la fois le dispositif interministériel de suivi de la présence française au sein des institutions européennes[3051] et, avec le ministre chargé des affaires européennes, le dispositif interministériel permettant l'information du Parlement européen sur les positions de négociations du Gouvernement français.

- Le SGAE, une vigie européenne pour le Gouvernement

Le SGAE est une vigie : il veille à la mise en œuvre, par l'ensemble des départements ministériels, des engagements souscrits par le Gouvernement dans le cadre des institutions européennes. Autrement dit, il doit s'assurer que les engagements pris par la France au niveau de l'Union européenne sont bien remplis.

[3048] Sur ce point, cf. M. CARON, *op. cit.*, p. 418-420.

[3049] Cf. *infra*, procédure de mise en œuvre de l'article 88-4 C.

[3050] Mais également les positions nationales qui seront défendues à l'OCDE. Très précisément, le point *a)* de l'article 2 du décret de 2005 dispose que le SGAE « instruit et prépare les positions qui seront exprimées par la France au sein des institutions de l'Union européenne ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Il assure la coordination interministérielle nécessaire à cet effet. Il transmet les instructions du Gouvernement aux agents chargés de l'expression des positions françaises auprès de ces institutions ».

[3051] Sur ce point, cf. spéc : www.sgae.gouv.fr/site/sgae/SGAE/Le-SGAE/Attributions/Le-suivi-de-la-presence-francaise-dans-les-institutions-europeennes.

À cet égard, il gère les précontentieux directement avec la Commission européenne, en collaboration avec les ministères impliqués et avec l'appui de la direction des affaires juridiques du Quai d'Orsay.

Enfin, il doit toujours s'assurer de la cohérence des calendriers législatifs national et européen.

- Le SGAE, un organe chargé de la mise en œuvre des procédures de l'article 88-4 C

En collaboration étroite avec le SGG, le SGAE assure la mise en œuvre des procédures qui incombent au Gouvernement pour l'application de l'article 88-4 de la C.

L'article 88-4 al. 1 C dispose que : « le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne ». D'un point de vue technique, cette transmission est assurée par le SGAE, qui reçoit ces documents et qui les transmet au SGG, lequel les envoie à son tour au Parlement.

- Le SGAE, un organe d'exécution du droit de l'Union au cœur du travail gouvernemental

Le SGAE participe enfin à l'exécution du droit de l'Union : il assure, en liaison avec le secrétariat général du Gouvernement, le suivi interministériel de la transposition des directives et des décisions-cadres. En d'autres termes, il prépare la transposition des directives en normes nationales dans les délais requis[3052] sachant que les directives peuvent faire l'objet d'une transposition par voie d'ordonnance, par voie législative ordinaire ou par voie réglementaire[3053].

Chaque ministère doit désigner des correspondants pour la transposition des directives : un interlocuteur au niveau du cabinet ministériel et un autre au niveau des services d'administration centrale. Ce dernier a la charge de centraliser l'information sur l'état d'avancement des mesures de transposition pour son ministère. « Le secrétariat général des affaires européennes anime le réseau des correspondants ministériels. Une fois par trimestre se réunit, sous la présidence du cabinet du Premier ministre et du secrétaire général du Gouvernement, le ''groupe à haut niveau de la transposition des directives'' au sein duquel sont passées en revue l'ensemble des échéances de transposition »[3054].

[3052] Une circulaire du Premier ministre relative à la procédure de transposition en droit interne des directives appelle à une transposition plus rapide de celles-ci ; cf. Circulaire du 27 septembre 2004, J.O du 2 octobre 2004.
[3053] Sur ce point, cf. spéc. : B. NABLI, *op. cit.*, p. 319-439 ; M. CARON, *op. cit.*, p. 429-437.
[3054] SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014

- Le SGAE, un organe au carrefour d'influences multiples

Le SGAE est en relation permanente avec de très nombreux acteurs (lobbyistes, entreprises, organismes professionnels, associations, représentants de gouvernements étrangers, députés européens, etc) qui le sollicitent pour exposer et défendre leurs points de vue dans les dossiers européens en cours de négociation. Ainsi le dirigeant français d'un moteur de recherche très connu essaiera-t-il de peser pour infléchir la rédaction d'une directive relative à la « protection des données » internet tout comme un diplomate britannique tentera de convaincre les capitales européennes du bien-fondé de la démarche d'opt-out de son pays dans tel ou tel domaine.

Si les fonctions précédemment exposées figurent en grande partie dans le décret du 17 octobre 2005, les fonctions du secrétaire général de cette institution ont été façonnées avec le temps.

B. La pratique gouvernementale a défini progressivement les fonctions du secrétaire général des affaires européennes

Aucun texte réglementaire ne vient définir les fonctions du secrétaire général des affaires européennes. C'est dire que ses fonctions ont été façonnées par la pratique au gré de l'évolution de la construction européenne et des besoins d'adaptation subséquents du travail gouvernemental.

Jusqu'en 2014, rappelons que l'usage voulait que le secrétaire général des affaires européennes soit le conseiller pour les affaires européennes du Premier ministre[3055]. Dans la foulée de la nomination de Manuel Valls à Matignon, le Président Hollande a décidé de nommer son propre conseiller pour les questions européennes à la tête de cet organe interministériel[3056]. À une époque où la définition de la politique européenne de la France est devenue centrale, ce rattachement politique du secrétaire général des affaires européennes à l'Élysée constitue d'un point de vue politique, une incontestable limitation de l'autonomie gouvernementale. Or, d'un point de vue administratif, le Secrétaire général reste rattaché à Matignon.

[3055] Cf. par ex. : nomination de M. Serge Guillon en qualité de « conseiller affaires européennes » du Premier ministre (Arrêté du 22 juin 2012 relatif à la composition du cabinet du Premier ministre, J.O. du 23 juin 2012) et de Secrétaire du SGAE (Décret du 24 mai 2012 portant nomination du secrétaire général des affaires européennes - M. Guillon (Serge), J.O. du 25 mai 2012).

[3056] Sur ce point, cf. : Décret du 9 avril 2014 précité & « L'Élysée reprend à Matignon un service stratégique chargé des sujets européens », in *Le Monde* du 26 avril 2014.

- Un conseiller politique du président de la République

Le Secrétaire général des affaires européennes a d'abord pour fonction de conseiller, d'apporter son expertise technique et politique au chef de l'État.

Au quotidien, il assure le suivi des grandes questions européennes pour le compte du Président, en liaison avec le Réprésentant permanent de la France.

Chaque fois que nécessaire, il définit avec le chef de l'État les grandes positions que la France doit défendre à Bruxelles en lui soumettant un certain nombre de propositions. Son rôle consiste ensuite à faire en sorte que le secrétariat général respecte bien les orientations qu'il a définies avec le président de la République.

Dans l'intervalle, il prépare les grands rendez-vous européens du chef de l'État, qu'il s'agisse des Conseils européens ordinaires et extraordinaires ou des entretiens du chef de l'État avec ses homologues européens.

Le Secrétaire général des affaires européennes a ainsi vocation à accompagner le président de la République lors de ses déplacements européens.

- Le secrétaire général d'une administration gouvernementale placée auprès du Premier ministre

Le Secrétaire général des affaires européennes a également un rôle plus administratif en tant que dirigeant de l'un des organes chargés de la coordination interministérielle les plus importants.

Le Secrétaire général a autorité sur l'ensemble de ses services. En tant que dirigeant de ce service du Premier ministre, il lui appartient d'en assurer l'organisation interne.

Une fois que les services du SGAE ont instruit et préparé les positions que la France va exprimer au niveau des institutions de l'Union, un certain nombre d'entre elles remontent jusqu'au Secrétaire général pour validation. Autrement dit, celui-ci arbitre les grandes questions européennes sous l'autorité et au nom du Premier ministre mais conformément aux orientations définies par le chef de l'État.

En bonne logique, le Secrétaire général peut signer, au nom du Premier ministre et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires confiées au SGAE.

Enfin, signalons que le Secrétaire général des affaires européennes assure avec ses services, la préparation et le secrétariat des Comités interministériels sur l'Europe, tenus sous la présidence du Premier ministre.

Au final, d'un point de vue juridique, le SGAE reste bien rattaché à Matignon qui en dispose pleinement. Politiquement, les choses sont plus subtiles. Cela n'est pas sans rappeler la partition des fonctions du SGDSN.

§2 – Une exception à la pleine autonomie : la définition des fonctions du SGDSN ou le retour à l'autonomie partagée dans un domaine réservé du chef de l'État

Les fonctions de cette « troisième administration d'état-major »[3057] ont été déterminées par un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres du 24 décembre 2009[3058], codifié aux articles R*. 1132-1, 1132-2 et 1132-3 du code de la défense (A).

Une partie des dispositions de ce décret est *démeyétisable* si bien que ce sont des intitulés « D »[3059] dans le code de la défense qui viennent préciser les compétences du Secrétaire général de cet organe (B).

A. Un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres définit les fonctions du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale

Le SGDSN apparaît comme « un trait d'union »[3060] entre les compétences du Président, du Premier ministre, du ministre de la défense et du Gouvernement en matière de Défense et de sécurité nationale.

- Le SGDSN, un secrétariat au service du Premier ministre

Le SGDSN assure le secrétariat du Conseil de défense et de sécurité nationale[3061], lequel définit les orientations de la politique militaire[3062].

Ce Conseil comprend, sous la présidence du chef de l'État, le Premier ministre, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre chargé de l'Économie, le ministre chargé du budget et le ministre des affaires étrangères ainsi que, sur convocation du Président, d'autres ministres pour les questions relevant de leur responsabilité.

[3057] J.-L. QUERMONNE, *op. cit.*, p. 47.
[3058] Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 précité.
[3059] Rappelons qu'en termes de codification, un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres est distingué par l'occurrence *R**, un décret en Conseil d'État par l'occurrence *R*, un décret en Conseil des ministres par l'occurrence *D** et un décret simple par l'occurrence *D*.
[3060] H. OBERDORFF, *op. cit*., p. 78.
[3061] À noter : il assure également le secrétariat du comité interministériel aux crises nucléaires ou radiologiques (Art. D. 1132-54, D. 1333-68 et D. 1333-69 du code de la défense).
[3062] Art. R. 1122-1 du code de la défense : « Le conseil de défense et de sécurité nationale définit les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de conduite des opérations extérieures, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale et de lutte contre le terrorisme. Il en fixe les priorités ».

Conformément aux directives du président de la République et du Premier ministre, le SGDSN conduit, en liaison avec les départements ministériels concernés, les travaux préparatoires aux réunions du Conseil de Défense, prépare les relevés de décisions, notifie les décisions prises et en suit l'exécution.

- Le SGDSN, un organe de coordination interministérielle de la politique de défense du Gouvernement

Le SGDSN est un organe de coordination interministérielle. En effet, il anime et coordonne les travaux interministériels relatifs à la politique de défense et de sécurité nationale ainsi qu'aux politiques publiques qui y concourent.

Il élabore la planification interministérielle de défense et de sécurité nationale, veille à son application et conduit des exercices interministériels la mettant en œuvre.

Il coordonne la préparation et la mise en œuvre des mesures de défense et de sécurité nationale incombant aux divers départements ministériels et s'assure de la coordination des moyens civils et militaires prévus en cas de crise majeure.

- Le SGDSN, un acteur de veille stratégique pour le Gouvernement

Le SGDSN assure une mission de veille stratégique en ce sens qu'il suit, en liaison avec les départements ministériels concernés, l'évolution des crises et des conflits internationaux pouvant affecter les intérêts de la France en matière de défense et de sécurité nationale, et étudie les dispositions susceptibles d'être prises en la matière.

- Le SGDSN, un préparateur de réunions internationales des acteurs gouvernementaux

Le SGDSN est un préparateur de réunions internationales. Il est effectivement associé à la préparation et au déroulement des négociations ou des réunions internationales ayant des implications sur la défense et la sécurité nationale et se tient informé de leurs résultats.

- Le SGDSN, un protecteur du secret de la défense nationale

Le SGDSN est un protecteur du secret de la défense nationale. Il lui appartient de proposer, diffuser, faire appliquer et contrôler les mesures nécessaires à la protection du secret de la défense nationale.

Il doit également préparer la réglementation interministérielle en matière de défense et de sécurité nationale, en assurer la diffusion et en suivre l'application[3063].

- Le SGDSN, une structure d'appui des services de renseignement

Le SGDSN joue un rôle d'appui en matière de renseignement. En soutien du coordonnateur national du renseignement, il concourt à l'adaptation du cadre juridique dans lequel s'inscrit l'action des services de renseignement et à la planification de leurs moyens et assure l'organisation des groupes interministériels d'analyse et de synthèse en matière de renseignement.

- Le SGDSN, un appui logistique pour la présidence et le Gouvernement

Le SGDSN exerce une mission d'appui logistique. Il s'assure que le président de la République et le Gouvernement disposent des moyens de commandement et de communications électroniques nécessaires en matière de défense et de sécurité nationale et en fait assurer le fonctionnement.

- Le SGDSN, un gardien des systèmes d'information

Le SGDSN assure la sécurité des systèmes d'information. Précisément, il propose au Premier ministre et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité des systèmes d'information. Il dispose à cette fin du service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information » (ANSSI)[3064].

- Le SGDSN, le superviseur de la politique d'innovation en matière de défense

Le SGDSN a une fonction de supervision de la politique d'innovation en matière de défense. Il veille à la cohérence des actions entreprises en matière de politique de recherche scientifique et de projets technologiques intéressant la défense et la sécurité nationale et contribue à la protection des intérêts nationaux stratégiques dans ce domaine. Pour ce faire, il travaille en étroite collaboration avec le Délégué général pour l'armement[3065].

[3063] Sur la protection du secret de la défense nationale, cf. spéc. : R. 2311-1 à D. 2311-12, en particulier les articles R. 2311-10 à R. 2311-12 du code de la défense.
[3064] Cf. Décret n°2009-834 du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information », J.O. du 8 juillet 2009.
[3065] Cf. *infra* Chapitre 3, Section 2, §4.

Placé à la tête de ce service du Premier ministre, le Secrétaire général du Gouvernement exerce une fonction interministérielle de tout premier plan.

B. Un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres ainsi que des dispositions réglementaires prises par le Premier ministre définissent les fonctions du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale

Les fonctions du secrétaire général ont été définies par le pouvoir réglementaire dans le décret du 24 décembre 2009 précité.

D'une part, ce décret comprend des dispositions prises en Conseil d'État et en Conseil des ministres qui ont été codifiées aux articles R*. 1132-1 à R*. 1132-3 du code de la défense.

D'autre part, il intègre des dispositions prises par le Premier ministre qui ont été codifiées aux articles D. 1132-4, D. 1132-5, D. 1132-6 et D. 1152-53 du code de la défense[3066].

- Le préparateur des grandes réunions relatives à la Défense et à la sécurité nationale

L'article R*. 1132-2 définit la fonction générale du Secrétaire général. Celui-ci est en charge d'assurer « le secrétariat du conseil de défense et de sécurité nationale. Conformément aux directives du Président de la République et du Premier ministre, il conduit, en liaison avec les départements ministériels concernés, les travaux préparatoires aux réunions. Il prépare les relevés de décisions, notifie les décisions prises et en suit l'exécution ».

Notons que le secrétaire général participe également au Conseil de politique nucléaire comme le prévoit le décret du 21 avril 2008 précité.

- Un conseiller privilégié du Premier ministre

L'article R*. 1132-3 fait du Secrétaire général un collaborateur privilégié du Premier ministre. Il est chargé d'assister le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationale. Il suit pour lui les crises et les conflits internationaux. Mais surtout, il peut lui faire un certain nombre de propositions liées à la protection de la défense et de la sécurité nationale ainsi qu'en matière de protection des systèmes d'information. Il prend par ailleurs toutes les mesures nécessaires à la protection du secret de la défense nationale.

[3066] Le décret du 24 décembre 2009 comprend un article de démeyetisation : « Les dispositions des articles D. 1132-4 à D. 1132-6 de la section 1 du chapitre II du titre III du livre Ier de la partie 1 de la partie réglementaire du code de la défense mentionnées à l'article 3 du présent décret peuvent être modifiées par décret » (Article 6).

L'article D. 1132-5 précise que le secrétaire général peut signer, au nom du Premier ministre et par délégation, l'ensemble des actes, à l'exception des décrets, relatifs aux affaires confiées au SGDSN.

- Un acteur clé de l'interministérialité

Le Secrétaire général anime et coordonne les travaux interministériels relatifs à la politique de défense et de sécurité. Il élabore la planification interministérielle de défense et de sécurité nationale, veille à son application et conduit des exercices interministériels la mettant en œuvre.

Par délégation du Premier ministre, il « préside les instances interministérielles chargées d'étudier, avant décision gouvernementale, les questions relatives aux exportations d'armement, de matériels et de technologies de caractère stratégique. Il en assure le secrétariat. Il suit la mise en œuvre des procédures interministérielles destinées au contrôle de cessions de matières, de matériels et de technologies de caractère sensible » (Art. D. 1132-4).

Par ailleurs, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, ou son représentant, préside la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (Art. D. 1152-53 du code de la défense).

À présent, qu'en est-il des autres secrétariats généraux placés sous l'autorité du Premier ministre. Leurs fonctions sont-elles toujours fixées par ce dernier ?

§3 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des autres secrétariats généraux chargés de la coordination placés auprès du Premier ministre

Le secrétariat général de la mer voit ses attributions définies par l'article 4 du décret du 22 novembre 1995[3067], modifié par l'article 2 du décret du 22 juillet 2010[3068]. Une fois encore, le pouvoir réglementaire a donc défini de manière autonome les compétences de cet organe administratif participant au travail gouvernemental. S'il s'agit d'un décret en Conseil des ministres, l'essentiel de ces dispositions peut être modifié par décret puisque le décret du 22 juillet 2010 comprend un article de *démeyétisation* (A). Les fonctions du service d'information du Gouvernement sont également définies par un décret du 18 octobre 2000 dont les dispositions peuvent être *démeyétisées* (B). Les fonctions du secrétariat général pour

[3067] Décret n°95-1232 du 22 novembre 1995 précité.
[3068] Décret n° 2010-834 du 22 juillet 2010 relatif à la fonction garde-côtes, J.O. du 23 juillet 2010.

la modernisation de l'action publique sont définies par un décret du Premier ministre en date du 30 octobre 2012[3069] (C).

A. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du SGMer

Un décret en Conseil des ministres détermine les fonctions du SGMer (1) et de son secrétaire général (2) mais l'essentiel de ses dispositions étant démeyétisable, il s'agit à nouveau d'un cas de pleine autonomie fonctionnelle.

1. Un décret en Conseil des ministres définit les fonctions du secrétariat général mais ce service est placé auprès du Premier ministre

a) Le SGMer, un secrétariat au service du Premier ministre

Placé sous l'autorité du Premier ministre, il conseille Matignon sur les questions relatives à la politique maritime de la France. Le SGMer prépare les délibérations du comité interministériel de la mer et veille à l'exécution des décisions prises. Ce dernier est chargé de délibérer sur la politique du Gouvernement dans le domaine de la mer « sous divers aspects nationaux et internationaux et de fixer les orientations de l'action gouvernementale dans tous les domaines de l'activité maritime, notamment en matière d'utilisation de l'espace, de protection du milieu, de mise en valeur et de gestion durable des ressources de la mer, de son sol, de son sous-sol et du littoral maritime »[3070].

b) Le SGMer, un organe de coordination interministérielle de la politique maritime du Gouvernement

Le SGMer anime et coordonne les travaux d'élaboration de la politique du Gouvernement en matière maritime. Il fait des propositions au Gouvernement en la matière et s'assure ensuite de la mise en œuvre de la politique arrêtée.

c) Le SGMer, un organe de supervision de la politique maritime du Gouvernement

Le SGMer exerce « une mission de contrôle, d'évaluation et de prospective en matière de politique maritime »[3071]. À cet effet, il participe, pour ce qui intéresse les activités maritimes, aux travaux du Centre d'analyse stratégique. De plus, le décret n°2010-834 précise qu'il est associé à l'élaboration des politiques publiques concernant la mer et le littoral. En liaison avec les départements ministériels intéressés, il assure la coordination des études sur

[3069] Décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 précité.
[3070] Article 1er du Décret n°2010-834 précité.
[3071] Article 4 du Décret n°2010-834 précité.

l'évolution de la politique maritime. Enfin, il participe aux travaux des instances et comités qui connaissent des problèmes maritimes.

d) Le SGMer, un organe de coordination des actions de l'État en mer

Sous l'autorité directe du Premier ministre, et en liaison avec les ministères et organismes compétents, le secrétariat général de la mer veille à l'échelon central à la coordination des actions de l'État en mer. Il étudie et propose les mesures qui tendent à améliorer l'efficacité de ces actions.

Bien entendu, comme pour tous les autres services placés auprès du Premier ministre, le SGMer est dirigé par un secrétaire aux pouvoirs très étendus.

2. Les fonctions du secrétaire général sont également définies par le décret du 22 novembre 1995

Hormis son évidente fonction de direction du SGMer, les attributions du secrétaire général sont posées à l'article 4-III ainsi qu'aux articles 6 et 6-1 du décret du 22 novembre 1995.

Premièrement, le secrétaire général de la mer anime et coordonne, sous l'autorité du Premier ministre, l'action des préfets maritimes dans l'exercice des attributions qu'ils tiennent du décret du 6 février 2004 ainsi que celles des délégués du Gouvernement exerçant les mêmes attributions outre-mer auxquels il donne des directives si nécessaire.

Deuxièmement, le secrétaire général du SGMer participe aux actions générales d'information relatives à la sécurité en mer.

Troisièmement, sous l'autorité directe du Premier ministre, en liaison avec les ministres compétents, il anime et coordonne les travaux d'élaboration des politiques conduites au titre de la fonction garde-côtes. En outre, il établit un schéma directeur des moyens, révisé annuellement, permettant d'atteindre les objectifs fixés au SGMer.

Quatrièmement, il assure la coordination du suivi des textes relatifs à la mer et en propose les adaptations nécessaires, compte tenu de l'évolution du droit international et communautaire en la matière.

Cinquièmement, il établit chaque année un rapport au Premier ministre sur la politique maritime et sur la coordination des actions de l'État en mer.

Pour finir, les articles 6 et 6-1 précisent qu'il préside la conférence nationale maritime ainsi que le comité directeur de la fonction garde-côtes.

Autre service capital pour le Premier ministre et le Gouvernement en général : le service d'information du Gouvernement, dont les fonctions sont définies par le pouvoir réglementaire.

B. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du SIG

La communication gouvernementale est le fait de chaque ministère pris isolément mais chacun d'entre eux s'appuie sur un organe interministériel de communication : le Service d'information du Gouvernement. Autrement dit, la fonction de communication de l'action gouvernementale est en grande partie pilotée au niveau interministériel par le SIG.

Les fonctions du service d'information du Gouvernement sont actuellement définies par le décret du 18 octobre 2000[3072] ainsi que par plusieurs circulaires primo-ministérielles (1). Au surplus, un arrêté du secrétaire général du Gouvernement pris pour le Premier ministre en date du 15 juin 1990[3073] était déjà venu fixer les missions de chaque division interne à ce service (2).

1. Un décret en Conseil des ministres du 18 octobre 2000 définit les fonctions générales du SIG

Placé sous l'autorité du Premier ministre, le service d'information du Gouvernement est rattaché pour sa gestion au secrétariat général du Gouvernement. Il agit en liaison avec la direction de l'information légale et administrative (ou DILA) et, le cas échéant, avec d'autres services placés sous l'autorité du Premier ministre, sachant que le secrétariat général du Gouvernement assure la coordination de ses actions.

Le SIG est chargé d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le traitement médiatique de l'action gouvernementale ; de diffuser aux élus, à la presse et au public des informations sur l'action gouvernementale ; de piloter et coordonner au niveau interministériel la communication gouvernementale ; d'apporter une assistance technique aux administrations publiques et de coordonner la politique de communication de celles-ci, en particulier en matière de campagnes d'information et d'études d'opinion.

Trois circulaires primo-ministérielles (des 1er juillet 2002, 23 mars 2006 et 3 octobre 2008) sont par ailleurs venues préciser les fonctions de coordination interministérielle de cet organe. Les circulaires du 1er juillet 2002 et du 23 mars 2006 ont défini les règles et procédures en matière de campagne d'information, de réalisation d'études et de sondages que

[3072] Décret n°2000-1027 du 18 octobre 2000 précité.
[3073] Arrêté du 15 juin 1990 relatif à l'organisation du Service d'information du Gouvernement, J.O. du 17 juin 1990, p. 7070.

doit respecter le SIG. Quant à la circulaire du 3 octobre 2008, elle a insisté sur le fait que le SIG devait jouer un rôle clé dans la rationalisation de la communication gouvernementale[3074].

En fait, il faut savoir que, dès 1990, le Premier ministre avait déjà défini les fonctions des différentes divisions internes du SIG.

2. Un arrêté du Premier ministre du 15 juin 1990 définit les fonctions des divisions internes du SIG

L'arrêté du 15 juin 1990 relatif à l'organisation du Service d'information du Gouvernement dispose que celui-ci comporte trois divisions : la division de l'information du Gouvernement, la division de l'information sur l'action gouvernementale et la division de l'administration et des moyens.

a) Les fonctions de la division de l'information du Gouvernement du SIG

La division de l'information du Gouvernement est chargée de l'étude et de l'analyse de la presse et de l'opinion.

Elle coordonne les commandes de sondages et d'études provenant des administrations, et prête son assistance aux ministères faisant appel aux techniques d'études d'opinions.

En outre, elle élabore le calendrier prévisionnel des événements de toute nature concernant les domaines politique, économique et social. Elle réalise les revues et analyses de la presse française et étrangère et gère le centre de documentation.

b) Les fonctions de la division de l'information sur l'action gouvernementale du SIG

La division de l'information sur l'action gouvernementale est chargée des publications écrites ou audiovisuelles, de la coordination et de l'organisation des campagnes d'information, en particulier celles faisant appel aux techniques publicitaires.

Au surplus, elle assure les relations avec la presse française et les relais d'opinion. De même prête-t-elle son concours aux actions d'information, menées en France ou en direction de l'étranger.

[3074] Sur ce point, cf. : COUR DES COMPTES, *Les dépenses de communication des ministères*, *op. cit.*, p. 30.

c) Les fonctions de la division de l'administration et des moyens du SIG

La division de l'administration et des moyens est chargée de la gestion budgétaire et du personnel, du service intérieur, ainsi que de l'édition et de la diffusion des documents produits par le Service d'information et de diffusion (ou S.I.D).

Dernier né en 2012, le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique voit ses fonctions fixées par un décret simple.

C. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du SGMAP

Les fonctions du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique sont définies par un décret du Premier ministre en date du 30 octobre 2012[3075]. L'absence de passage devant le Conseil d'État caractérise ici une pleine autonomie du Premier ministre dans la définition des fonctions de ce nouvel organe interministériel. Ses deux missions sont claires : la coordination interministérielle de la modernisation de l'action publique et l'amélioration des services publics.

- Une fonction de coordination interministérielle de modernisation de l'action publique

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique coordonne, favorise et soutient, au niveau interministériel, les travaux conduits par les administrations en vue d'évaluer et de moderniser l'action publique, afin d'améliorer le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics.

Il coordonne l'action des services de l'État et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques.

Il administre le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'État, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Il coordonne les travaux interministériels relatifs à l'amélioration du fonctionnement des services déconcentrés de l'État.

- Une fonction d'amélioration des services publics

Il veille à ce que les systèmes d'information et de communication concourent à améliorer la qualité, l'efficacité, l'efficience et la fiabilité du service rendu et à simplifier les

[3075] Décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 précité.

relations entre les usagers et les administrations de l'État, et entre celles-ci et les autres autorités administratives.

Il veille à l'association des agents publics, des usagers et des partenaires de l'administration à l'ensemble de ces démarches.

Bien que relativement autonome, le SGMAP rend compte de son action au Sécrétariat général du Gouvernement dont il dépend.

Si les attributions des principaux secrétariats, directions ou services du Premier ministre (à l'exception notable du SGG) sont le résultat de dispositions réglementaires, les réunions interministérielles voient davantage leurs fonctions découler de la pratique.

§4 – La pleine autonomie de Matignon dans la définition des fonctions des réunions interministérielles

Dans sa circulaire du 18 mai 2007 relative à l'organisation du travail gouvernemental, François Fillon expliquait en ces termes aux membres de son Gouvernement le rôle des réunions interministérielles : « Vos propositions seront examinées à l'occasion de réunions interministérielles tenues à l'Hôtel de Matignon, sous ma présidence lorsque votre présence personnelle sera requise ou, plus fréquemment, sous celle d'un membre de mon cabinet. Je vous réunirai également pour débattre collégialement des orientations de la politique gouvernementale »[3076].

Les *RIM* sont le produit de la pratique gouvernementale, laquelle a défini leur philosophie fonctionnelle (A). Or, chaque *RIM* exerce une mission spécifique qui est déterminée par son ordre du jour fixé par les collaborateurs du Premier ministre en toute autonomie (B).

A. Les pratiques gouvernementales de Matignon ont défini la fonction générale des réunions interministérielles

Les réunions interministérielles ne sont pas toujours un lieu d'opposition[3077] ; elles constituent souvent un lieu d'impulsion et d'orientation de la politique gouvernementale. Le représentant du cabinet du Premier ministre vient y expliquer, préciser, rappeler ou confirmer les positions de Matignon, voire annoncer des plans d'action. En tout état de cause, elles sont le lieu de centralisation du processus décisionnel gouvernemental (1). Après consultation des représentants des différents ministères, le cabinet du Premier ministre y définit et arrête les

[3076] Circulaire n°5222/SG du 18 mai 2007 relative à l'organisation du travail gouvernemental.
[3077] Les *bleus* contiennent souvent la mention : « le ministère X rejoint les analyses du ministère Y ».

grandes directives de la politique gouvernementale, à charge pour les départements ministériels de les mettre en forme par la suite (2).

1. Les réunions interministérielles ont pour fonction de centraliser le processus décisionnel gouvernemental à Matignon

Comme le souligne Jacques Fournier, « les réunions interministérielles se tiennent à Matignon car c'est là que s'opère le travail gouvernemental » et que se tient « le siège de la coordination interministérielle »[3078].

Au vrai, cette autorité interministérielle de Matignon sur les autres ministères s'est imposée progressivement depuis 1958. « Cette évolution ne n'est pas faite d'un seul coup dès le début de la Cinquième République. C'est la stabilité conquise par le Premier ministre qui a permis à ses collaborateurs progressivement de piloter de plus en plus directement le travail interministériel »[3079].

À l'observation, les questions interministérielles sont rarement traitées à l'Élysée par le chef de l'État et ses collaborateurs[3080], à l'exception des Conseils interministériels ou des Conseils restreints. Cette réalité corrobore l'idée défendue par le professeur Carcassonne selon laquelle « ce qui ne se fait pas à Matignon, au minimum, y passe »[3081]. Un ancien Premier ministre a parfaitement justifié cette primauté de Matignon dans le circuit interministériel : « le président de la République et moi-même l'avons découvert au fil du temps, concède-t-il, l'existence d'une structure de commandement, d'une structure de coordination de l'ensemble des ministères qui arbitre sur tous les sujets en permanence est absolument essentielle. Le président de la République ne peut pas être l'homme du compromis, celui qui cherche sans cesse à concilier le point de vue du ministre des finances et celui de l'éducation nationale. Ce travail de mise en forme, de coordination prend énormément de temps, n'est pas très valorisant et reste surtout difficile à expliquer à l'opinion publique. Mais il est absolument indispensable au fonctionnement de la machine gouvernementale »[3082]. En clair, le Président « aidé par des collaborateurs (une centaine) ne peut rivaliser avec le Premier ministre. En tout état de cause, il demeure tributaire, voire obligé, dans le domaine logistique. Le cœur de l'État bat, sans conteste, à Matignon qui fait

---

[3078] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 202 & p. 139.
[3079] *Idem*, p. 214.
[3080] Les collaborateurs « de Matignon sont en prise directe sur l'activité gouvernementale soit en présidant des réunions d'arbitrage, soit en usant d'une délégation de signature qu'ils ont reçue du Premier ministre, alors que ceux de l'Elysée ont beaucoup plus un rôle d'information et de préparation des décisions que seul le chef de l'Etat peut prendre » (J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 175).
[3081] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op. cit.*, p. 31.
[3082] François Fillon cité in R. BACQUÉ, *L'enfer de Matignon*, *op. cit.*, p. 92.

tout (G. Carcassonne) (…). Le pouvoir présidentiel s'enlise si l'administration temporise. Faute de disposer de courroie de transmission, l'Élysée est paralysé »[3083]. Il faut dire que les RIM sont le cœur des arbitrages interministériels journaliers.

2. Les réunions interministérielles ont pour fonction de rendre des arbitrages au nom du Premier ministre

Compte tenu de la multitude de décisions gouvernementales devant être prises au quotidien[3084], l'habitude a été prise de déléguer au cabinet du Premier ministre la quasi-totalité des arbitrages interministériels. En clair, « ces réunions sont l'occasion pour tous les ministères intéressés de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision soit prise »[3085].

Les ministères ont en effet tendance à défendre des positions et des intérêts contradictoires. Cette opposition peut porter sur des divergences interministérielles de toute nature : querelles budgétaires, différends politiques ou techniques[3086] relatifs à la rédaction d'un projet de texte législatif ou réglementaire, difficulté à définir une position commune à défendre au niveau européen ou international, etc. La mésentente peut aussi bien opposer les services des départements ministériels que les cabinets eux-mêmes, les parties prenantes étant « convoquées afin que, un peu comme dans une procédure juridictionnelle, les diverses parties puissent être entendues »[3087].

Après des échanges de vues entre les représentants des différents ministères présents, il appartient alors au représentant du cabinet du Premier ministre présent à la réunion, « de trancher, à la manière d'un juge de paix, ces multiples différends qui surgissent quotidiennement à l'occasion de l'activité gouvernementale »[3088]. Le représentant du cabinet du Premier ministre peut préférer renvoyer l'arbitrage à une *RIM* ultérieure ou faire remonter l'arbitrage jusqu'au chef du Gouvernement[3089] mais le plus souvent, une décision est prise au

[3083] J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit*., p. 100.
[3084] « Il doit se prendre soixante décisions par jour, j'en vois passer deux » comme a pu le concéder l'ancien Premier ministre, Michel Rocard (Michel Rocard cité in *Le Monde* du 20 octobre 1988). Notons que la « multiplication des décisions, qui ne peuvent pas toutes être matériellement supervisées par un ministre, crée les conditions d'une dilution des responsabilités. Un ministre peut ainsi voir sa responsabilité engagée sur un sujet donné par la seule intervention d'un membre de son cabinet auquel aucune directive n'aura été donnée » (CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit*., p. 1).
[3085] Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental, J.O. du 7 juin 1997.
[3086] « Le risque contentieux est ainsi devenu l'un des éléments de la discussion interministérielle et le SGG se trouve conduit à ''arbitrer'' des différends d'ordre juridique entre ministères. Cela a substantiellement modifié le travail de ses membres et notamment des chargés de mission, en termes de technicité et de responsabilité » (S. LASVIGNES, *op. cit*., p. 13).
[3087] *Idem,* p. 11.
[3088] *Ibidem.*
[3089] « Au terme des échanges, deux hypothèses de présentent : soit le président prend et annonce une ou des décisions à la fin du débat contradictoire, soit il réserve sa position notamment pour en conférer avec les

terme de la *RIM*, laquelle est consignée sur papier *bleu* par le représentant du SGG[3090] au bas duquel l'on trouvera la traditionnelle formule selon laquelle : « le cabinet du Premier ministre décide que ».

Ce relevé de décision (ou *bleu*) doit être rédigé théoriquement dans les quarante-huit heures suivant la réunion et ce, par le membre du SGG qui était chargé d'assurer le secrétariat de la *RIM*. Le projet de bleu sera ensuite soumis par celui-ci à l'approbation du ou des présidents de séance issu du cabinet du Premier ministre ainsi qu'au membre du cabinet du chef du Gouvernement chargé des affaires budgétaires, ceux-ci devant, dans la mesure du possible, en autoriser la diffusion dans les trois jours de la transmission. Le bleu définitif sera enfin diffusé à chacun des participants, ainsi qu'aux personnes à qui la convocation à la réunion avait été transmise pour information.

Toutes ces décisions rendues en réunions interministérielles sont naturellement susceptibles de faire l'objet d'un appel devant le directeur de cabinet du Premier ministre ou devant le chef de Gouvernement lui-même[3091]. « Le ministre intéressé peut s'incliner devant l'arbitrage qui est rendu. Mais il peut également essayer de monter au niveau supérieur[3092]. On fera ainsi appel devant le directeur du cabinet d'un arbitrage rendu par un membre de

---

autorités supérieures, le directeur de cabinet voire par l'intermédiaire de celui-ci le Premier ministre lui-même. En dehors des périodes de cohabitation, il peut aussi avoir à prendre en compte l'attitude réservée qu'aura prise un collaborateur du président qui se sera déplacé. Il lui revient en effet de s'assurer que sa décision ne provoquera pas un désaccord entre l'Elysée et Matignon qu'il ne serait pas de sa compétence de trancher » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 147).

[3090] En réalité, l'ensemble de ce fonctionnement de la *RIM* repose « selon l'heureuse expression du professeur Carcassonne, sur un ''binôme méthodique'' constitué par le conseiller du Premier ministre et le chargé de mission compétents en fonction du sujet traité ou du ministère concerné. Le premier saisit la question en débat du point de vue politique. Le second fait en sorte qu'elle soit traitée avec les exigences de méthode et de rigueur dont le SGG est le gardien. Son rôle ne se limite d'ailleurs pas à organiser la réunion et à en dresser le compte rendu. Il est là également pour attirer l'attention sur toutes les questions qui ne sont pas d'ordre strictement politique : questions de coordination avec d'autres projets en cours, problèmes de délai et de procédure, difficultés juridiques susceptibles d'apparaître au cours du débat…C'est l'action conjointe de ce politique et de ce technicien, chacun connaissant sa place et son rôle, qui constitue l'un des traits saillants de l'organisation du travail gouvernemental en France » (S. LASVIGNES, *loc. cit.*, p. 11).

[3091] Mieux, les ministres font même parfois appel devant le chef de l'État, court-circuitant le rôle interministériel du Premier ministre. « Il y a énormément de ministres qui passaient par-dessus la tête de Raffarin pour aller à l'Elysée voir Jacques Chirac, je le sais parce que j'en faisais partie. Sans avoir d'ailleurs de bonnes relations avec le président de la République de l'époque » (François Fillon cité in R. BACQUÉ, *op. cit.*, p. 110). « Certains ministres tentent de vous court-circuiter avec la présidence. Ceux qui ont des ambitions présidentielles, notamment » (Pierre Messmer, *Idem,* p. 122). Or, « Pour Jacques Chirac, l'Élysée n'est pas une instance d'appel des décisions prises par Matignon » (Cité in : J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 108).

[3092] D'ailleurs, un récent rapport du CE et de l'IGF regrettait que de trop nombreuses fois les réunions interministérielles conduisent à faire remonter des arbitrages trop techniques jusqu'aux ministres : « L'engorgement actuel ne permet pas d'identifier toujours clairement les enjeux politiques. La coordination tous azimuts, souvent dans un état encore avancé d'impréparation des décisions, conduit à faire remonter à l'arbitrage de nombreux sujets techniques qui littéralement noient les enjeux politiques saillants. Paradoxalement, l'inflation des effectifs des cabinets ne signifie pas plus de politique mais plus de technique dans le traitement des dossiers, avec régulièrement une duplication du travail des services au niveau des cabinets » (CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 4).

celui-ci, devant le Premier ministre d'une décision que s'apprête à prendre son cabinet. On pourra même, dans certains cas, demander au Premier ministre lui-même de revenir sur une décision qu'il a prise »[3093], voire faire remonter l'arbitrage jusqu'à l'Élysée.

Une fois ces fonctions générales des *RIM* exposées, il faut comprendre que l'objet de chaque *RIM* est spécifique. Autrement dit, chacune d'elle répond à un besoin particulier.

B. Matignon définit la fonction spécifique de chaque réunion interministérielle

L'objet des réunions interministérielles est très divers. On peut globalement le résumer autour de trois fonctions : la coordination interministérielle de la confection des textes d'origine gouvernementale ; la participation à l'élaboration de la politique européenne et de la politique étrangère de la France ; enfin, la préparation des grands rendez-vous gouvernementaux.

- La coordination interministérielle de la confection des textes législatifs et réglementaires

Les *RIM* portent fréquemment sur la préparation de projets de textes : projets de lois[3094], amendements à des projets de lois[3095], projets d'ordonnance[3096], modification de dispositions législatives antérieures à 1958[3097], projets de décrets[3098], projets d'arrêtés, projets de textes relevant de l'Union européenne, textes devant faire l'objet d'un examen par le

[3093] J. FOURNIER, *op. cit.*, p. 211. « Les dossiers importants remontent à Matignon. Le conseiller obéissant dit à un collègue : ''De toute façon, Matignon a dit que…''. On peut se demander au départ qui peut bien se cacher derrière ce patronyme prestigieux. Le novice pose alors la question ; il sent alors son incongruité, son caractère déplacé et presque offensant. Comment peut-on en effet chercher à identifier un être administratif derrière une telle enseigne collective ? Pourtant dans les réunions – fréquentes mais jamais répétitives –, on s'habitue vite à entendre dire que Matignon est ''très inquiet'', qu'il ''a donné son feu vert''…ou ''opposé son veto'' (vite levé grâce à la diplomatie du directeur de cabinet ou à la ''montée au créneau'' du ministre). En fait, le veto n'est parfois qu'un mythe. La mauvaise mise d'un conseiller de Matignon, un mot mal interprété dans la bouche même du Premier ministre ''laissent à penser que…''. » (D. CHAGNOLLAUD, *Les cabinets ministériels, côté cour*, *op. cit.*, p.83-84).

[3094] « Sauf cas particuliers, les discussions interministérielles doivent être engagées à l'initiative du ministère pilote et donner lieu à des réunions bi ou multilatérales avec les autres ministères avant que ne soient organisées, le cas échéant, des réunions ou comités interministériels. Ceux-ci n'ont en effet vocation qu'à trancher des désaccords, entériner des accords et prendre des décisions sur la base des résultats de ces discussions préalables » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 2.2.1).

[3095] « Il appartient au ministère concerné de tenir informé le secrétariat général du Gouvernement des amendements susceptibles de poser, tant par leur contenu que par le lien qui les rattache aux dispositions initiales, des questions de constitutionnalité, afin que puissent être organisées en tant que de besoin des réunions interministérielles de mise au point. Cette précaution vaut tant pour les amendements adoptés en commission que pour les amendements déposés et adoptés en séance » (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *op. cit.*, fiche 2.2.4).

[3096] Sur ce point, cf. Fiche 2.3.1.

[3097] Sur ce point, cf. Fiche 2.4.5.

[3098] Sur ce point, cf. Fiches 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.4.4.

Conseil d'État[3099], textes devant faire l'objet d'une codification[3100], etc. La *RIM* permet de faire le point sur l'état d'avancement de la rédaction d'un texte, de fixer un calendrier de travail pour le finaliser, voire d'arrêter la rédaction définitive de celui-ci ou de procéder à sa relecture. Mieux, après l'adoption définitive d'une loi par le Parlement, une *RIM* est systématiquement convoquée afin de dresser le calendrier de préparation de ses décrets d'application et de répartir le travail entre les divers départements ministériels[3101].

- La participation à l'élabloration des politiques européenne et internationale du Gouvernement

Les réunions interministérielles sont également un lieu de définition de la politique européenne et internationale du Gouvernement. D'une part, elles contribuent à définir certaines positions du Gouvernement français qui seront défendues dans le cadre des négociations européennes[3102] et internationales[3103]. D'autre part, des *RIM* de transposition des directives se tiennent couramment. Ces réunions, convoquées régulièrement par le SGAE, permettent de vérifier le respect des échéanciers indicatifs fixés à la suite de l'adoption de la directive. Il incombe notamment « au SGAE de tenir à jour, en liaison avec les ministères intéressés, le tableau général de transposition des directives. Une synthèse de ce tableau, par ministère, est transmise semestriellement au secrétariat général du Gouvernement, aux fins d'examen dans le cadre de la programmation du travail gouvernemental, et portée à la connaissance des membres du cabinet du Premier ministre pour les matières relevant de leur secteur ainsi que des directeurs de cabinet des ministres intéressés. Afin de résoudre les difficultés identifiées dans le cadre du suivi interministériel de la transposition opéré par le SGAE, un groupe à haut niveau de la transposition des directives se réunit à un rythme trimestriel sous l'autorité conjointe du secrétaire général du Gouvernement et du secrétaire général des affaires européennes, en liaison avec les ministères chargés des relations avec le Parlement et des affaires européennes et en présence des correspondants de la transposition.

[3099] « Tous les textes dont est saisi le Conseil d'État devant, au préalable, avoir fait l'objet d'un accord interministériel, sous la forme soit de lettres d'accord des ministres intéressés, soit de comptes rendus de réunion interministérielle, c'est cet accord que les commissaires du Gouvernement sont tenus de défendre et d'expliciter à tous les stades de la procédure devant la Haute Assemblée » de codification est constituée par le ministère chargé de la réalisation du code » (*Idem,* fiche 2.1.1).

[3100] Les rapporteurs généraux-adjoints de la Commission supérieure de codification représentent notamment cette commission aux réunions interministérielles d'arbitrage relatives à la codification. Par ailleurs, « après une réunion interministérielle de lancement, qui a pour objet de fixer de manière aussi précise que possible les principes généraux d'organisation et le périmètre du futur code, une mission de codification est constituée par le ministère chargé de la réalisation du code » (*Idem,* fiche 1.4.2).

[3101] Sur ce point, cf. Fiches 2.2.7 & 2.3.6.

[3102] Sur ce point, cf. Fiche 4.1.2 & cf. M. CARON, *loc. cit.*

[3103] Sur ce point, cf. Fiche 4.1.1.

Les difficultés qui subsisteraient à ce stade sont soumises à l'arbitrage du Premier ministre dans les meilleurs délais »[3104].

- La préparation des réunions gouvernementales importantes ou d'événements gouvernementaux

Enfin, les réunions interministérielles représentent un lieu privilégié de préparation d'autres réunions plus importantes ou de divers événements gouvernementaux.

Les *RIM* sont parfois le prélude d'un Conseil ou d'un Comité interministériels mais surtout, c'est en leur sein que sont souvent discutées puis arrêtées les communications figurant en partie C du Conseil des ministres.

De même, les événements gouvernementaux à caractère interministériel font généralement l'objet d'une préparation en *RIM*. Parmi ces événements peuvent figurer par exemple l'organisation des séminaires du Gouvernement, des rencontres avec les membres de la société civile ou les partenaires sociaux, des *Grenelle*, des campagnes de communication ministérielle comme la préparation des déplacements ministériels ou la remise de rapports aux membres du Gouvernement.

*

À l'issue de ce chapitre, le principe de la pleine autonomie a encore pu être vérifié.

En théorie, il appartient en effet à chaque chef du Gouvernement de fixer par voie réglementaire les attributions des administrations placées auprès de lui.

Si le décret est privilégié en la matière, il arrive également que ces fonctions soient définies par voie d'arrêtés, de circulaires ou de manière purement informelle, par le biais de pratiques.

Lorsque ces dernières se répètent et s'enracinent dans le temps, les fonctions deviennent même coutumières. Dans cette hypothèse, le Premier ministre peut très bien décider de les modifier mais, dès lors qu'elles ont fait la démonstration de leur efficacité, il n'y trouvera guère d'intérêt. À cet égard, le cas du Secrétariat général du Gouvernement est édifiant : « cheville ouvrière du pouvoir exécutif »[3105], cette institution semble immuable. L'on imagine mal un Premier ministre reconfigurer fondamentalement les prérogatives de l'institution qui lui sert de cerveau administratif.

Dernier élément : il faut concéder que le Président peut intervenir dans le processus de définition des fonctions des organes chargés de la coordination gouvernementale,

[3104] *Idem*, Fiche 4.1.2. Il faut savoir également que « dans la définition des positions françaises dans la négociation européenne effectuée sous l'égide du SGAE, (…) l'opportunité de la saisine du Conseil d'État fait l'objet d'une expertise interministérielle qu'il appartient au SGAE de conduire » (*Idem*, Fiche 2.1.2).
[3105] J. GICQUEL & J.-É. GICQUEL, *op. cit.*, p. 615.

singulièrement pour les organes ayant partie liée avec son *domaine réservé*. Ainsi, les fonctions du SGDSN ont-elles été définies par un décret en Conseil des ministres. Mais surtout, le récent épisode de la reprise en main politique du SGAE par l'Élysée est venu rappeler combien le Président pouvait s'immiscer quand bon lui semble dans l'organisation gouvernementale.

Ce type d'ingérence demeure rare, *a fortiori* dans la définition des fonctions de l'administration centrale, lesquelles sont pleinement définies par les membres du Gouvernement.

Chapitre 3ème La pleine autonomie dans la définition des fonctions des organes de l'administration centrale

Au moment de leur entrée en fonctions et une fois installés, certains ministres se contentent « d'une visite rapide, superficielle et parfois incomplète » de leurs services centraux alors qu'ils gagneraient à avoir des contacts « fréquents et réguliers avec ceux qui assument la charge quotidienne de l'administration »[3106] de leur ministère. Car si les services du Premier ministre jouent un rôle central pour coordonner le travail des différents départements ministériels, chaque administration centrale est également au cœur de l'organisation gouvernementale en tant qu'elle constitue le cerveau administratif de son ministre de tutelle. Un cerveau qui parfois a d'ailleurs la tentation, l'influence, sinon le pouvoir d'imposer ses choix si son ministre ne sait pas se faire obéir[3107].

Il faut dire que le Gouvernement lui a confié la mission de préparer et mettre en œuvre la politique gouvernementale. Précisément, le décret du 1er juillet 1992 dispose que : sont confiées aux administrations centrales « les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ». Ainsi, les administrations centrales « assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. À cette fin, elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres, notamment dans les domaines suivants : 1°La définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets ; 2° L'organisation générale des services de l'État et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels ; 3°La détermination des objectifs de l'action des services à compétence nationale et des services déconcentrés de l'État, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus »[3108].

Au-delà de cette définition générale des missions confiées à l'administration centrale, il revient au Premier ministre et aux membres de son Gouvernement, par voie de décrets et d'arrêtés, de fixer les fonctions propres à chaque organe de cette administration. En effet, le

[3106] O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 92.
[3107] Pour plusieurs témoignages en ce sens, cf. spéc. : R. BACQUÉ, *op. cit.*, p. 67 et s.
[3108] Décret n°92-604 précité.

Gouvernement dispose en principe d'une pleine autonomie pour déterminer les fonctions des secrétariats généraux, des directions et des services des ministères en particulier (Section 1) et de tous les autres organes de l'administration ou rattachés à celle-ci (Section 2).

SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX, DES DIRECTIONS ET DES SERVICES

Nouvelle marque de la pleine autonomie gouvernementale, les fonctions des secrétaires généraux des ministères sont définies par un décret en Conseil d'État et précisées par voie d'arrêtés du ministre concerné. Qui plus est, ces secrétaires généraux sont directement rattachés et placés sous l'autorité du ministre (§1). De manière identique, les fonctions des directions générales et des directions d'administration centrale sont régies par des décrets en Conseil d'État[3109] tandis que les fonctions des services et de leurs acteurs sont déterminées par voie d'arrêtés ministériels et d'avis publiés au Journal officiel[3110] (§2).

§1 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des secrétaires généraux des ministères

S'il est possible de standardiser pour partie les fonctions des secrétariats généraux, leur rôle demeure variable d'un ministère à l'autre. Cela s'explique par le fait que les ministres peuvent façonner de manière autonome la fonction de leur secrétaire général en fonction de l'histoire, de la culture et des besoins de leur ministère.

Dans l'esprit de la LOLF[3111], de la circulaire du 2 juin 2004 et à la lecture des décrets relatifs à l'organisation de l'administration centrale des ministères[3112] et arrêtés relatifs aux attributions des secrétaires généraux[3113], il apparaît néanmoins que trois fonctions-types relatives au travail gouvernemental et diverses fonctions accessoires peuvent être dévolues aux secrétaires généraux d'un ministère : la direction de certains services d'administration

[3109] Sauf cas tout à fait exceptionnel, cf. par ex. : Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.

[3110] Toutefois, alors que les décrets relatifs aux secrétariats généraux viennent définir les fonctions du secrétaire général du ministère en personne, les décrets relatifs aux directions générales et directions d'administration centrale font état des fonctions des directions et non de celles des directeurs.

[3111] La mention de la LOLF apparaît dans les visas des décrets relatifs aux attributions des secrétaires généraux.

[3112] Le décret relatif à l'organisation du ministère des Finances est celui qui détaille le plus les fonctions du secrétaire général et qui est donc le plus riche d'enseignements pour qui veut comprendre le rôle du secrétaire général d'un ministère (Cf. Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité). Or, cf. également les autres décrets relatifs aux attributions des secrétaires généraux : Décret n°2004-81 du 26 janvier 2004, Décret n°2005-91 du 7 février 2005, Décret n°2005-471 du 16 mai 2005, Décret n°2005-474 du 16 mai 2005, Décret n°2005-1015 du 24 août 2005, Décret n°2006-572 du 17 mai 2006, Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006, Décret n°2008-636 du 30 juin 2008, Décret n°2009-870 du 15 juillet 2009, Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précités.

[3113] Étant entendu que les décrets définissent les fonctions des secrétaires généraux et non des secrétariats généraux sauf exception (Cf. par ex. : Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité).

centrale (A), la coordination de l'ensemble des services de l'administration centrale (B), la mise en œuvre d'une stratégie de modernisation de leur ministère (C) et la conduite de diverses missions (D).

Afin d'harmoniser et de renforcer le rôle de ces secrétaires généraux, un décret du 24 juillet 2014 est venu définir un socle d'attributions communs à tous les SG[3114] qui n'interdit pas de leur confier des attributions supplémentaires en fonction des besoins propres à chaque ministère (E).

A. Les décrets attribuent généralement au secrétaire général une fonction de direction des services du ministère

Le secrétaire général, qui dispose de son propre cabinet[3115], assiste le ministre[3116] dans l'administration de son ministère et plus précisément dans la direction de celui-ci.

Les décrets définissant les attributions des secrétaires généraux des différents ministères comprennent des dispositions marquant la prééminence du secrétaire général sur l'ensemble des services d'administration centrale[3117], même si le secrétaire général n'a pas toujours autorité sur l'ensemble des directions[3118] mais plutôt sur les directions à vocation opérationnelle[3119].

Dans les décrets, il est par exemple indiqué que le secrétaire général « dirige le secrétariat général » du ministère[3120] ainsi que « les activités des directions et services »[3121]. D'autres formules sont parfois employées où l'on peut lire que « les directions et services (…) sont placés sous son autorité »[3122] ou que « pour l'exercice de ses attributions, il dispose, en tant que de besoin, des directions et services d'administration centrale » ou encore, qu'il

---

[3114] Décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères, J.O. du 25 juillet 2014.

[3115] Cf. par ex. : Arrêté du 30 avril 2010 portant organisation du secrétariat général des ministères économique et financier, J.O. du 4 mai 2010.

[3116] La formule : « le secrétaire général assiste le ministre » se retrouve dans tous les décrets définissant les attributions des secrétaires généraux. Très souvent, il est ajouté qu'il assiste le ministre « en liaison avec les directeurs » (Cf. par ex. : Décret n° 2005-1015 du 24 août 2005 précité).

[3117] La prééminence de l'institution des secrétariats généraux semble de plus en plus nette. Lors de la réapparition des secrétariats généraux au milieu des années 2000, un auteur faisait remarquer que les directeurs généraux priment parfois le SG. S'agissant du ministère de l'Éducation nationale, il faisait observer qu'« à l'article 1er du décret le secrétariat général vient seulement au quatrième rang » (B. PÊCHEUR, « Le renouveau des secrétariats généraux de ministère », *op. cit.*, p. 9). Or, dans le décret n°2006-572 modifié en 2013 par le décret n°2013-957, le SG est désormais cité en exergue de l'article 1er.

[3118] À preuve : « Pour l'exercice de ses attributions, le secrétaire général a autorité sur : « a) La direction de l'administration générale ; « b) La délégation au développement et aux affaires internationales ; « c) Le haut fonctionnaire chargé des systèmes d'information » (Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006).

[3119] Sur ce point, cf. : J. CHEVALLIER, « La reconfiguration de l'administration centrale », *RFAP*, *op. cit.*, p. 715.

[3120] Cf. par ex. : Décret n°2006-572 du 17 mai 2006 précité.

[3121] Cf. par ex. : Décret n°2004-81 du 26 janvier 2004 précité.

[3122] Décret n°2006-572 du 17 mai 2006 précité.

« préside (…) les comités des directeurs qui réunissent périodiquement les directeurs généraux et les directeurs »[3123].

En revanche, aucun décret ne donne autorité au secrétaire général sur les cabinets ministériels. Cependant, avec la résurgence de l'institution des secrétaires généraux, l'on peut présumer que les cabinets ministériels ont perdu une partie de leur autorité sur les directions d'administration centrale.

Le rôle de *super-directeur* du secrétaire général se traduit d'abord et avant tout par le fait qu'il assure une mission de coordination à la tête du département ministériel.

B. Les décrets attribuent toujours au secrétaire général une fonction de coordination des services du ministère mais cette fonction est à géométrie variable

Si le SG ne dirige pas nécessairement toutes les directions, il a toujours pour fonction de coordonner l'ensemble des services. Dans les décrets, il est en effet toujours mentionné que le secrétaire général coordonne « l'action de l'ensemble services »[3124] ou « l'organisation et l'action des services »[3125]. À la lecture de ces décrets, il apparaît que cette coordination peut être administrative, juridique, budgétaire, voire politique.

- L'attribution continuelle d'une fonction de coordination administrative

Tous les décrets disposent que les secrétaires généraux coordonnent « l'action administrative »[3126] du ministère ou « l'action de l'ensemble des services de l'administration centrale »[3127]. Autrement dit, le premier rôle d'un secrétaire général est d'assurer « la coordination administrative entre les directions générales »[3128] et d'être ainsi « le garant du bon fonctionnement des services centraux »[3129]. Pour ce faire, il lui appartient d'horizontaliser les processus de décision administratifs.

Concrètement, cette coordination se matérialise par la présidence de nombreuses structures administratives du ministère par le secrétaire général. Par exemple, le SG peut présider le comité des directeurs qui réunit les directeurs généraux et directeurs des ministères ou le comité technique paritaire ministériel[3130].

[3123] Cf. par ex. : Décret n°2005-91 du 7 février 2005, Décret n°2005-474 du 16 mai 2005 ou Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006 précités.
[3124] Cf. par ex. : Décret n°2004-81 du 26 janvier 2004 précité.
[3125] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3126] Cf. par ex. : Décret n°2005-91 du 7 février 2005 précité.
[3127] Décret n°2005-474 du 16 mai 2005 précité.
[3128] Décret n°2006-572 du 17 mai 2006 précité.
[3129] Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.
[3130] Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.

- L'attribution éventuelle d'une fonction de coordination juridique

Certains décrets attribuent au secrétaire général une fonction de coordination juridique du ministère. Ainsi peut-on lire par exemple que le SG « veille à la coordination de l'activité juridique des services »[3131], qu'« il définit les modalités de traitement des questions juridiques et veille à leur mise en œuvre »[3132], qu'il est chargé « du conseil juridique et du contentieux »[3133] ou qu'il « dispose, en tant que de besoin, de la direction des affaires juridiques »[3134]. Précisons qu'une direction des affaires juridiques exerce une fonction de conseil, d'expertise et d'assistance auprès du ministre, des directions et services d'administration centrale sur les questions juridiques liées à leur activité[3135].

- L'attribution habituelle d'une fonction de coordination budgétaire

Les décrets attribuent toujours au secrétaire général une fonction de coordination financière. Il lui revient de préparer le budget[3136], de proposer au ministre la répartition des moyens entre les services et d'exécuter le budget du ministère[3137].

Tout d'abord, en liaison avec les directeurs et chefs de service ainsi qu'avec les responsables de programme, il conduit la procédure de préparation budgétaire pour l'ensemble des programmes du ministère.

Il propose ensuite au(x) ministre(s) les arbitrages relatifs aux emplois et aux crédits. Autrement dit, le secrétaire général aide le ministre à effectuer les différents « arbitrages budgétaires entre les différents programmes »[3138].

Enfin, le secrétaire général suit l'exécution des programmes budgétaires relevant du ou des ministères dont il doit assurer la coordination et assure la coordination du travail des responsables de programme[3139].

- L'attribution exceptionnelle d'une fonction de coordination de la politique ministérielle

Certains décrets donnent pour mission au secrétaire général de veiller « à la cohérence des politiques ministérielles »[3140], voire d'impulser et de coordonner « des politiques

[3131] Cf. par ex. : Décret n°2005-91 du 7 février 2005 précité.
[3132] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.
[3133] Décret n°2009-870 du 15 juillet 2009 précité.
[3134] Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.
[3135] Cf. par ex. : Décret n°98-975 du 2 novembre 1998 précité.
[3136] C'est-à-dire la partie du projet de loi de finances relative à son ministère.
[3137] Ainsi, dans un souci de cohérence et d'efficacité, de nombreux ministres ont fait le choix de confier à leur secrétaire général, le rôle de responsable de la fonction financière ministérielle, prévu à l'article 69 du décret du 7 novembre 2012 (Cf. Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 précité).
[3138] Cf. par ex. : Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3139] Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006 précité.

ministérielles »[3141]. Certains décrets se font même plus précis en demandant par exemple au SG d'animer et de favoriser « le développement des réflexions stratégiques du ministère en matière économique, sociale et environnementale »[3142]. Enfin, le secrétaire général peut être amené à représenter, « dans ses domaines de compétence, les ministères dans les instances interministérielles »[3143].

Parallèlement, les décrets exigent des secrétaires généraux qu'ils conduisent des réflexions stratégiques relatives à l'organisation et à l'administration du ministère afin de proposer une politique de modernisation du ministère[3144].

C. Les décrets attribuent toujours au secrétaire général une fonction de modernisation du ministère

La circulaire du Premier ministre du 2 juin 2004 fait des secrétaires généraux les pivots de la mise en œuvre de la stratégie. Les décrets relatifs aux attributions des secrétaires généraux font toujours référence à cet objectif en employant des formules variables : le SG conduit « la politique de modernisation du ministère »[3145], « la politique d'amélioration de la gestion publique »[3146], la « stratégie ministérielle de réforme »[3147].

D'un ministère à l'autre, cette politique de modernisation, qui s'inscrit dans le cadre de la *Révision générale des politiques publiques* (ou RGPP), rebaptisée *modernisation de l'action publique* en 2012 (ou MAP)[3148], se traduit par des actions très différentes.

En effet, en raison de leur autonomie dans la définition des fonctions des secrétaires généraux, les ministres n'ont pas tous conféré les mêmes fonctions à leur SG.

- L'attribution fréquente d'une fonction de réflexion et de proposition sur la réforme du ministère

La réforme d'un ministère implique toujours une phase de réflexion et une phase de proposition préalables. Que réformer ? Où réformer ? Comment réformer ? Telles sont les questions qui sont posées à tout décideur.

[3140] Décret n°2005-474 du 16 mai 2005 précité.
[3141] Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.
[3142] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008.
[3143] Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.
[3144] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008.
[3145] Cf. par ex. : Décret n°2004-81 du 26 janvier 2004 précité.
[3146] Cf. par ex. : Décret n°2005-91 du 7 février 2005 précité.
[3147] Décret n°2005-474 du 16 mai 2005 précité.
[3148] Sur cette politique de modernisation de l'action publique, cf. spéc. n°5/6 de la *Revue Gestion et finances publiques*, mai-juin 2014, p. 4-70.

Les décrets mettent fréquemment le secrétaire général au cœur de cette réflexion stratégique sur les besoins de réformes du ministère. Aussi peut-on lire par exemple que le SG « conduit les réflexions stratégiques relatives à l'organisation et à l'administration du ministère »[3149].

On attend par ailleurs du secrétaire général qu'il soit une force de proposition stratégique. Ainsi, certains décrets lui demandent de « proposer la stratégie de réforme du ministère » [3150] ou une politique de modernisation de celui-ci en fixant des objectifs.

- L'attribution fréquente d'une fonction de définition et de pilotage de la gestion des ressources humaines du ministère

Les décrets font des secrétaires généraux les véritables penseurs de la politique de gestion des ressources humaines de leur ministère. Les ministres leur confient généralement la mission d'élaborer et de proposer, en concertation avec les directions et les services, les principes généraux de la politique des ressources humaines de leur département ministériel, « notamment pour la gestion des cadres supérieurs ».[3151]

En outre, très souvent, les décrets attribuent aux secrétaires généraux une mission de pilotage des ressources humaines. Cette mise en œuvre de la politique RH se concrétise dans diverses actions : le conseil au ministre « pour la nomination et la gestion des cadres dirigeants »[3152], la détermination des objectifs « assignés aux directeurs et aux chefs de services directement rattachés au ministre »[3153], « l'évaluation des cadres dirigeants et supérieurs du ministère » [3154], la coordination des travaux réglementaires à mettre en œuvre en matière de RH, la conduite « des politiques ministérielles en matière de diversité, d'égalité professionnelle et d'insertion des personnes handicapées » mais aussi d'action sociale, de santé et de sécurité au travail ou encore la conduite du dialogue social et la garantie de l'exercice des droits syndicaux[3155].

[3149] Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006 précité.
[3150] Décret n°2005-1015 du 24 août 2005 précité.
[3151] Décret n°2005-91 du 7 février 2005 précité. L'on trouve aussi la formule suivante : « Il élabore et propose la politique générale de gestion des ressources humaines et la politique de l'encadrement supérieur et veille à leur application » (Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006 précité).
[3152] Cf. par ex. : Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3153] Décret n°2005-1015 du 24 août 2005 précité.
[3154] Cf. par ex. : Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3155] Sur tous ces derniers points, cf. Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.

- L'attribution fréquente d'une fonction de rationalisation et d'optimisation des ressources du ministère

Le pouvoir réglementaire confie aux secrétaires généraux une fonction plus globale de gestion des ressources. Autrement dit, les décrets confèrent au SG un rôle d'optimisateur de la gestion publique du ministère. La formule suivante synthétise très exactement cette mission : le SG « contrôle la gestion optimale des ressources et conduit les projets d'intérêt commun »[3156].

Non seulement, il lui appartient de contrôler la gestion des ressources des directions, c'est-à-dire de piloter le contrôle de gestion ministériel mais également de définir « les modalités d'évaluation de la performance et du contrôle de gestion dans les directions et services » et d'en coordonner la mise en place. En d'autres termes, il fixe des objectifs à atteindre puis en vérifie les résultats au moyen d'évaluations ou d'audits[3157].

- L'attribution fréquente d'une fonction de pilotage de la politique immobilière du ministère

Il est tenu pour acquis que la modernisation d'un ministère passe également par la rationalisation de sa politique immobilière. La plupart des décrets relatifs aux attributions des secrétaires généraux[3158] confient au SG une mission d'élaboration et de conduite de la politique immobilière du ministère.

Concrètement, le secrétaire général doit par exemple élaborer les orientations du ministère en matière de politique immobilière et suivre leur application, apporter son expertise à une gestion efficiente du patrimoine immobilier des directions et services, assurer pour les services la maîtrise d'ouvrage et la conduite de certaines opérations.

- L'attribution occasionnelle d'une fonction d'amélioration de la politique de communication du ministère

Les décrets disposent parfois qu'il appartient au secrétaire général de définir « la politique de communication externe et interne » du ministère[3159] ou de réaliser « la communication institutionnelle interne et externe du ministère »[3160]. Au plan externe, il s'agit

[3156] Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006.
[3157] Pour l'aider dans cette tâche, il pourra demander le concours de l'inspection générale du ministère (Cf. par ex. : Décret n°2005-1015 du 24 août 2005 précité).
[3158] Cf. par ex. : Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.
[3159] Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.
[3160] Décret n°2005-1015 du 24 août 2005 précité.

à la fois de communiquer sur l'action du ministère mais également de gérer les relations avec la presse généraliste et spécialisée.

Du reste, certains ministères sont dotés d'un porte-parole chargé d'expliquer et de commenter la position du Gouvernement sur les questions relatives à leur ministère[3161].

- L'attribution occasionnelle d'une fonction d'amélioration des systèmes d'information du ministère

À l'heure de la transformation numérique des services de l'État, l'organisation et la gestion des systèmes d'information est un élément stratégique fondamental pour la modernisation des ministères. L'efficacité dans les domaines de l'informatique, de la bureautique et des télécommunications du ministère est tout à fait décisive. Sous l'impulsion, d'une part, de l'ANSII (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information) qui diffuse la politique de sécurité en matière de système d'information pour l'ensemble de l'administration, et, d'autre part, de la DISIC (Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication), qui fixe « un cadre stratégique commun » et « la feuille de route numérique »[3162], chaque ministère met en œuvre sa propre organisation en termes de systèmes d'information.

Les secrétaires généraux sont parfois missionnés pour définir et mettre en œuvre une stratégie d'amélioration des systèmes d'information du ministère. Le SG peut être amené à animer et coordonner « la politique de l'informatique et des technologies de l'information et de la communication »[3163], « la politique de développement des technologies de l'information et de la communication, de l'informatique et du travail en réseau » ou à faciliter « la convergence des systèmes d'information des directions et services » en mettant en œuvre « une gouvernance ministérielle des systèmes d'information »[3164].

Nul doute que les secrétaires généraux ont été sollicités pour mettre en œuvre les instructions de la récente note du directeur de cabinet du Premier ministre relative à la protection des informations sensibles circulant au sein de l'administration. Dans cette note, le directeur de cabinet de Matignon exige que les informations sensibles de l'administration restent hébergées sur le territoire national, qu'elles ne soient échangées qu'entre terminaux

[3161] Cf. par ex. Article 10 du Décret n°2009-291 du 16 mars 2009 précité.
[3162] Pour reprendre des expressions figurant dans la Circulaire n°5639/SG du 7 mars 2013 relative au cadre stratégique commun du système d'information de l'État.
[3163] Décret n°2005-1015 du 24 août 2005 précité.
[3164] Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 précité.

sécurisés, qu'elles ne soient pas stockées sur des supports privés des personnels de l'administration ou échangées par voie téléphonique sur des lignes commerciales[3165].

Au-delà de toutes les fonctions qui viennent d'être exposées, d'autres fonctions très variées peuvent être confiées aux secrétaires généraux.

D. Les autres fonctions pouvant être attribuées aux secrétaires généraux

Potentiellement, les décrets d'attribution relatifs aux secrétaires généraux peuvent confier n'importe quelle fonction au secrétaire général. Cette liberté et cette variété dans l'attribution des fonctions peuvent d'ailleurs être regardées comme une nouvelle preuve de la pleine autonomie gouvernementale.

Sur les rapports des ministres concernés, les décrets attribuent par exemple au secrétaire général une fonction d'animation et de coordination des services déconcentrés[3166] ou des actions internationales et européennes du ministère[3167].

Le décret peut également lui confier la coordination d'organismes affectés au ministère. Ainsi peut-on lire, pour le ministère de l'Éducation nationale, que le secrétaire général « assure la coordination des travaux du Conseil supérieur de l'éducation, du conseil territorial de l'éducation nationale et des comités techniques paritaires ministériels »[3168].

Afin de rendre plus cohérente l'action des secrétaires généraux des ministères, Matigon a décidé récemment d'harmoniser leurs attributions au travers d'un nouveau texte réglementaire.

E. Vers l'harmonisation des attributions des secrétaires généraux : le décret n°2014-834 du 24 juillet 2014

Lors du Conseil des ministres du 23 juillet 2014, le secrétaire d'État chargé de la réforme et de la simplification a présenté un décret afin de définir un socle minimal de fonctions exercées par chaque SG mais surtout pour asseoir le rôle de ces derniers.

Il faut reconnaître que dans certains départements ministériels, à commencer par le ministère des Finances, l'institution éprouve encore quelques difficultés à s'imposer face à certaines directions faisant figure de mastodonte administratif à l'image de la DGFip.

[3165] Pour en savoir davantage sur la protection des informations de l'administration centrale, cf. Note du 19 août 2013 de M. Chantepy précitée.

[3166] Cf. par ex. : Décret n°2005-91 du 7 février 2005 précité. Sur les instructions données aux services déconcentrés par voie de circulaire, cf. également : Circulaire n°5667/SG du 17 juillet 2013 relative à la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés, J.O. du 18 juillet 2013, p. 11993.

[3167] Cf. par ex. : Décret n°2005-474 du 16 mai 2005 précité.

[3168] Décret n°2006-572 du 17 mai 2006 précité.

Conscient de cet obstacle, le Premier ministre a invité chacun de ses ministres à réaliser un calendrier des progrès à réaliser et des actions à mettre en œuvre afin que le rôle des Secrétaires généraux soit en conformité avec les dispositions du décret du 24 juillet 2014 et ce, au plus tard, pour le 31 décembre 2014[3169].

Ainsi, le décret du 24 juillet définit-il sept grands domaines de responsabilité communs à tout secrétaire général :

- la coordination des services et la modernisation du ministère ;
- la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel[3170] ;
- la réflexion sur l'organisation et le fonctionnement du ministère pour le rendre plus économe et plus souple ;
- le conseil et l'évaluation pour déterminer s'il faut recourir à des agences et des opérateurs ;
- la liaison de l'administration centrale et des services déconcentrés ;
- la promotion de la politique de gestion des ressources humaines ;
- la prise en charge de nombreuses fonctions transversales (fonction financière, contrôle de gestion, politique de gestion des ressources humaines, achats et marchés, immobilier, politique de développement des systèmes d'information, conseil juridique, information et communication, coordination de la tutelle des opérateurs relevant du ministère.

Il faudra sans doute encore du temps pour que l'institution des SG s'impose car la *culture du changement* au sein des administrations est particulièrement lente. Au sein de nombreuses administrations centrales, le pouvoir continue d'être concentré entre les mains des directeurs.

Ce choix de promouvoir la fonction managériale de secrétaire général aux dépens de la fonction plus politique des directeurs, ne manquera pas d'être critiqué. Cette évolution délibérée est révélatrice de l'influence des thèses du *New management public*[3171] qui privilégient les idées de modernisation et d'efficacité dans la gestion des administrations centrales au détriment d'une vision plus dirigiste ou plus politique de l'appareil administratif ministériel.

[3169] Cf. Décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 précité.

[3170] Article 3-3 : « Il reçoit du Premier ministre une lettre de mission, contresignée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé, qui précise les objectifs qui lui sont assignés en ce qui concerne la contribution du ministère au travail interministériel » (Décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 précité).

[3171] Sur ce point, cf. spéc. : J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, op. cit., p. 72 et s.

Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un changement de paradigme pleinement choisi par les dirigeants de l'Exécutif successifs. Du reste, la pleine autonomie du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement se retrouve également dans la définition des fonctions des directions générales, des directions et des services.

§2 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des directions générales, des directions et des services

Un décret en Conseil d'État vient définir les fonctions des directions générales et des directions pour chaque ministère.

Dans l'ensemble, ces deux types de direction ont les mêmes fonctions, à ceci près qu'une direction générale coiffe plusieurs directions afin de « coordonner l'action des directions et services du ministère »[3172].

Si les fonctions de chaque direction demeurent spécifiques, il est possible d'observer néanmoins une certaine rationalisation des compétences dans les décrets portant organisation de l'administration centrale et dans la pratique gouvernementale. Toujours « placée sous l'autorité d'un directeur »[3173] qui reçoit, avec un certain nombre d'autres collègues, une délégation de signature de la part du ministre, chaque direction est amenée à « exercer les compétences du ministère »[3174], voire à « exercer les attributions du ministre »[3175] dans un certain nombre de matières (A). Pour ce qui concerne les services, l'autonomie organisationnelle du ministre est totale. Chaque direction est en effet subdivisée en services, eux-même subdivisés en sous-directions, elles-mêmes divisés en bureaux, leurs fonctions respectives étant fixées par voie d'arrêtés ministériels ou à l'occasion des avis de vacances d'emploi publiés presque quotidiennement au Journal officiel (B).

A. Les fonctions des directions générales et des directions d'administration centrale sont définies par des décrets en Conseil d'État

Les directions sont placées sous l'autorité d'un directeur général ou d'un directeur dont la qualité de chef de service a été reconnue par le juge administratif au même titre que celle du ministre (CE, 13 novembre 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études*)[3176].

Ces directions ont d'abord et avant tout pour fonction de participer à la définition de la politique de leur ministère (1) ainsi qu'à la préparation des projets de loi et des textes

[3172] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.
[3173] Décret n°2009-291 du 16 mars 2009 précité.
[3174] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.
[3175] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 ou Décret n°2009-291 du 16 mars 2009 précités.
[3176] CE, 13 novembre 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation civile*, Rec. p. 221.

réglementaires (2). Elles jouent également un rôle clé dans la préparation et l'exécution du budget de leur département ministériel (3) ainsi que dans la préparation et la conduite de sa politique européenne et internationale (4). Par ailleurs, elles interviennent dans la politique de gestion des ressources humaines du ministère (5) et exercent des fonctions de tutelle et de contrôle (6). À noter, le rôle très particulier joué par les deux directions du Premier ministre que sont la DSAF et la DGAFP (7).

1. Les directions participent à la définition de la politique de leur ministère

Les décrets d'organisation des ministères confèrent très souvent un rôle beaucoup plus politique qu'on ne pourrait l'imaginer aux directions d'administration centrale, même si les questions à très forte connotation ou sensibilité politiques demeurent théoriquement traitées par le cabinet du ministre.

Les directions peuvent d'abord se voir confier un rôle de définition, de conception ou de planification de la politique du ministère, c'est-à-dire d'invention de cette politique. Les décrets contiennent en effet les formules suivantes à propos des fonctions des directions : « elle définit les politiques »[3177], « elle participe à la définition de la politique du »[3178], « elle définit les orientations en matière de politique »[3179], « elle définit et coordonne les interventions de l'État »[3180], « elle propose les objectifs et les priorités de la politique de »[3181], « elle planifie les grands projets de »[3182] ou encore : « elle conçoit (…) les politiques relatives à »[3183]. À ce titre, tous les directions élaborent un programme d'activités pour l'année[3184].

Les directions peuvent ensuite se voir attribuer une fonction de préparation ou d'élaboration des politiques du ministère, c'est-à-dire de fabrication de la politique du ministère. Les décrets regorgent d'exemples : la direction « prépare (…) la politique du ministère » [3185], « elle prépare les politiques relatives à »[3186], « prépare les orientations stratégiques de l'État dans le domaine de »[3187] ou bien, « elle élabore la politique » [3188].

[3177] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 ou Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précités.
[3178] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3179] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3180] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3181] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3182] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3183] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3184] Cf. par ex. Circulaire n°2013-033 du 2 mars 2013 relative au programme d'activité de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, B.O.E.N. n°14 du 4 avril 2013.
[3185] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.
[3186] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3187] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3188] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008, Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 ou Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 précités.

Les directions peuvent enfin se voir conférer un rôle de mise en œuvre, d'animation ou de coordination des politiques du ministère, c'est-à-dire de mise en application concrète de celle-ci. L'expression « met en œuvre » revient de manière récurrente : elle « met en œuvre les décisions du Gouvernement »[3189], « elle met en oeuvre les politiques relatives à »[3190], elle « met en œuvre la politique de »[3191], « elle concourt à la mise en œuvre de la politique de » [3192], « elle met en œuvre des actions »[3193]. De même, les idées d'animation et de coordination sont très présentes dans certains énoncés : « elle veille à la coordination des actions de »[3194], elle « anime les politiques de »[3195] ou « elle exerce la coordination interministérielle des politiques de »[3196].

Plus intéressant encore, les directions ont un rôle légistique de tout premier plan. Avant d'arriver au Parlement, un projet de loi passe par les directions d'administration centrale. De même, les directions préparent d'innombrables textes réglementaires.

2. Les directions participent à la préparation des projets de loi et des textes réglementaires

Si l'article 39 de la Constitution dispose que l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement, les décrets relatifs à l'organisation des ministères attribuent une fonction de préparation des projets de textes législatifs aux directions d'administration centrale[3197], « la responsabilité première de l'écriture des textes incombant aux administrations »[3198].

Cet élément, topique de l'autonomie du Gouvernement quant à l'organisation du travail gouvernemental, peut être corroboré par les assertions suivantes : la direction « élabore des projets de textes législatifs »[3199], « elle prépare les textes législatifs »[3200], elle « élabore la

[3189] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 précité.
[3190] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3191] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 et Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 précités.
[3192] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3193] Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 précité.
[3194] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3195] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3196] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 précité.
[3197] On trouve également l'évocation de cette fonction dans d'autres textes. Ainsi trouve-t-on par exemple la mention d'une fonction d'élaboration des « projets de loi, de décret et d'arrêté en matière pénale » dans un arrêté ministériel (Article 4 de l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction des affaires criminelles et des grâces, J.O. du 11 juillet 2008) ou la mention de la rédaction « des textes de nature législative et réglementaire » dans un texte relatif à un directeur de projet (Cf. Avis de vacance d'un emploi de directeur de projet, texte n°96, J.O. du 16 mars 2013).
[3198] CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, *op. cit.*, p. 14.
[3199] Décret n°2001-1178 du 12 décembre 2001 précité.
[3200] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 précité.

législation »[3201], elle « participe à l'élaboration des projets de lois »[3202], « elle pilote et coordonne l'ensemble des travaux législatifs »[3203], « elle élabore, en lien avec le secrétariat général, les dispositions législatives »[3204], « elle prépare les lois de financement de la sécurité sociale »[3205] ou bien encore, elle exerce la mission d'« élaboration des lois de finances »[3206].

De la même manière, si l'article 21 al. 1 C confie, sous réserve des dispositions de l'article 13, le pouvoir réglementaire au Premier ministre, les décrets relatifs à l'organisation des ministères octroient une fonction de préparation des projets de textes réglementaires aux directions d'administration centrale. C'est dire qu'une partie du travail légistique du Gouvernement est préparé par ses collaborateurs administratifs ainsi qu'en attestent les formulations qui suivent concernant les directions : « elle élabore les règles relatives à » [3207] « elle élabore (…) des textes réglementaires relatifs à »[3208], elle « prépare les textes législatifs et réglementaires dont elle contrôle le respect »[3209], elle « élabore (…) la réglementation »[3210], « elle participe à l'élaboration (…) de la réglementation »[3211], « elle pilote et coordonne l'ensemble des travaux (…) réglementaires »[3212], « elle veille à la qualité de la réglementation et coordonne les actions de codification. »[3213] ou enfin, « elle assure la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires »[3214].

Une circulaire récente illustre par ailleurs très bien le rôle joué par l'administration centrale dans la production normative du Gouvernement. Dans cette instruction adressée à ses ministres, le chef du Gouvernement exige que chaque projet de texte législatif ou réglementaire fasse « désormais apparaître l'identité du fonctionnaire de la direction productrice, de préférence du rang de sous-directeur ou de chef de bureau » afin que les services du Premier ministre, en particulier le secrétariat général du Gouvernement ou le secrétariat général des affaires européennes, disposent d'un interlocuteur clairement identifié[3215].

[3201] Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008, Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié ou Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précités.
[3202] Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 précité.
[3203] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3204] Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié précité.
[3205] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3206] Décret n°2007-447 du 27 mars 2007 précité.
[3207] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005, Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 ou Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000, Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précités.
[3208] Décret n°2001-1178 du 12 décembre 2001 et Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 précités.
[3209] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 précité.
[3210] Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008, Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié, Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3211] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.
[3212] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3213] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3214] Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié précité.
[3215] Circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, J.O. du 8 juillet 2011.

S'agissant de la préparation et de l'exécution du budget du ministère, les directions ne sont pas en reste.

3. Les directions peuvent participer à la préparation et à l'exécution du budget du ministère en liaison avec le secrétaire général du ministère

Certains décrets confient le soin à une direction de préparer et d'exécuter le budget de leur ministère.

Or, depuis la réapparition des secrétaires généraux et l'instauration de la fonction financière ministérielle, cette responsabilité est exercée conjointement avec le secrétariat général du ministère.

Que l'on en juge par la lecture des dispositions subséquentes : « en liaison avec les directions d'administration centrale et dans le cadre des orientations arrêtées par le secrétariat général, elle prépare et exécute le budget du ministère »[3216] ou bien : « elle prépare, exécute le budget, et assure le contrôle de gestion dans le cadre des orientations arrêtées par le secrétariat général »[3217].

Avec la construction européenne, qui a commencé après la Seconde Guerre mondiale, et depuis l'entrée dans la *seconde mondialisation* durant les années 1970, les directions n'ont cessé de jouer un rôle accru dans la préparation et la conduite des politiques internationale et européenne de leur ministère.

4. Les directions participent à la préparation et la conduite des politiques internationale et européenne

L'européanisation du travail des administrations centrales est un fait désormais bien établi[3218]. Les décrets relatifs à l'organisation des ministères prennent en compte cette dimension du travail gouvernemental en octroyant aux directions de l'administration centrale des fonctions de préparation et de conduite de la politique européenne[3219].

En amont, il peut notamment incomber aux directions de « participer aux travaux menés au sein de l'Union européenne »[3220], de « préparer les actions européennes »[3221] ou de

[3216] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3217] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3218] Sur ce point, cf. par ex. : M. CARON, *loc. cit*.
[3219] Certains ministères sont dotés d'une direction spécialisée dans les questions européennes (Cf. par ex. : Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008).
[3220] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 précité.
[3221] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.

contribuer à « l'élaboration de la position française pour les négociations européennes »[3222] et « à l'élaboration de la législation européenne »[3223].

En aval, la direction peut « conduire des actions européennes »[3224] ou « la négociation au sein des instances de l'Union européenne »[3225] en participant « aux différentes instances européennes »[3226] dans son domaine de compétence, en contribuant « au développement des programmes d'action européens »[3227], « à l'application des conventions (…) du droit européen »[3228], à « la transposition de la législation européenne »[3229].

Grosso modo, ces mêmes fonctions se retrouvent en matière de politique internationale où les directions se voient confier des prérogatives liées à la coordination de « l'activité du ministère en matière de relations internationales »[3230], « d'élaboration des accords internationaux »[3231], de confection « de la position française pour les (…), négociations internationales » [3232], de « négociation (…) au sein des organisations internationales »[3233], de « suivi des engagements internationaux »[3234] ou d' « application des (…) conventions internationales »[3235].

Plus prosaïquement, les directions ont également pour fonction de gérer les ressources humaines du ministère, quand bien même ce rôle est aujoud'hui partagé avec le secrétaire général du département ministériel.

5. Les directions peuvent participer à la gestion des ressources humaines du ministère en liaison avec le secrétaire général du ministère

Si la fonction de gestion des ressources humaines du ministère est aujourd'hui en grande partie dévolue au secrétaire général du ministère[3236], certaines directions se voient encore confier des responsabilités en matière de RH[3237]. Par exemple peut-on lire que les services d'une direction peuvent élaborer « en lien avec le secrétaire général du ministère, les

[3222] Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié précité.
[3223] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3224] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3225] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 ou Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 précités.
[3226] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3227] Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 précité.
[3228] Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 précité.
[3229] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3230] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.
[3231] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3232] Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié précité.
[3233] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 ou Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 précités.
[3234] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3235] Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 précité.
[3236] Cf. *supra* §1.
[3237] Mieux, on trouve parfois une direction à part entière consacrée aux ressources humaines (Cf. par ex. : Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008).

textes fixant l'organisation des services et applique les modalités juridiques de la gestion des ressources humaines »[3238]. De même une direction « assure la gestion administrative des personnels à gestion non déconcentrée et anime la gestion des personnels à gestion déconcentrée ». Une direction joue en outre un rôle de coordination ministérielle en matière de statuts, d'animation des services en charge de la formation professionnelle, d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que du budget du personnel ou encore, de pilotage de l'action du ministère en matière d'organisation et de conditions de travail[3239].

Parallèlement, les directions exercent aussi des fonctions de tutelle et de contrôle d'organismes rattachés au ministère.

6. Les directions se voient souvent confier des fonctions de tutelle et de contrôle

Les directions d'administration centrale ont souvent pour rôle d'exercer « pour le compte du ministre »[3240], « la tutelle les établissements publics et organismes compétents »[3241] intervenant dans le champ d'attributions du ministre. Par exemple, la direction des Sport du ministère de la Jeunesse et des Sports est chargée d'assurer « la tutelle des fédérations sportives et veille au respect de leur mission de service public »[3242], la direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture exerce « la tutelle sur l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments »[3243] ou la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture du même ministère exerce « la tutelle sur l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer »[3244]. Un directeur peut d'ailleurs décider de confier la gestion de cette tutelle à l'un de ses sous-directeurs[3245].

Plus généralement, les directions peuvent être amenées à exercer une fonction de contrôle. La mention d'une telle fonction est fréquente dans les décrets relatifs à l'attribution des ministères, même si cette mission demeure bien entendu l'apanage des inspections générales des ministères[3246]. Les directions peuvent assurer des contrôles sur certains

---

[3238] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 précité.
[3239] Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité.
[3240] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008, Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 ou Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précités.
[3241] Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 précité.
[3242] Article 2 du Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 précité.
[3243] Article 4 du Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.
[3244] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.
[3245] Cf. par ex. : « Le sous-directeur a en charge la tutelle de deux grandes entreprises publiques de transport, RATP et SNCF » (Avis de vacance d'un emploi de sous-directeur, texte n°103, J.O. du 10 avril 2013) ou « Le sous-directeur du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires et des voies navigables est en charge de l'exercice de la tutelle de Réseau ferré de France et de Voies navigables de France » (Avis de vacance d'un emploi de sous-directeur, texte n°104, J.O. du 10 avril 2013).
[3246] Cf. *infra* Chapitre 3, Section 2, §1.

établissements ou organismes rattachés au ministère[3247] ou sur certaines sociétés[3248]. Il s'agit généralement de « contrôles prévus par les textes législatifs et réglementaires »[3249] à caractère « scientifique et technique »[3250].

Enfin, ajoutons pour être complet dans le panorama fonctionnel des directions que le Premier ministre dispose de deux directions aux fonctions bien spécifiques.

7. Les fonctions spécifiques de la DSAF et de la DGFAP

Deux directions sont aussi fondamentales que spécifiques pour l'organisation gouvernementale : la Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre ainsi que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Quelles sont les fonctions de ces deux organes administratifs pivots ?

La direction des services administratifs et financiers du Premier ministre assume à titre principal le soutien des différents services du premier cercle (anciens services généraux du Premier ministre) et, à titre subsidiaire des fonctions de soutien moins lourdes pour le reste des services du chef du Gouvernement[3251]. Concrètement, elle assure les missions d'administration générale destinées à fournir à l'ensemble des services généraux du Premier ministre les moyens de leur fonctionnement et de leur activité. Pour l'ensemble des services du Premier ministre, elle met en œuvre la politique de gestion des ressources humaines, prépare et exécute le budget, procède à la passation des marchés et des contrats. Par ailleurs, elle met en place et gère l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'équipement et assure la conduite des opérations immobilières. Elle propose et met en œuvre la politique de diffusion des technologies de l'information et de la communication, gère les moyens informatiques et de télécommunication et assure la sécurité des systèmes d'information. La DSAF conduit la politique de modernisation des moyens de fonctionnement des services généraux du Premier ministre. Enfin, elle gère le parc automobile ministériel conformément au décret du 14 octobre 1991[3252].

[3247] Cf. par ex. : « elle organise les contrôles de l'État sur les organismes et les établissements d'enseignement et de formation ; elle dispose d'une inspection » (Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité) ; « elle coordonne et suit la mise en œuvre des orientations arrêtées en matière de recherche et d'innovation au sein du ministère et des établissements qui en dépendent » (Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité).

[3248] Cf. par ex. : « Elle assure le contrôle des sociétés concessionnaires d'autoroutes » (Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 précité).

[3249] Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 précité.

[3250] Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié précité.

[3251] Sur ce point, cf. spéc. : INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION & CONSEIL GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER, *Mission d'audit de modernisation, loc. cit.*

[3252] Cf. Décret n°2000-1088 du 10 novembre 2000 et Décret n°91-1054 du 14 octobre 1991 relatif aux parcs automobiles des administrations civiles et des établissements publics de l'État, J.O. du 16 octobre 1991, p. 13531.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique est une direction conjointe du ministère du budget, de la fonction publique et de Matignon. Parmi ses fonctions principales, l'on peut relever qu'elle pilote et qu'elle coordonne l'ensemble de la politique de gestion des ressources humaines des autres directions d'administration centrale. De même, elle anime le dialogue social interministériel et dirige les réseaux interministériels de gestion des ressources humaines. Au surplus, il lui appartient de préparer et de mettre en œuvre les projets concernant le statut général des fonctionnaires ainsi que la coordination des dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires au sein des administrations[3253].

Si toutes les fonctions des directions sont définies par des décrets en Conseil d'État, les ministres disposent d'une pleine autonomie pour déterminer les fonctions des services d'administration centrale par voie d'arrêtés ministériels et, indirectement, par voie d'avis publiés au Journal officiel.

B. Les fonctions des services sont définies par voie d'arrêtés ministériels et d'avis publiés au Journal officiel

Le ministre est pleinement autonome pour définir les fonctions des chefs de service (1), celles des directeurs de projet et des experts de haut niveau (2), celles des sous-directions (3) ainsi que celles dévolues aux bureaux de son administration centrale (4).

1. L'autonomie du ministre dans la définition des fonctions des chefs de service

Les directeurs sont assistés par des chefs de service[3254] sur lesquels ils ont autorité et dont les fonctions ne sont guère détaillées dans les décrets ou arrêtés relatifs à l'organisation des ministères[3255]. En réalité, leurs fonctions sont précisées dans le décret du 9 janvier 2012[3256] ainsi que dans les avis de vacance de postes publiés au Journal officiel.

Le décret du 9 janvier 2012 définit la mission générale des chefs de service. Au niveau de l'administration centrale du ministère, ces derniers assurent l'encadrement d'un service et peuvent aussi, simultanément ou non, occuper des fonctions d'adjoint d'une importance particulière auprès des secrétaires généraux de ministère et des directeurs généraux ainsi qu'auprès des directeurs d'administration centrale.

[3253] Cf. Décret n°2008-1413 du 22 décembre 2008 et Arrêté du 10 avril 2012 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, précités.

[3254] Pour une typologie des chefs de service, adjoint aux directeurs d'administration centrale, cf. spéc. : Arrêté du 11 avril 2013 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État, J.O. du 13 avril 2013.

[3255] Cf. par ex. Arrêté du 22 février 2012 portant organisation de la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services en sous-directions et en bureaux précité.

[3256] Décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 précité.

Pour se faire une idée des fonctions réservées aux chefs de service, il faut ensuite consulter les avis de vacance d'emplois publiés au Journal officiel. Ces avis, qui annoncent les emplois de chef de service susceptibles d'être vacants[3257], nous renseignent à plusieurs titres sur ces emplois. L'avis mentionne à quelle direction est affecté le chef de service[3258] ou auprès de quel directeur il est placé[3259], la composition[3260] et les missions[3261] du service, les fonctions qui seront confiées au titulaire du poste[3262], le profil [3263] et l'expérience[3264] attendus pour l'emploi ainsi que la procédure à suivre pour faire acte de candidature[3265].

Le ministre définit également librement les fonctions des directeurs de projet et des experts de haut niveau qu'il entend recruter.

[3257] Par ex. : « Un emploi de chef de service (groupe I) va être prochainement vacant à la délégation générale à l'emploi et à la formation » (Avis de vacance d'un emploi de chef de service, texte n°90, J.O. du 18 avril 2013).

[3258] Par ex. : « Cet emploi est affecté à la direction générale des finances publiques » (Avis de vacance d'un emploi de chef de service, texte n°139, J.O. du 26 avril 2013).

[3259] Par ex. : « Le titulaire du poste exercera les fonctions d'adjoint au directeur général des ressources humaines et sera chargé du service des personnels enseignants de l'enseignement supérieur et de la recherche à la direction générale des ressources humaines » (Avis de vacance d'un emploi de chef de service, J.O. du 10 mars 2013).

[3260] Par ex. : « Le service du budget et de la performance est composé de deux sous-directions : La sous-direction de la performance et du contrôle de gestion (qui) comprend deux bureaux » et « la sous-direction de la gestion et du budget de l'immobilier (qui) comprend trois bureaux » (Avis de vacance d'un emploi de chef de service, texte n°141, J.O. du 25 avril 2013).

[3261] Par ex. : « Ce service : assure le suivi des questions relatives à l'endettement international (…) ; prépare les conférences de donateurs organisées au profit des pays en développement, hors Afrique subsaharienne ; est responsable de la coopération monétaire et financière avec les pays de la zone franc ; traite les questions d'aide au développement, etc » (Avis de vacance d'un emploi de chef de service, J.O. du 20 février 2013).

[3262] Par ex. : « Le titulaire du poste assiste le directeur des affaires civiles et du sceau sur l'ensemble des missions de la direction et est chargé notamment de la coordination des dossiers transversaux et de la mission d'évaluation de la justice civile confiée à la direction » (Avis de vacance d'un emploi de chef de service, texte n°142, J.O. du 25 avril 2013). Parfois, les fonctions peuvent être très détaillées (Cf. par ex. : Avis de vacance d'un emploi de chef de service, texte n°139, J.O. du 26 avril 2013).

[3263] Par ex. : « Le titulaire de cet emploi devra correspondre au profil suivant : sens du travail en équipe, expérience du management, capacité d'initiative et de réactivité. En outre, il devra posséder une solide culture financière ainsi qu'une culture juridique lui permettant de superviser l'élaboration de la réglementation dans son domaine de compétence. La maîtrise de l'anglais est indispensable » (Avis de vacance d'un emploi de chef de service, texte n°89, J.O. du 15 février 2013).

[3264] Par ex. : « Par ailleurs, une expérience opérationnelle des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle serait souhaitée » (Avis de vacance d'un emploi de chef de service, texte n°90, J.O. du 18 avril 2013).

[3265] Par ex. : « Conformément aux dispositions du décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État, les candidatures accompagnées d'un curriculum vitae, doivent être transmises, par la voie hiérarchique, au secrétariat général du ministère de l'économie et des finances, direction des ressources humaines, sous-direction de la gestion des personnels et des parcours professionnels, bureau DRH-2A, immeuble Atrium, 5, place des Vins-de-France, 75573 Paris Cedex 12, dans un délai de trente jours à compter de la date de publication du présent avis au Journal officiel de la République française » (Avis de vacance d'un emploi de chef de service, texte n°45, J.O. du 21 avril 2013).

2. L'autonomie du ministre dans la définition des fonctions de directeur de projet et d'expert de haut niveau placés auprès des plus hauts responsables de l'administration centrale

Les fonctions des directeurs de projet et des experts de haut niveau sont définies à la fois par un décret du 21 avril 2008[3266], par certains arrêtés ministériels[3267] et par les avis de vacance de postes publiés au Journal officiel[3268].

Conformément au décret du 21 avril 2008, pour ce qui concerne l'administration centrale, les experts de haut niveau et les directeurs de projet sont placés « auprès des secrétaires généraux des ministères, des délégués généraux ou des délégués relevant directement du Premier ministre ou de un ou plusieurs ministres, des directeurs généraux, des directeurs ou des chefs de service des administrations centrales, des chefs d'inspection générale ou des vice-présidents des conseils généraux institués dans les ministères »[3269]. Le décret prévoit que les experts de haut niveau assurent des missions de conseil, d'audit ou de médiation qui requièrent une expérience diversifiée et une grande capacité d'analyse et de proposition. Qui plus est, ces experts peuvent se voir confier l'analyse d'organisations ou de méthodes de management ou proposer de leur propre chef des mesures d'adaptation et en accompagner la mise en place.

Certains arrêtés ministériels viennent parfois préciser les fonctions des directeurs de projet et des experts de haut niveau. Ainsi par exemple, peut-on lire qu'un directeur dispose d'un directeur de projet pour les « Relations avec les réseaux et qualité » et que celui-ci « assure le suivi des relations avec les autres directions d'administration centrale et le secrétariat général des ministères sociaux ; contribue à l'animation des relations avec les services territoriaux et avec les opérateurs et coordonne le pilotage des réseaux de la direction en développant les moyens de dialogue et de connaissance des besoins ou coordonne les démarches « qualité » au sein de la direction »[3270].

[3266] Décret n°2008-382 du 21 avril 2008 précité.

[3267] Cf. par ex. Arrêté du 22 février 2012 portant organisation de la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services en sous-directions et en bureaux précité

[3268] Article 6 du décret du 21 avril 2008 : « Toute création ou vacance d'emploi d'expert de haut niveau ou de directeur de projet, constatée ou prévisible, fait l'objet d'un avis de vacance décrivant précisément la mission attachée à cet emploi, le groupe auquel il se rattache ainsi que, le cas échéant, sa durée prévue. Cet avis de vacance est publié au Journal officiel de la République française ainsi que par voie électronique. Dans un délai de trente jours à compter de la publication au Journal officiel de la République française, les candidatures sont transmises aux ministres intéressés ».

[3269] En outre, pour le ministère de la défense, ils peuvent être placés auprès du chef d'état-major des armées ou auprès de chacun des chefs d'état-major d'armée.

[3270] Arrêté du 22 février 2012 portant organisation de la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services en sous-directions et en bureaux précité.

Mieux, pour connaître dans le détail les fonctions de tel ou tel directeur de projet ou expert de haut niveau, il convient à nouveau de s'en remettre aux multiples avis de vacances de postes publiés au Journal officiel. L'avis de vacance précise généralement auprès de quelle entité administrative l'emploi est créé[3271] ou susceptible d'être créé[3272], la finalité et les implications du projet[3273], les missions assignées[3274], le profil du candidat recherché[3275], la durée des fonctions[3276], l'autorité à contacter[3277] pour postuler et la procédure à suivre pour faire acte de candidature[3278].

L'autonomie du ministre ne s'arrête pas là : il définit également les fonctions des sous-directions et de leurs sous-directeurs.

3. L'autonomie du ministre dans la définition des fonctions des sous-directions et de leurs sous-directeurs

La composition et les fonctions des sous-directions sont déterminées par voie d'arrêtés ministériels tandis que les fonctions des sous-directeurs sont définies par le décret du 9 janvier 2012 et apparaissent de manière détaillée dans les avis de vacance de postes.

[3271] Par ex. : « Un emploi de directeur de projet (groupe III), est créé à la direction des sports » (Avis de vacance d'un emploi de directeur de projet, texte n°89, J.O. du 12 avril 2013).

[3272] Par ex. : « Un emploi d'expert de haut niveau classé en groupe III est susceptible d'être créé au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt. Le titulaire de l'emploi sera placé auprès du médiateur des relations commerciales agricoles. » (Avis de vacance d'un emploi d'expert de haut niveau, texte n°143, J.O. du 25 avril 2013).

[3273] Par ex. : « Un emploi est créé (…) afin d'assurer la définition des nouvelles modalités de gestion des cadres techniques sportifs. Ce projet impliquera de coordonner l'action de la direction des sports et du centre de gestion opérationnelle des cadres techniques sportifs avec la direction des ressources humaines du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales et les fédérations sportives chargés d'une mission de service public » (Avis de vacance d'un emploi de directeur de projet, texte n°70, J.O. du 3 mai 2013).

[3274] Par ex. : « Il assurera le pilotage, l'animation et la coordination des actions conduites au sein du ministère des affaires sociales et de la santé par les différentes directions d'administration centrale concernées, en premier lieu la direction générale de l'offre de soins, mais aussi la direction générale de la santé, la direction de la sécurité sociale, la direction générale de la cohésion sociale et la délégation aux affaires européennes et internationales. Il veillera à la coordination avec le ministère de l'enseignement et de la recherche. (Avis de vacance d'un emploi de directeur de projet, texte n°53, J.O. du 28 avril 2013).

[3275] Par ex. : « Haut fonctionnaire expérimenté. Des compétences sur les questions internationales sont indispensables. Aptitude à la maîtrise de la conduite de projets et à la conduite du changement. Grande disponibilité et forte implication » (Avis de vacance d'un emploi de directeur de projet, texte n°102, J.O. du 2 mai 2013).

[3276] Par ex. : « La durée prévisible des fonctions est de trois ans » (Avis de vacance d'un emploi d'expert de haut niveau (administration centrale), texte n°37, J.O. du 7 avril 2013).

[3277] Par ex. : « Tous renseignements complémentaires peuvent être obtenus auprès de M. Jean-François Collin, secrétaire général (téléphone : 01-40-15-74-40, courriel : secretaire.general@culture.gouv.fr) » (Avis de vacance d'un emploi de directeur de projet, texte n°77, J.O. du 23 mars 2013).

[3278] Par ex. : « Conformément aux dispositions du décret n°2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'experts de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'État et de ses établissements publics, les candidatures accompagnées d'un curriculum vitae détaillé doivent être transmises par la voie hiérarchique, dans un délai de trente jours à compter de la publication du présent avis au Journal officiel de la République française, au ministère de la défense, direction des ressources humaines du ministère de la défense (direction des ressources humaines du ministère de la défense, service des ressources humaines civiles, sous-direction de la gestion du personnel civil, 14, rue Saint-Dominique, 75700 Paris SP 07) » (Avis de vacance d'un emploi de directeur de projet, texte n°96, J.O. du 16 mars 2013).

Les fonctions des sous-directions sont relativement semblables à celles des directions, dont elles constituent une branche. Ainsi une multitude d'arrêtés ministériels confient notamment des fonctions politiques[3279], législiques[3280], financières[3281], européennes ou internationales[3282], de gestion des ressources humaines[3283], de tutelle ou de contrôle[3284] aux sous-directions.

Le décret du 9 janvier 2012[3285] dispose sommairement qu'au niveau de l'administration centrale, les sous-directeurs sont chargés de l'encadrement d'une sous-direction et qu'ils peuvent également assister un directeur.

Dès lors, il faut se tourner vers les avis de vacance d'emploi pour connaître les fonctions de chaque sous-directeur. Comme pour les chefs de service, les directeurs de projet ou les experts de haut niveau, ces avis permettent notamment de définir le service auprès duquel le sous-directeur sera rattaché[3286], le rappel des fonctions de la sous-direction[3287], les

---

[3279] Par ex. : « La sous-direction des affaires politiques suit les questions relatives » (Arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères précité) ; « Elle définit les orientations de la politique de » (Arrêté du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche précité) ; elle « élabore, propose et met en œuvre la politique de » (Arrêté du 18 juin 2012 modifiant l'arrêté du 23 décembre 2009 modifié portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale précité) ; « Elle participe à la conception de la politique du » (Arrêté du 10 octobre 2012 portant organisation de la direction générale de la santé précité).

[3280] Par ex. : « En élaborant ou en participant à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires » (Arrêté du 10 octobre 2012 portant organisation de la direction générale de la santé précité).

[3281] Par ex. : « Elle prépare et assure le suivi du budget relatif » (Arrêté du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche précité) ; elle est chargée de « piloter la politique budgétaire » (Arrêté du 22 février 2012 portant organisation de la direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services en sous-directions et en bureaux précité) ; elle « traite des questions budgétaires, financières, de gestion et de gouvernance » (Arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères précité).

[3282] Par ex. : Elle « contribue, avec les administrations concernées, aux négociations internationales » (Arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères précité) ; elle participe à « l'élaboration des textes (…) européens et internationaux » (Arrêté du 10 octobre 2012 portant organisation de la direction générale de la santé précité) ; elle « définit les stratégies françaises » (Arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères précité).

[3283] Par ex. : « La sous-direction des ressources humaines de la magistrature : assure le recrutement et la gestion administrative des magistrats ainsi que des juges de proximité (…) ;prépare les dossiers de retraite de ces personnels ; est chargée d'élaborer, de conduire et d'évaluer les politiques de gestion des ressources humaines les concernant ; etc. » (Arrêté du 25 octobre 2010 fixant l'organisation en sous-directions de la direction des services judiciaires, J.O. du 28 octobre 2010).

[3284] La sous-direction de l'action territoriale « assure la tutelle des fédérations multisports et affinitaires » (Arrêté du 13 février 2013 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative, J.O. du 28 février 2013).

[3285] Décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 précité.

[3286] Par ex. : « Le titulaire du poste sera chargé de la sous-direction des lycées et de la formation professionnelle tout au long de la vie au sein du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique à la direction générale de l'enseignement scolaire » (Avis de vacance d'un emploi de sous-directeur, texte n°108, J.O. du 27 avril 2013).

[3287] Par ex. : « La sous-direction est chargée de… » (Avis de vacance d'un emploi de sous-directeur, texte n°99, J.O. du 17 avril 2013.

fonctions[3288] et responsabilités[3289] qui lui seront attribuées, l'environnement professionnel[3290], le profil du candidat recherché[3291] ainsi que la procédure à suivre pour faire acte de candidature[3292].

Enfin, le ministre est pleinement autonome dans la définition des entités de base de l'administration centrale que sont les bureaux.

4. L'autonomie du ministre dans la définition des fonctions des bureaux

Les sous-directions sont organisées en bureaux. « Leur tâche est décisive dans la préparation et la répercussion des décisions administratives décidées par le ministre. Ils participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et garantissent la continuité des activités ministérielles en cas de vacance du pouvoir »[3293]. « Bien que dénués de tout pouvoir propre (leur rôle se limite à la préparation, le ministre seul décide), ils n'en possèdent pas moins, en fait, une puissance considérable, qui tient d'une part à leur stabilité – les ministres passent, les bureaux demeurent – d'autre part, à leur technicité – c'est eux qui mettent le ministre au courant des problèmes qu'il doit résoudre – enfin au nombre des décisions incombant au ministre, si considérable qu'il ne peut prendre, de chaque dossier, une connaissance personnelle, et souvent, est obligé de s'en remettre à l'avis de ses collaborateurs »[3294].

[3288] Par ex. : « Le titulaire du poste est chargé de l'ensemble du contentieux du ministère tant devant les juridictions administratives que judiciaires et de traiter, à ce titre, de litiges portant sur des domaines aussi divers que les statuts des personnels civils et militaires, les marchés et contrats, les pensions de retraite et d'invalidité, le droit immobilier, la propriété intellectuelle, la fiscalité » (Avis de vacance d'un emploi de sous-directeur, texte n°121, J.O. du 1er mars 2013).

[3289] Par ex. : « Le titulaire du poste doit animer une sous-direction qui est composée d'une trentaine de personnes, au sein de trois bureaux. Ces personnes sont principalement des cadres A+ chargé(e)s d'études travaillant sur les thèmes de la sous-direction en relation avec les autres parties du service et les autres directions du ministère » (Avis de vacance d'un emploi de sous-directeur, texte n°100, J.O. du 17 avril 2013).

[3290] Par ex. : « La sous-direction est structurée en quatre bureaux (…). Elle comprend environ 50 postes. La sous-direction a de nombreuses relations avec les autres sous-directions du service » (Avis de vacance d'un emploi de sous-directeur, texte n°104, J.O du 17 avril 2013).

[3291] Par ex. : « Le titulaire de cet emploi devra correspondre au profil suivant : compétences en matière financière ; capacités relationnelles ; esprit ouvert et goût du concret ; aptitudes au management et capacités d'animation » (Avis de vacance d'un emploi de sous-directeur, texte n°47, J.O. du 21 avril 2013).

[3292] Par ex. : « Conformément aux dispositions du décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État, les candidatures, accompagnées d'un curriculum vitae, d'une lettre de motivation et d'un état des services doivent être adressées, par voie hiérarchique, dans un délai de trente jours à compter de la date de publication du présent avis au Journal officiel, au secrétariat général du ministère de l'écologie » (Avis de vacance d'un emploi de sous-directeur, texte n°87, J.O. du 12 avril 2013).

[3293] P. JAN, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 110-111. Honoré de Balzac évoquait déjà en son temps les bureaux des ministères en ces termes : « Heureux de voir les ministres en lutte constante avec quatre cents petits esprits, avec dix ou douze têtes ambitieuses et de mauvaise foi, les bureaux se hâtèrent de se rendre nécessaires en se substituant à l'action vivante par l'action écrite et ils créèrent une puissance d'inertie appelée le rapport » (H. de BALZAC, *Les employés*, Folio classique, n°555, 2006, p. 44-45).

[3294] J. RIVERO & J. WALINE, *op. cit.*, p. 64. Un témoignage du travail des membres des bureaux au ministère des Finances est particulièrement éclairant : « En bas de l'échelle, le rédacteur place sa note dans une chemise bleue intitulée ''Pour le ministre''. Il la double immédiatement d'une chemise verte et entame alors une course à

Dans les arrêtés ministériels relatifs à l'organisation du ministère, il appartient néanmoins au ministre de répartir le travail des sous-directions en plusieurs bureaux thématiques. À titre d'exemple, au ministère de l'Éducation nationale, la sous-direction des écoles, des collèges et des lycées généraux et technologiques est constituée : du bureau des écoles, du bureau des collèges, du bureau des lycées, du bureau des programmes d'enseignement, du bureau de la formation continue des enseignants et du bureau des relations internationales[3295].

D'autres arrêtés d'organisation en bureaux viennent ensuite définir précisément les fonctions des bureaux[3296]. Ainsi par exemple, un arrêté mentionne que le bureau « politique et animation du contrôle fiscal » de la direction générale des finances publiques est « chargé de la définition des orientations générales de la recherche et du contrôle fiscal sur pièces et sur place que des indicateurs associés, du suivi de l'activité des services et de l'utilisation des moyens en charge de la recherche et du contrôle fiscal » ou que le « bureau expertise juridique » est chargé « de l'expertise juridique, de la préparation des textes législatifs et réglementaires relatifs aux procédures de recherche et de contrôle et de la coordination des projets de texte concernant le contrôle international et le droit pénal fiscal »[3297].

---

la signature pour faire valider son document par tous les supérieurs de sa ligne hiérarchique. Les commentaires de ces derniers demeurent également succincts, mais leur visa est obligatoire. Dans l'ordre, c'est d'abord le chef de bureau qui appose son paraphe. S'il le souhaite, il rédige une remarque, sur la chemise verte – surtout pas sur la bleue. Le dossier remonte ensuite au sous-directeur, qui signe lui aussi et, éventuellement, griffonne, toujours sur la chemise verte, puis c'est au tour du chef de service de se livrer à ce petit jeu. Au bout de la chaîne, le directeur relit l'ensemble, mais ne s'abaisse pas à annoter la chemise verte. Il rédige, lui, ses commentaires sur la chemise bleue, puis la signe et la transmet au cabinet du ministre, qui ne verra jamais la chemise verte. Cette dernière est uniquement destinée à l'archivage, avec une copie de la note originelle à l'intérieur (…). À ce stade, l'administration a certes terminé son travail. Mais la note elle, n'est pas arrivée au bout de son odyssée. Cachée dans la chemise bleue, elle n'est pas donnée directement au ministre, mais au directeur de cabinet, qui l'aiguille immédiatement vers le conseiller en charge du dossier. Ce dernier se sent obligé de mettre sa patte, et y va lui aussi de son commentaire, avant de la redonner au directeur de cabinet. Et c'est lui, et lui seul, qui juge de la nécessité ou non d'en parler avec le ministre. Ce long processus a parfois des allures d'absurde marathon, mais il permet de rappeler à chacun sa place dans la pyramide » (T. BRONNEC & L. FARGUES, *op. cit.*, p. 138).

[3295] Arrêté du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche précité.

[3296] Cf. par ex. pour le ministère de la Justice, au J.O. du 11 juillet 2008 : Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux de la direction de l'administration pénitentiaire ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux de la direction des affaires criminelles et des grâces ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux de la direction des affaires civiles et du sceau ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux du service des affaires européennes et internationales du secrétariat général du ministère de la justice ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du secrétariat général du ministère de la justice ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en départements et bureaux du service de l'administration centrale du secrétariat général du ministère de la justice ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions, départements et bureaux du service support et moyens du secrétariat général du ministère de la justice ; Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions et bureaux du service de la synthèse, de la stratégie et de la performance du secrétariat général du ministère de la justice.

[3297] Arrêté du 3 avril 2008 portant organisation de la direction générale des finances publiques, J.O. du 4 avril 2008.

L'administration centrale comprend bien d'autres organes que les secrétariats généraux, les directions, les services, les sous-directions et les bureaux. Le principe de la pleine autonomie organisationnelle du Gouvernement s'applique également dans la définition de ces organes.

SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES AUTRES ORGANES D'ADMINISTRATION CENTRALE SAUF EXCEPTION

En théorie, toutes les inspections générales des ministères sont rattachées à un ministre ou à un directeur de l'administration centrale pour les assister dans l'exercice de leur pouvoir hiérarchique[3298]. « C'est du ministre seul que le service (d'inspection générale) reçoit la définition de sa mission et c'est au ministre seul qu'il rend compte de l'exécution de cette mission. Autrement dit, tout est fait pour que l'administration comprenne bien que – ou fasse comme si – c'est le ministre qui inspecte, à travers l'inspection, en tant qu'il est le chef de cette administration »[3299]. Une nouvelle fois, alors que l'administration est théoriquement subordonnée à la loi, il appartient en effet au Premier ministre et aux autres membres du Gouvernement de définir, de manière autonome, les fonctions principales de ces structures fondamentales d'administration centrale, quand bien même la loi s'immisce parfois sporadiquement dans la définition de leurs fonctions[3300] (§1). Il en va également ainsi des autres organes du ministère tels que les acteurs de la gestion budgétaire et comptable (§2), les hauts fonctionnaires spécialisés dans une mission particulière ou les divers organismes rattachés aux ministères (§3). L'on s'intéressera enfin à un cas atypique : celui des fonctions des organes du ministère de la Défense (§4).

[3298] Cf. par ex. à propos des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'agriculture : « Ce corps est placé sous l'autorité directe du ministre chargé de l'agriculture, auprès de qui il assure une mission permanente d'inspection, d'audit, de contrôle, de conseil et d'évaluation » (Décret n°2001-1038 du 8 novembre 2001 précité).

[3299] O. GOHIN & SORBARA G., *Institutions administratives*, 6e éd., LGDJ, 2012, p. 237.

[3300] Si le pouvoir réglementaire définit « l'essentiel » des fonctions des inspections générales, le législateur peut également leur confier un certain nombre de compétences, ce qui est d'ailleurs souvent de nature à renforcer leurs pouvoirs et leur autonomie. Cf. par ex. : la loi du 12 avril 1996 prévoyant des sanctions en cas d'obstacle au contrôle de l'IGAS (Cf. Article 43 de Loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, J.O. du 13 avril 1996, p. 5707). Cf. également la loi du 28 mai 1996 conférant un certain nombre de compétences à l'IGAS (Cf. Article 42 de la Loi n°96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, J.O. du 29 mai 1996, p. 7912).

§1 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des inspections générales des ministères

« Les inspections générales ne forment pas un bloc homogène. En effet, il n'y a rien de comparable entre l'Inspection générale des Finances, grand corps de l'État (…) et l'inspection générale des Anciens combattants »[3301]. Les corps d'inspection sont « variés dans leur ancienneté (…), dans l'importance numérique de leurs membres (…) », dans « l'étendue de leurs compétences » et dans « leur degré d'autorité » vis-à-vis des services qu'elles inspectent[3302].

En dépit de cette hétérogénéité, les inspections générales détiennent un certain nombre de compétences similaires qu'il est possible de synthétiser autour de quelques fonctions clés[3303]. Si celles-ci peuvent être définies ponctuellement par la loi, elles sont majoritairement déterminées par le pouvoir réglementaire.

Les inspections générales ont en effet ceci en commun que c'est le Premier ministre et le ministre dont elles relèvent qui définissent, pour l'essentiel, leurs fonctions, soit par décret simple et arrêtés du ministre s'agissant des inspections générales ministérielles (A), soit dans le cadre d'un décret en Conseil d'État établi sur le rapport du ministre de tutelle et contresigné par l'ensemble des ministres intéressés (B).

A. Les principales fonctions des inspections ministérielles sont définies par décret simple et par voie d'arrêtés ministériels

Les inspections générales n'ont pas de pouvoir de décision mais des « pouvoirs d'investigation »[3304]. Leur mission se cantonne à la rédaction de rapports[3305], d'avis[3306], de recommandations et d'observations[3307] ou à la formulation de propositions[3308] au(x) ministre(s) intéressé(s), leur permettant de vérifier si leur ligne politique et leurs instructions ont bien été appliquées.

[3301] C. GUETTIER, *op. cit.*, p. 477.
[3302] D. MAILLARD DESGREES du LOÛ, *op. cit.*, p. 337-340.
[3303] Pour aller plus loin sur les fonctions, les missions et le rôle des inspections, cf. spéc. : cf. spéc. : J. MÉNIER, *Les inspections générales*, *op. cit.*, p. 75-96, 173-184 & p. 193-220.
[3304] Cf. par ex. : « L'inspection générale de l'administration des affaires culturelles dispose des pouvoirs d'investigation nécessaires à l'accomplissement de ses missions » (…). Les suites à donner aux travaux de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles sont déterminées par le ministre chargé de la culture » (Décret n°2003-729 du 1 août 2003 précité).
[3305] Cf. par ex. : « L'inspection générale fait rapport au ministre… » (Décret n°79-936 du 2 novembre 1979 précité).
[3306] Cf. par ex. : « Par ses avis et ses rapports, elle concourt… » (Décret n°2008-681 du 9 juillet 2008 précité).
[3307] Cf. par ex. : L'inspecteur général « présente toutes recommandations et observations utiles » (Décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010).
[3308] « L'inspection générale formule à l'intention du ministre, pour la mise en œuvre de la politique éducative, les avis et propositions relevant de sa compétence » (Décret n°89-833 du 9 novembre 1989 précité).

Si une inspection générale peut être à l'initiative de toute mission qu'elle juge nécessaire[3309], son programme de travail annuel est généralement défini par le ministre[3310]. Elle doit notamment assurer toute mission d'enquête ou d'études que le ministre lui confie[3311] et peut recevoir des lettres de mission signées du Premier ministre, du ou des ministres qui en font la demande[3312] et du ministre auprès duquel elle est rattachée. En bonne logique, les documents établis seront ensuite transmis simultanément aux différents signataires des lettres de mission.

Tout ce travail d'investigation des inspections générales est orchestré par les chefs de service de ces inspections, dont les missions sont souvent définies dans les décrets relatifs au statut des IG. Le chef de service dirige les activités de l'IG, répartit les missions entre ses membres, décide de recourir à des chargés de mission[3313], centralise l'ensemble des travaux et décide de leur transmission. De même, il fait connaître aux ministres les conclusions des travaux de l'IG, assure la gestion du corps, préside la commission administrative paritaire de ce corps, gère les personnels et les crédits, propose au ministre les mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement du service de l'inspection[3314].

Point également important, les inspections générales sont souvent dotées d'un règlement intérieur qui est fixé par voie d'arrêté, pris par le chef de service de l'IG, pour le compte du ministre[3315].

[3309] Par exemple, à l'inspection générale des affaires sociales, environ deux tiers des missions ont été réalisées à la demande des ministres chargés des affaires sociales et un tiers l'ont été à l'initiative de l'IGAS, dans le cadre d'un programme d'activité établi par le chef de service (INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport d'activité 2011*, p. 3).

[3310] Cf. par ex. : « Le ministre chargé de la culture arrête le programme de travail annuel de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles. Ce programme est publié au Bulletin officiel du ministère. Il vaut lettre de mission. En cas d'urgence ou de situations particulières, le ministre complète le programme annuel » (Décret n°2003-729 du 1 août 2003 précité) ou bien : « L'inspecteur général des services judiciaires élabore, après consultation du secrétaire général du ministère de la justice et des directeurs de l'administration centrale, un programme annuel d'inspection qu'il soumet à l'approbation du garde des sceaux. Le programme arrêté par ce dernier est communiqué au secrétaire général et aux directeurs » (Décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010 précité).

[3311] Cf. par ex. : « Le garde des sceaux peut confier à l'inspecteur général toute mission » (Décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010).

[3312] « Le ministre chargé de l'agriculture peut autoriser les membres de l'inspection générale de l'agriculture à intervenir à la demande d'autres ministres (…) pour toutes missions entrant dans leurs compétences » (Décret n°2001-1038 du 8 novembre 2001 précité).

[3313] Cf. par ex. : « Les chargés de mission sont nommés sur proposition du chef du service de l'inspection générale des affaires culturelles par arrêté du ministre chargé de la culture pour une durée de deux ans renouvelable. Ils concourent aux travaux de l'inspection générale des affaires culturelles sous l'autorité exclusive du chef du service. Ils disposent dans l'exercice de leurs fonctions des mêmes pouvoirs et sont soumis aux mêmes obligations que les membres de l'inspection générale des affaires culturelles » (Décret n°2003-729 du 1er août 2003 précité).

[3314] Cf. spéc. : Décret n°73-276 du 14 mars 1973, Décret n°81-241 du 12 mars 1981 et Décret n°2011-931 du 1er août 2011 précités.

[3315] Cf. par ex. : Arrêté du 6 avril 2007 portant approbation du règlement intérieur du service de l'inspection générale du tourisme, J.O. du 17 mai 2007, p. 9621 ; Arrêté du 24 avril 2002 portant approbation du règlement intérieur du service de l'inspection générale de l'agriculture, J.O. du 25 avril 2002, p. 7409 ; Arrêté du 21 mars

Ces inspections générales sont généralement chargées, sous l'autorité de leur ministre de tutelle, d'accomplir une mission générale de contrôle (1), d'audit (2), d'évaluation (3), de conseil et d'assistance (4)[3316] qui est de nature à informer le ministre mais également les citoyens.

1. La fonction de contrôle du fonctionnement des services centraux, des services déconcentrés, des services à l'étranger, des établissements publics et des organismes relevant du ministère

La fonction de contrôle – qui correspond à la mission originelle des inspections générales – peut potentiellement s'étendre à l'ensemble « des directions et services du ministère »[3317], aux services déconcentrés, aux services à l'étranger, ainsi qu'aux établissements publics et organismes soumis à la tutelle du ministère[3318] et ce, tout à la fois dans « les domaines administratif, financier, comptable et économique »[3319].

En outre, il s'agit d'un contrôle portant à la fois sur « les personnels et l'activité »[3320] des services. Vérifier « la régularité, la qualité et l'efficacité de l'action des services »[3321] passe nécessairement par l'analyse du travail accompli par les personnels. Une inspection consistera notamment à mesurer le suivi des instructions ministérielles par les agents, à détecter leurs fautes éventuelles et à faire remonter au ministre tous « les manquements ou dysfonctionnements constatés, en lui proposant des sanctions ou les réformes à prendre »[3322].

Pour cela, les membres de l'IG pourront exiger des services contrôlés « tous renseignements et documents qu'ils jugent utiles à l'accomplissement de leur mission » et de leur apporter « les explications demandées »[3323].

Dans ce processus de contrôle, les inspections peuvent recourir à un outil de plus en plus employé, celui de l'audit interne des services[3324].

2001 approuvant le règlement intérieur du service de l'inspection générale de l'environnement, J.O. du 25 mars 2001, p. 4715.

[3316] Décret n°2003-729 du 1 août 2003 précité.

[3317] Décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010 précité.

[3318] Cf. par ex. : Décret n°79-936 du 2 novembre 1979 précité.

[3319] Décret n°2002-53 du 10 janvier 2002 précité.

[3320] Décret n°2002-53 du 10 janvier 2002 et Décret n°89-833 du 9 novembre 1989 précités.

[3321] Décret n°2008-681 du 9 juillet 2008 précité.

[3322] O. GOHIN, *op. cit.*, p. 181.

[3323] Décret n°79-936 du 2 novembre 1979 précité.

[3324] Sur la question de l'audit interne, cf. également : Décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, J.O. du 30 juin 2011.

2. La fonction d'audit interne des services

De manière courante, on définit l'audit comme une procédure permettant de vérifier la conformité d'un résultat par rapport à un objectif fixé à l'avance, l'audit consistant à dresser un état des lieux et à dégager des propositions en vue d'améliorer les résultats obtenus. De manière plus précise, *l'Institute of Internal Auditors* définit l'audit interne comme une fonction qui permet de s'assurer de l'efficacité du dispositif de maîtrise des risques d'une organisation, qu'il s'agisse des risques juridiques, administratifs, techniques, humains, économiques, financiers ou comptables.

Un rapport de l'Inspection générale des Finances de 2009 a préconisé de retenir cette définition de l'audit interne basée sur la maîtrise des risques et de l'organiser dans un cadre commun pour tous les ministères[3325]. Ainsi un décret du 28 juin 2011 a-t-il posé que, « dans chaque ministère, un dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge » soit mis en œuvre , sachant que « l'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer »[3326].

Assez naturellement, cette fonction d'audit interne est revenue aux inspections générales. Depuis longtemps déjà, « partout où un dispositif de contrôle interne a été mis en place, la mission d'auditer ce dispositif a été confiée au service d'inspection ou d'inspection générale compétent dans le périmètre fonctionnel ou opérationnel concerné »[3327].

Aujourd'hui, au sein de chaque inspection générale, la politique d'audit ministériel est définie par un comité ministériel d'audit interne créé par voie d'arrêté ministériel ou de décret[3328] tandis qu'une mission ministérielle d'audit interne, dirigée par le chef de service de

[3325] Cf. spéc. : INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'État*, octobre 2009, p. 25-35.
[3326] Décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, J.O. du 30 juin 2011. Cf. également : Circulaire du Premier ministre du 30 juin 2011 ainsi que les articles 170 à 172 du Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 précité.
[3327] INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 14.
[3328] Cf. par ex. : Décret n°2013-345 du 23 avril 2013 portant organisation du dispositif de contrôle interne et d'audit interne des ministères économiques et financiers et du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, J.O. du 25 avril 2013 ; Décret n°2012-567 du 24 avril 2012 relatif au contrôle et à l'audit internes des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 26 avril 2012 ; Décret n°2011-497 du 5 mai 2011 relatif au comité stratégique de maîtrise des risques, à la mission d'audit interne et au comité d'audit interne des ministères chargés des affaires sociales, J.O. du 6 mai 2011.

l'inspection générale, se charge ensuite « d'animer et de coordonner la politique d'audit interne définie par le comité ministériel d'audit interne »[3329].

Parallèlement, les inspections ont également une mission d'évaluation des politiques publiques.

3. La fonction d'évaluation des politiques publiques

À la lecture des décrets, l'on peut relever que les inspections générales se voient confiées une fonction d'évaluation. Qu'on en juge : « elle procède aux missions (…) d'évaluation (…) que les ministres lui confient »[3330] ; « elle concourt (…) au suivi et à l'évaluation des politiques publiques »[3331] ; « elle concourt à l'évaluation des politiques publiques culturelles ainsi qu'à l'appréciation du coût, du résultat et de l'efficacité des moyens mis en œuvre pour conduire les actions engagées par le ministère chargé de la culture »[3332].

Cette fonction d'évaluation des politiques publiques peut avoir un caractère aussi bien ministériel qu'interministériel. De même, elle peut intervenir aussi bien « dans les domaines administratif, juridique, comptable, financier et économique »[3333].

Or, les évaluations ont une portée plus large que les contrôles et audits. « Le jugement autorisé par l'évaluation n'est pas, comme dans le cas de l'audit, limité aux seuls référents internes du système. Il est essentiellement fondé sur l'impact de la politique évaluée sur les usagers et les citoyens ou sur la perception qu'ils en ont »[3334]. Par exemple, la mission d'évaluation confiée à l'inspection générale de l'Éducation nationale porte sur les types de formation, les contenus d'enseignement, les programmes ou les méthodes pédagogiques[3335].

Les inspections assument finalement toutes ces tâches pour le compte du ministre. D'ailleurs, elles ont un rôle de conseil et d'assistance du ou des membres du Gouvernement dont elles dépendent.

[3329] Cf. par ex. : Articles 2 et 4 de l'arrêté du 3 septembre 2012 portant création du comité ministériel d'audit interne, de la mission ministérielle d'audit interne et du comité de maîtrise des risques au sein du ministère des affaires étrangères, texte n°2, J.O. du 19 septembre 2012. Cf. également : Arrêté du 9 mai 2012 portant création d'un comité d'audit interne et d'une mission d'audit interne auprès du Premier ministre, J.O. du 10 mai 2012 ; Arrêté du 11 avril 2012 relatif à la création et au fonctionnement de la mission ministérielle d'audit interne, texte n°28, J.O. du 20 avril 2012 ; Arrêté du 11 avril 2012 relatif à la création et au fonctionnement du comité d'audit interne du ministère de la culture et de la communication, texte n°29, J.O. du 20 avril 2012.
[3330] Décret n°2008-681 du 9 juillet 2008 précité.
[3331] Décret n°2008-681 du 9 juillet 2008 précité.
[3332] Décret n°2003-729 du 1 août 2003 précité.
[3333] Décret n°2001-1038 du 8 novembre 2001 précité.
[3334] C. GUETTIER, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 481.
[3335] Cf. Article 2 du Décret n°89-833 du 9 novembre 1989.

4. La fonction de conseil et d'assistance du ministre

Certains décrets font référence à une fonction de conseil et d'assistance au ministre. Ainsi peut-on lire par exemple que « l'inspection générale des affaires maritimes informe et conseille les ministres, notamment les ministres chargés de la défense, de l'agriculture et de la pêche, pour l'exercice de leurs attributions dans les domaines de la mer »[3336].

Si cette fonction de conseil et d'assistance au ministre n'est pas systématiquement consignée dans les décrets relatifs au statut des inspections générales, elle découle de la mission même des inspections générales qui, par nature, font partie des organes conseillant le ministre.

Venons-en maintenant aux inspections interministérielles dont les fonctions sont définies par décret en Conseil d'État, preuve supplémentaire de la pleine autonomie gouvernementale.

B. Les principales fonctions des inspections interministérielles sont définies par décret en Conseil d'État contresigné par les ministres intéressés

Trois décrets en Conseil d'État définissent les principales fonctions des inspections générales à caractère interministériel : le décret du 14 mars 1973 pour l'inspection générale des finances (1), celui du 12 mars 1982 pour l'inspection générale de l'administration (2) et celui du 1er août 2011 pour l'inspection générale des affaires sociales (3).

1. Le décret du 14 mars 1973 définit les principales fonctions de l'inspection générale des finances

Conformément au décret du 14 mars 1973, l'inspection générale des finances est placée sous la double autorité du ministre chargé de l'économie et du budget[3337].

Outre les missions et les attributions qui lui sont éventuellement dévolues par la loi et par les autres textes réglementaires, l'inspection générale des finances exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière.

Elle se distingue des autres inspections générales par son très fort positionnement interministériel. Dans son rapport d'activité 2011, l'IGF précise que « parmi les 63 lettres de mission signées par le ministre de l'économie et/ou le ministre du budget, 32 ont été signées

[3336] Décret n°2008-681 du 9 juillet 2008 précité.
[3337] Décret n°73-276 du 14 mars 1973 précité.

conjointement avec d'autres membres du Gouvernement » tandis que « le Premier ministre a commandé douze missions »[3338].

2. Le décret du 12 mars 1982 définit les principales fonctions de l'inspection générale de l'administration

Le décret du 12 mars 1982 prévoit que l'Inspection générale de l'administration est placée sous l'autorité directe du ministre de l'intérieur[3339].

L'IGA a d'abord une vocation ministérielle en ce qu'elle est censée exercer une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation à l'égard des services centraux et déconcentrés de l'État qui relèvent du ministre de l'intérieur. Ses membres exercent, au nom du ministre, le contrôle supérieur de tous les personnels, services, établissements, institutions et organismes qui relèvent du ministre de l'intérieur.

Or, les membres de l'inspection générale de l'administration peuvent recevoir des missions du Premier ministre, du ou des ministres intéressés et du ministre de l'intérieur, relatives à des personnels, services, établissements, institutions et organismes relevant d'autres ministères. En outre, l'inspection générale de l'administration formule à l'intention des ministres tous avis, études et propositions entrant dans le champ de ses attributions.

Ainsi, le « positionnement interministériel de l'IGA demeure important, puisque les missions de cette nature, qui ont des champs très variés (transports, culture, fonction publique, politique de la ville, par exemple) représentent presque la moitié de son activité »[3340].

3. Le décret du 1er août 2011 définit les principales fonctions de l'inspection générale des affaires sociales

Le décret du 1er août 2011 prévoit que l'inspection générale des affaires sociales peut être placée sous l'autorité des ministres chargés du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la santé, de la sécurité sociale, de l'action sociale et de la famille[3341].

En dehors des missions et des attributions qui lui sont éventuellement dévolues par la loi et par les autres textes réglementaires, l'IGAS exerce des missions d'inspection, de contrôle et d'audit, des missions d'enquête et d'évaluation, des missions de conseil et d'appui, dans les domaines des ministères sociaux mentionnés ci-avant.

Les missions de l'IGAS sont diligentées à la demande de tous les ministres chargés des affaires sociales et à la demande du Premier ministre.

[3338] INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *op. cit.*, p. 15.
[3339] Décret n°81-241 du 12 mars 1981 précité.
[3340] INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, *op. cit.*, p. 1.
[3341] Décret n°2011-931 du 1er août 2011 précité.

La vocation interministérielle se limite à tous les ministères sociaux. « Avec 181 missions menées en 2011, l'IGAS a contribué à éclairer la décision publique, notamment dans les domaines de la cohésion sociale, de la protection sociale, de la santé, du travail et de l'emploi »[3342].

À l'observation, la pleine autonomie du Gouvernement ne concerne pas uniquement la définition des fonctions des inspections ministérielles et interministérielles. Elle est de mise également dans la détermination des fonctions des acteurs de la gestion budgétaire et comptable du ministère.

§2 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des acteurs de la gestion budgétaire et comptable du ministère

L'article 69 du décret en Conseil des ministres du 7 novembre 2012, pris sur le fondement des articles 37 et 47-2 de la Constitution, prévoit que dans chaque ministère, un responsable de la fonction financière ministérielle, désigné par le ministre, coordonne la préparation, la présentation et l'exécution du budget[3343] (A). L'article 70 du même décret dispose qu'un responsable de programme est désigné par le ministre à la disposition duquel les crédits du programme ont été mis afin d'établir le projet annuel de performance et de définir le périmètre des crédits et des emplois alloués (B).

A. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des responsables de la préparation et de l'exécution du budget du ministère

Le pouvoir réglementaire a défini de manière pleinement autonome les fonctions du *responsable de la fonction financière ministérielle* (1), des *responsables de programme* (2) et des *responsables de budget opérationnel de programme* (3).

L'article 73 du décret du 7 novembre 2012 prévoit que, dans l'exercice de leurs fonctions, *le responsable de la fonction financière ministérielle, le responsable de programme, le responsable de budget opérationnel de programme et le responsable d'unité opérationnelle* doivent avoir la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaires de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire.

[3342] INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *op. cit.*, p. 3.
[3343] Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 précité.

1. Une autonomie dans la définition des fonctions du *responsable de la fonction financière ministérielle* : l'article 69 du décret du 7 novembre 2012

Le responsable de la fonction ministérielle prépare, présente et exécute le budget de l'ensemble du ministère.

À ce titre, l'article 69 l'habilite notamment à collecter les informations budgétaires et comptables du ministère et à en opérer la synthèse.

Il doit par ailleurs s'assurer de la mise en œuvre des règles de gestion budgétaire et comptable et veiller à leur correcte prise en compte dans les systèmes d'information propres à son ministère.

De surcroît, il lui appartient de valider la programmation effectuée par les responsables de programme et d'en suivre la réalisation. En liaison avec eux, il établit le document de répartition initiale des crédits et des emplois. Si nécessaire, il peut proposer au ministre les mesures permettant de respecter le plafond des dépenses et des autorisations d'emplois ainsi que les mouvements de crédits entre programmes.

De plus, le RFFM a pour tâche de coordonner l'élaboration des projets et rapports annuels de performance. Il doit veiller, avec les responsables de programme, à la transmission au ministre chargé du budget des informations relatives au périmètre des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles.

Enfin, le RFFM doit s'assurer de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable.

2. Une autonomie dans la définition des fonctions des responsables de programme de l'administration centrale : l'article 70 du décret du 7 novembre 2012

Chaque responsable de programme désigné établit le projet annuel de performances dans lequel il présente les orientations stratégiques et les objectifs du programme dont il est responsable et justifie les crédits et les autorisations d'emplois demandés.

L'article 70 lui confie également la tâche de définir le périmètre des budgets opérationnels de programme (BOP) et des unités opérationnelles (UO) et d'en désigner les responsables.

Dans le cadre d'un dialogue de gestion, en liaison avec les responsables des budgets opérationnels de programme, ce responsable établit en particulier la programmation budgétaire prévue à l'article 66 du décret précité, la déclinaison des objectifs de performance au niveau du budget opérationnel de programme ainsi que le rapport annuel de performance.

3. Une autonomie dans la définition des fonctions des responsables de budget opérationnel et d'unité opérationnelle au sein de l'administration centrale

Au titre de l'article 71 du décret du 7 novembre 2012, chaque responsable de BOP propose au responsable de programme la programmation des crédits et des emplois du BOP.

Il arrête par ailleurs la répartition des crédits des budgets opérationnels de programme entre les unités opérationnelles. Le cas échéant, il met ces crédits et les autorisations d'emplois à la disposition de leurs responsables.

Enfin, il rend compte au responsable de programme de l'exécution du budget opérationnel de programme ainsi que des résultats obtenus.

Quant au responsable d'unité opérationnelle, l'article 71 prévoit qu'il prescrit l'exécution des recettes et des dépenses de son unité opérationnelle et qu'il en rend compte au responsable du budget opérationnel de programme.

Autre acteur important : le contrôleur budgétaire et comptable ministériel dont les fonctions ont été définies de manière pleinement autonome par le pouvoir réglementaire.

B. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Chaque ministère comprend un contrôleur budgétaire et comptable ministériel[3344], placé sous l'autorité du ministre du budget et chargé, entre autres, d'assurer le contrôle des services centraux au titre de l'article 88-I du décret du 7 novembre 2012, dans les conditions fixées par arrêté du ministre du budget.

- Le visa du CBCM sur la répartition initiale des crédits et des emplois

En vertu de l'article 91 du décret du 7 novembre 2012, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise le document de répartition initiale des crédits et des emplois que le ministre lui transmet. Ce visa est fondamental car il conditionne la mise en place effective des crédits ouverts par la loi de finances.

Ce visa est délivré après vérification que le total des crédits de chaque programme, répartis entre les BOP, corresponde au total des crédits alloués et au plafond ministériel d'autorisations d'emplois.

[3344] Cf. Articles 80 et 81 du Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 précité.

- Le visa du CBCM sur le document prévisionnel des emplois et des crédits de personnel

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel vise par ailleurs le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel, étant précisé que ce document comporte, pour chaque programme, les prévisions de dépenses de personnel, les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties des personnels rémunérés sur le programme ainsi que les prévisions de consommation mensuelle du plafond d'autorisation d'emplois[3345]. Ce visa est également capital car il est un préalable aux autorisations et actes de recrutement.

Au surplus, l'article 97 spécifie que le CBCM émet un « avis sur tout projet de répartition de crédits ayant pour effet de diminuer le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel d'un programme dépendant de son ministère ».

- L'appréciation par le CBCM du caractère soutenable de la programmation budgétaire

L'article 93 du décret du 7 novembre dispose que « le contrôleur budgétaire et comptable ministériel rend, dans les conditions qu'il détermine, un avis sur le caractère soutenable de la programmation pour chacun des programmes ».

L'article 94 précise que pour rendre un tel avis sur le caractère soutenable du budget opérationnel de programme, le CBCM prend en compte la couverture des dépenses obligatoires et inéluctables, la cohérence entre le montant des crédits inscrits dans le document de répartition initiale des crédits et emplois ainsi que les conséquences budgétaires de cette programmation sur les années ultérieures.

Cette appréciation est encore une fois incontournable car l'article 94-3° pose une contrainte de taille : tant que son avis n'est pas rendu, le responsable du BOP ne peut consommer plus de 25 % des montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement prévus par le document de répartition initiale des crédits.

- La mise en réserve par le CBCM des crédits ministériels

Le CBCM procède à la mise en réserve des crédits prévue par le 4° bis de l'article 51 de la loi organique du 1er août 2001[3346]. Il effectue la levée partielle ou totale de la réserve sur instruction du ministre chargé du budget.

[3345] Cf. Article 68 du Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 précité.

[3346] « 4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui

L'article 96 prévoit également que lorsqu'il a connaissance des projets d'annulation ou de mouvements de crédits et de leurs conséquences sur le budget de son ministère, le CBCM donne un avis sur ces projets et procède à titre conservatoire au blocage des crédits nécessaires, à leur mise en œuvre jusqu'à la date de publication du décret procédant à l'annulation ou au mouvement de crédits.

- Les autres décisions ou documents pouvant être soumis au contrôle du CBCM

Au regard du décret du 7 novembre 2012, d'autres décisions peuvent être soumises au visa ou à l'avis préalable du CBCM, en particulier : les décisions d'engagements et les décisions d'affectation de crédits à une opération d'investissement (Articles 99, 105 et 156) ; les autorisations et actes de recrutement ainsi que les actes de gestion des personnels (Article 100 et 105).

Qui plus est, le CBCM peut contrôler *a posteriori* des actes non soumis à visa ou avis préalable et procéder à des analyses portant sur les circuits et procédures des dépenses des ordonnateurs (Articles 102 et 105).

Enfin, le CBCM peut demander communication de tout document ou renseignement nécessaire à l'exercice de ses missions, quel qu'en soit le support (Article 104).

- La vérification par le CBCM de la comptabilité budgétaire

Le contrôleur budgétaire s'assure de la qualité des éléments de la comptabilité budgétaire relevant de l'ordonnateur. L'article 102 exige qu'il s'assure de la réalité, de l'exhaustivité, de la correcte évaluation et du bon rattachement des affectations et des engagements et qu'il s'assure, en liaison avec le comptable public, de leur correcte imputation. S'il le juge nécessaire il saisira l'ordonnateur afin de corriger les erreurs ou les insuffisances dont il a connaissance.

Si le pouvoir réglementaire a fixé de manière autonome les fonctions des acteurs ministériels de la gestion budgétaire et comptable du ministère, il dispose également d'une pleine autonomie pour définir les fonctions de certains hauts fonctionnaires spécifiques du ministère ainsi que les fonctions des divers organismes rattachés au ministère.

---

prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres » (Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001, J.O. du 2 août 2001, p. 12480).

§3 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des hauts fonctionnaires en charge d'une mission spécifique ainsi que des organismes rattachés aux ministères

Le Gouvernement est pleinement autonome pour définir les fonctions des postes de hauts fonctionnaires spécialisés qu'il a insérés au sein des ministères (ex : Haut fonctionnaire de défense et de sécurité). D'ordinaire, les fonctions de ces hauts fonctionnaires sont déclinées dans des décrets ou des circulaires primo-ministérielles (A). Qui plus est, le Gouvernenement fixe lui-même en toute autonomie les missions des organismes rattachés aux différents ministères qu'il a créés par voie réglementaire (ex : fonctions des services à compétence nationale créés par un décret) (B).

A. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des hauts fonctionnaires des ministères chargés d'une mission spécifique

Le Premier ministre a défini par voie décrétale les fonctions du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (1) ainsi que celles du haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie (2) présents au sein de chaque ministère. Il a préféré recourir à la technique des circulaires pour expliquer les missions assignées aux hauts fonctionnaires chargés de la qualité de la réglementation (3), du développement durable (4) et de l'égalité des droits (5). Ce sont enfin, les décrets ou arrêtés d'organisation des ministères qui précisent quels sont les hauts fonctionnaires en charge de la fonction de communication au sein du département ministériel ainsi que le contenu de celle-ci (6).

1. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire de défense et de sécurité

Chaque ministre est assisté par un ou plusieurs hauts fonctionnaires de défense si les structures du département ministériel l'exigent[3347]. Les fonctions de ces hauts fonctionnaires sont à la fois définies par un décret en Conseil d'État de 2007, codifié aux articles R. 1143-1 à R. 1143-8 du code de la Défense.

Les articles R. 1143-4, R. 1143-5 et R. 1143-6 définissent leurs fonctions. Pour l'essentiel, les hauts fonctionnaires de défense et de sécurité animent et coordonnent, au sein du département ministériel dont ils relèvent, la politique en matière de défense et de sécurité et préparent les mesures d'application relevant de ce domaine. Pour ce faire, ils conseillent principalement le ministre en matière de défense et de sécurité, veillent à la transmission des

[3347] Cf. *supra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, §2. Inversement, un haut fonctionnaire peut assister plusieurs ministres (R1143-2 du code de la défense).

directives gouvernementales dans ce domaine, s'assurent de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques de sécurité au sein de leur ministère, se chargent de l'organisation du dispositif ministériel de situation d'urgence, animent et contrôlent l'application de la politique de sécurité des systèmes d'information, de même qu'ils sont responsables de l'application des dispositions relatives à la sécurité de défense et à la protection du secret au sein de leur ministère. Enfin, ils ont vocation à le représenter dans les commissions nationales et internationales traitant de ces questions.

Pour l'exercice de leur mission, l'article R. 1143-2 du code de la défense leur donne autorité sur l'ensemble des directions et services du ministère. De plus, ils disposent de leurs propres services, peuvent être assistés de plusieurs hauts fonctionnaires adjoints et sont en liaison permanente avec le SGDSN ainsi qu'avec leurs homologues des autres ministères.

Il appartient à chaque ministre, par voie d'arrêté ministériel et/ou de circulaire[3348], de préciser l'étendue de leurs attributions, en adéquation avec les besoins de leur département ministériel ainsi que de mettre à disposition de ces hauts fonctionnaires, les moyens en personnel et en matériel nécessaires à l'exercice de leur mission[3349].

2. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie

Le décret du 3 juillet 1996 a prévu que chaque ministère devait comprendre une commission spécialisée de terminologie et de néologie[3350].

Chaque ministre doit par ailleurs désigner un haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie afin de coordonner les actions en ces matières dans les domaines relevant de son administration. Il charge l'un des services de son administration centrale d'assister ce haut fonctionnaire.

Ce haut fonctionnaire a pour fonctions principales de préparer, de suivre et de diffuser les travaux de la commission de terminologie, laquelle favorise l'enrichissement de la langue française en proposant des termes et expressions nouveaux ou en francisant des mots d'origine étrangère[3351].

[3348] Ou de décret s'agissant du Premier ministre (Cf. Décret n°2012-383 du 20 mars 2012 précité).

[3349] Cf. par ex. : Arrêté du 11 mai 2007 relatif à l'organisation, aux attributions et aux moyens du service du haut fonctionnaire de défense et de sécurité auprès des ministres chargés des affaires sociales, texte n°36, J.O. du 13 mai 2007). Cf. également par ex. : Circulaire des ministres de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur n°12-046 du 12 mars 2012 relative à l'organisation de la mission de sécurité et de défense au sein des ministères en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, B.O. n°15 du 12 avril 2012.

[3350] Décret n°96-602 du 3 juillet 1996.

[3351] Pour aller plus loin sur ce point, cf. spéc. : Art. 7 à 9 du Décret n°96-602 du 3 juillet 1996 précité.

Aussi futile que cela puisse paraître, la défense de la langue française relève de la politique gouvernementale et les chefs de Gouvernement y sont attachés comme en atteste la dernière circulaire n°5652/SG du 25 avril 2013 relative à l'emploi de la langue française. Dans celle-ci, Jean Marc Ayrault rappelle à ses ministres « un certain nombre de principes républicains touchant à la fonction première de l'usage du français par l'administration » et « entend placer la langue française au cœur de la modernisation de l'État ». Un rapport du Gouvernement adressé au Parlement dresse d'ailleurs chaque année la situation de la langue française.

3. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation

La circulaire du 26 août 2003 a invité chaque ministère à désigner un haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation pour chacun des domaines législatifs dont il a la charge[3352].

Afin d'améliorer la qualité de la réglementation et de maîtriser l'inflation normative, ce haut fonctionnaire est chargé de veiller à ce qu'un certain nombre de recommandations, posées par le rapport Mandelkern[3353], soient prises en compte par les services lorsqu'ils participent à la rédaction de projets de loi. Parmi ces recommandations figurent notamment : la « proportionnalité entre l'objet poursuivi par la réglementation et l'importance des contraintes imposées », la « stabilité minimale dans le temps de la réglementation », l'« examen périodique permettant d'identifier les dispositions devenues obsolètes », le « souci de clarté et d'accessibilité pour l'usager », l'« engagement de consultation des usagers et/ou des services de mise en œuvre avant l'adoption de nouvelles règles » ou encore, le « développement d'indicateurs reflétant la qualité de la réglementation ».

4. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire au développement durable

Suite au *Grenelle de l'environnement*, une circulaire du 27 septembre 2010 a invité les membres du Gouvernement à nommer, au sein de leur ministère, un haut fonctionnaire au développement durable, chargé « de préparer la contribution de son administration à la stratégie nationale de développement durable, de coordonner l'élaboration des plans d'action correspondants et d'en suivre l'application ».

[3352] Cf. Circulaire du 26 août 2003 précitée.

[3353] D. MANDELKERN (Prés.), *La qualité de la réglementation*, Groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, La Documentation française, mars 2002.

La circulaire ajoute que la fonction de ce haut fonctionnaire consiste notamment à améliorer la coordination entre les directions de son ministère et de contribuer à l'évaluation des politiques publiques au regard de leur capacité à promouvoir le développement durable.

Enfin, ce haut fonctionnaire doit rendre compte chaque année de la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable définie par la loi de programmation du 3 août 2009[3354].

5. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits

Par une circulaire en date du 23 août 2012, le Premier ministre a demandé aux membres du Gouvernement de désigner au sein de leur administration, un haut fonctionnaire chargé de l'égalité des droits ayant pour responsabilité de définir et de mettre en œuvre la politique de leur ministère en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans le cadre des orientations générales du Gouvernement en la matière.

Les principales fonctions de ce haut fonctionnaire sont les suivantes :

- animer des échanges sur la question de l'égalité des droits au sein des comités directeurs du ministère ;
- coordonner les travaux permettant de dresser l'état des lieux en matière d'égalité dans l'ensemble des politiques du ministère ;
- coordonner la préparation et le suivi du plan d'action ministériel ;
- suivre les travaux législatifs et réglementaires ainsi que les indicateurs de performance du budget de l'État relatifs à l'égalité des droits ;
- suivre la nomination de femmes aux emplois supérieurs du ministère et proposer toutes mesures de nature à favoriser l'égalité professionnelle ainsi que la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle des agents ;

Enfin, ce haut fonctionnaire doit prendre toutes initiatives utiles pour favoriser l'implication des services déconcentrés dans les politiques d'égalité entre les hommes et les femmes.

[3354] Loi n°2009-967 du 3 août 2009, J.O. du 5 août 2009.

6. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des hauts fonctionnaires chargés de la communication du ministère

Tous les ministères comprennent une structure chargée de la communication dont les fonctions sont définies dans le décret ou les arrêtés d'organisation du ministère. Cette « structure en charge de la communication est généralement chargée de définir et de mettre en œuvre la politique de communication du ministère. Mais, il est rare qu'elle dispose, en la matière, d'un monopole. Dans la plupart des cas, la fonction communication fait intervenir, à des degrés divers, d'autres services du ministère »[3355].

Or, certaines administrations centrales, à l'image de celle du ministère de la Défense ou des affaires étrangères, se sont dotés d'un haut-fonctionnaire chargé du porte-parolat du ministère. Au Quai d'Orsay, la direction de la communication et de la presse, est placée sous l'autorité du porte-parole du ministère. Cette direction est chargée d'expliquer et de commenter la position du Gouvernement sur les questions de politique internationale. Elle est aussi la correspondante des directions et services de l'administration centrale, des missions diplomatiques et des postes consulaires pour la communication, la presse et la documentation. Au surcroît, elle est chargée de la communication externe du ministère des affaires étrangères sur ses missions et son action[3356].

Au-delà de tous ces hauts fonctionnaires spécialisés, il existe de nombreux services et organismes rattachés aux ministères et dont le Gouvernement a défini les fonctions de manière pleinement autonome sauf cas particuliers.

B. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des divers services et organismes rattachés aux ministères sauf exception

Le Gouvernement peut créer de nombreuses structures rattachées aux ministères et leur confier un certain nombre de missions afin qu'elles l'aident à déterminer et conduire la politique de la Nation. S'il peut pleinement créer ce genre d'organes et définir leurs fonctions, il arrive parfois que ce soit le Conseil des ministres ou le législateur qui s'en chargent. Cela ne contrarie en rien le principe de pleine autonomie puisque le Premier ministre peut fixer comme il l'entend, répétons-le, les fonctions des services et des organismes qu'il prend l'initiative de créer, qu'il s'agisse des services à compétence nationale (1), des commissariats généraux (2), des missions interministérielles (3), des délégations interministérielles (4), des Conseils et des Hauts Comités (5) ou des médiateurs ministériels (6).

[3355] COUR DES COMPTES, *Les dépenses de communication des ministères, op. cit.,* p. 18-22.
[3356] Cf. Article 10 du Décret n°2012-1511 du 28 décembre 2012 précité.

1. Une autonomie dans la définition des fonctions des services à compétence nationale

Les fonctions générales des services à compétence nationale sont définies par l'article 1er du décret en Conseil d'État du 9 mai 1997.

Au titre de ce décret, ces services « peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés »[3357].

Ces services se situent « à mi-chemin entre les administrations centrales et les administrations déconcentrés. En effet, il s'agit de services dont les attributions ont un caractère national – à la différence des services déconcentrés –, et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Mais ils se distinguent également des services centraux, car leurs missions ont un caractère opérationnel » et, pour ceux placés sous l'autorité d'un ministre, ils bénéficient d'une certaine autonomie »[3358].

Dans l'organisation et la définition des fonctions de ces services, chaque ministre dispose, comme le rappelle une circulaire de 1997, de « toute la souplesse nécessaire »[3359]. À cet égard, il faut néanmoins distinguer deux cas de figure : les services à compétence nationale dont les responsables reçoivent une délégation de pouvoir du ministre et les services à compétence nationale dont les responsables ne reçoivent qu'une délégation de signature.

Les services à compétence nationale dont les responsables reçoivent une délégation de pouvoir sont créés par un décret du Premier ministre[3360] sur le rapport du ministre auquel ils sont directement rattachés. Ce décret du Premier ministre vient par ailleurs préciser leurs fonctions à l'image du décret du 9 septembre 2004 relatif à l'Agence des participations de l'État qui dispose par exemple que cette « agence exerce, en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État, la mission de l'État actionnaire dans les entreprises et organismes contrôlés ou détenus, majoritairement ou non, directement ou indirectement, par l'État »[3361].

Les services à compétence nationale dont les responsables ne bénéficient que d'une délégation de signature sont en revanche créés par arrêté conjoint du ministre dont ils

[3357] Article 1er, Décret n°97-464 du 9 mai 1997 précité.
[3358] www.vie-publique.fr.
[3359] Circulaire du 9 mai 1997 relative aux règles d'organisation des administrations centrales et des services à compétence nationale et de délégation de signature des ministres, précitée.
[3360] Cf. Décret n°2008-772 du 30 juillet 2008 modifiant le décret n 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, J.O. du 3 août 2008.
[3361] Décret n°2004-963 du 9 septembre 2004 précité.

relèvent, du ministre chargé de la fonction publique et de la réforme de l'État et du ministre chargé du budget. Ces services sont placés sous l'autorité d'un directeur d'administration centrale, d'un chef de service ou d'un sous-directeur et voient leurs fonctions définies par l'arrêté interministériel. Ainsi en va-t-il par exemple du service des Archives nationales dont les missions sont définies par l'arrêté du 24 décembre 2006[3362].

2. Une autonomie dans la définition des fonctions des commissariats généraux

Les commissariats généraux sont théoriquement créés par un décret en Conseil des ministres[3363] ou par un décret du Premier ministre revêtant le visa de l'article 37 de la Constitution[3364].

Fidèle à la philosophie colbertiste, ces commissariats généraux assurent une mission de planification dans un domaine bien précis de la politique nationale. Placé sous l'autorité du Premier ministre ou d'un ministre et dirigé par un commissaire général, tout commissariat général a pour fonction, dans son domaine de prédilection, d'apporter « son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation »[3365] en « préparant les décisions du Gouvernement » et en veillant à leur cohérence[3366].

Par exemple, « le Commissariat général au développement durable est chargé de l'élaboration, de l'animation et du suivi de la stratégie nationale de développement durable, qui doit être mise en œuvre au travers de l'ensemble des politiques publiques » et prépare ainsi « les choix stratégiques afférents aux politiques publiques du ministère en matière de développement durable »[3367].

Autre illustration significative : un décret du 22 janvier 2010 a créé un Commissariat général à l'investissement et un poste de Commissaire général ayant pour fonction de veiller à la cohérence de la politique d'investissement de l'État et de préparer un certain nombre de décisions du Gouvernement en la matière[3368].

[3362] Arrêté du 24 décembre 2006 érigeant le service Archives nationales en service à compétence nationale, précité.
[3363] Cf. par ex. : Décret n°2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, J.O. du 23 avril 2013.
[3364] Cf. par ex. : Décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 précité.
[3365] Cf. par ex. : Décret n°2013-333 du 22 avril 2013 précité.
[3366] Cf. par ex. : Décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 précité.
[3367] Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 précité.
[3368] Cf. Décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement, J.O. du 23 janvier 2010.

3. Une autonomie dans la définition des fonctions des missions interministérielles

Les fonctions d'une mission interministérielle peuvent aussi bien être définies par un décret en Conseil des ministres[3369], par un décret du président de la République[3370] que par un décret du Premier ministre[3371], sachant que ces décrets comportent généralement le visa de l'article 37 de la Constitution.

Le pouvoir réglementaire peut confier à ces organes toutes les fonctions interministérielles de son choix : « l'animation d'une politique »[3372], la coordination de « l'action des administrations de l'État »[3373] ou « des ministères compétents dans les domaines » de la mission[3374], le pilotage de travaux à caractère européen[3375] ou international[3376], la définition d'un « cahier des charges » interministériel[3377], la conduite d'une « mission interministérielle d'inspection »[3378], l'émission de « recommandations »[3379], la participation « à l'élaboration de réglementations »[3380], la collecte et la gestion d'informations[3381], la création d'un site internet à vocation interministérielle[3382], etc.

Afin d'assurer ces fonctions, chaque mission interministérielle dispose normalement de personnels mis à la disposition du Premier ministre par les départements ministériels ou établissements publics.

4. Une autonomie dans la définition des fonctions des délégués interministériels

Plutôt que de confier une mission interministérielle à un organe, le pouvoir réglementaire peut l'attribuer à une personne : le délégué interministériel. Les fonctions de celui-ci sont définies par un décret du Premier ministre, ce décret comportant normalement le

[3369] Cf. par ex. : Décret n°2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires ou Décret n°2013-7 du 3 janvier 2013 portant création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, précités.
[3370] Cf. par ex. : Décret n°2012-1305 du 26 novembre 2012 créant une mission interministérielle des anniversaires des deux Guerres mondiales, J.O. du 28 novembre 2012.
[3371] Cf. par ex. : Décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la mission interministérielle d'inspection du logement social ou Décret n°2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques, précités.
[3372] Cf. par ex. : Décret n°2013-7 du 3 janvier 2013 précité.
[3373] Cf. par ex. : Décret n°2011-194 du 21 février 2011 précité.
[3374] Cf. par ex. : Décret n°82-10 du 8 janvier 1982 précité.
[3375] Cf. par ex. : Décret n°2008-1188 du 14 novembre 2008 portant création de la mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée, J.O. du 18 novembre 2008.
[3376] Cf. par ex. : Décret n°2002-1392 du 28 novembre 2002 précité.
[3377] Cf. par ex. : Décret n°2013-7 du 3 janvier 2013 précité.
[3378] Cf. par ex. : Décret n°93-236 du 22 février 1993 précité.
[3379] Cf. par ex. : Décret n°2012-1305 du 26 novembre 2012 précité.
[3380] Cf. par ex. : Arrêté du 2 décembre 2002 relatif à l'organisation de la mission interministérielle aux rapatriés, J.O. du 3 décembre 2002, p. 19822.
[3381] Cf. par ex. : Décret n°2013-7 du 3 janvier 2013 ou Décret n°2002-1392 du 28 novembre 2002 précités.
[3382] Cf. par ex. : Décret n°2011-194 du 21 février 2011 précité.

visa de l'article 37 de la Constitution[3383] sauf exception[3384]. Elles peuvent être confiées à un fonctionnaire qui exerce d'autres responsabilités[3385]. Aujourd'hui, il existe une « constellation de délégués interministériels spécialisés »[3386].

Placé sous l'autorité du Premier ministre[3387], un délégué interministériel peut se voir attribuer toutes les fonctions que celui-ci veut bien lui confier dans le domaine interministériel qui est le sien.

Bien souvent, chaque délégué interministériel est associé à un comité interministériel dont il doit préparer les travaux[3388] et assurer le secrétariat[3389].

Au surplus, un délégué interministériel peut « conseiller le Gouvernement »[3390], lui « proposer des mesures »[3391], lui apporter son concours « pour la définition des politiques de l'État »[3392] ou assurer « le suivi de la mise en œuvre des priorités »[3393] qu'il a définies.

Au même titre qu'une mission interministérielle, il peut jouer également un rôle de coordination « des administrations de l'État »[3394] ou de coordination d'actions européennes[3395], internationales[3396], régionales[3397] ou locales[3398].

[3383] Cf. par ex. : Décret n°2013-13 du 7 janvier 2013 précité.

[3384] Cf. par ex. : Décret n°2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, J.O. du 15 décembre 2009 ; Décret n°2004-601 du 24 juin 2004 relatif au délégué interministériel au développement durable, J.O. du 26 juin 2004.

[3385] Cf. par ex. : « Il est créé auprès du Premier ministre un délégué interministériel aux Archives de France. Cette fonction est confiée au directeur général des patrimoines » (Décret n°2012-479 du 12 avril 2012 relatif au délégué interministériel aux Archives de France et au comité interministériel aux Archives de France, J.O. du 14 avril 2012).

[3386] S. LASVIGNES, « Le secrétariat général du Gouvernement », *op. cit.*, p. 14.

[3387] Ou plus rarement, sous l'autorité d'un ministre. Cf. par ex. : « Un délégué interministériel aux normes désigné par décret assure, sous l'autorité du ministre chargé de l'industrie, la définition et la mise en œuvre de la politique française des normes » (Décret n°2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation, J.O. du 17 juin 2009).

[3388] Cf. par ex. : Décret n°2012-221 du 16 février 2012 précité.

[3389] Cf. par ex. : Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012 relatif au comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 30 septembre 2012.

[3390] Cf. par ex. : Décret n°2008-1142 du 5 novembre 2008 instituant un délégué interministériel aux grands événements sportifs, J.O. du 6 novembre 2008.

[3391] Cf. par ex. : Décret n°2009-1122 du 17 septembre 2009 précité.

[3392] Cf. par ex. : Décret n°2007-1062 du 5 juillet 2007 instituant un délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, J.O. du 6 juillet 2007.

[3393] Cf. par ex. : Décret n°2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, J.O. du 20 juillet 2010.

[3394] Cf. par ex. : Décret n°2008-1142 du 5 novembre 2008 instituant un délégué interministériel aux grands événements sportifs, J.O. du 6 novembre 2008 ou Décret n°2012-479 du 12 avril 2012 précité.

[3395] Cf. par ex. : Décret n°2013-13 du 7 janvier 2013 précité.

[3396] Cf. par ex. : Décret n°2010-85 du 22 janvier 2010 instituant un délégué interministériel pour l'éducation numérique en Afrique, J.O. du 24 janvier 2010 ; Décret n°2009-1122 du 17 septembre 2009 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique, J.O. du 18 septembre 2009.

[3397] Cf. par ex. : Décret n°2013-336 du 22 avril 2013 relatif au délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine, J.O. du 23 avril 2013.

[3398] Cf. par ex. : Décret n°2012-1384 du 11 décembre 2012 instituant un délégué interministériel à la fermeture de la centrale nucléaire et à la reconversion du site de Fessenheim, précité. Il se peut que son action se situe sur plusieurs plans géographiques. Par exemple, la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale contribue simultanément « à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des politiques

Un délégué interministériel peut par ailleurs être amené à remettre des rapports[3399], des avis[3400] ou des évaluations[3401], etc.

Enfin, notons que les missions d'un délégué interministériel peuvent être durables[3402] ou ponctuelles[3403].

Pour que le délégué interministériel exerce sa mission, le décret du Premier ministre peut mettre à sa disposition certains services de l'administration centrale ou des établissements publics de l'État[3404]. Pour sa gestion administrative et budgétaire, il sera généralement rattaché au secrétariat général du Gouvernement.

5. Une autonomie dans la définition des fonctions des Hauts Conseils et des Hauts comités

Les Hauts Conseils et Hauts Comités sont théoriquement créés par un décret du Premier ministre mais peuvent résulter aussi d'un décret en Conseil des ministres comme d'un décret en Conseil d'État ou même d'une disposition législative[3405].

Les Hauts Conseils et Hauts Comités exercent des fonctions sensiblement identiques. Il s'agit d'organes d'expertise destinés à conseiller le Gouvernement sur telle ou telle question spécialisée.

Ainsi, ces organes rassemblent généralement à la fois des experts du ministère, des personnalités extérieures qualifiées et reconnues pour leur compétence, des membres de la société civile exerçant des responsabilités dans le domaine en question et des élus. D'ailleurs, les Hauts Conseils et Hauts Comités comprennent souvent plusieurs commissions thématiques ou groupes de travail spécialisés[3406].

Les fonctions d'expertise et de conseil de ces organes se matérialisent par différentes missions. En général, ces Conseils ont pour mission principale de formuler des avis et des

---

nationales et européennes de cohésion économique, sociale et territoriale ; à ce titre, elle élabore une réflexion prospective et stratégique sur les métropoles » (Décret n°2009-1549 du 14 décembre 2009 précité).

[3399] Cf. par ex. : Décret n°2012-221 du 16 février 2012 instituant un délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, J.O. du 17 février 2012.

[3400] Cf. par ex. : Décret n°2012-479 du 12 avril 2012 précité.

[3401] Cf. par ex. : Décret n°2009-1122 du 17 septembre 2009 précité.

[3402] Cf. par ex. : Décret n°2006-1137 du 11 septembre 2006 instituant un délégué interministériel à l'orientation, J.O. du 12 septembre 2006 ; Décret n°2004-601 du 24 juin 2004 relatif au délégué interministériel au développement durable, précité.

[3403] Cf. par ex. : Décret n°2012-302 du 5 mars 2012 portant abrogation du décret n°2005-1057 du 30 août 2005 instituant un délégué interministériel à la lutte contre la grippe aviaire, J.O. du 6 mars 2012 ; Décret n°2005-1495 du 5 décembre 2005 instituant un délégué interministériel à la Coupe du monde de rugby de 2007, J.O. du 6 décembre 2005.

[3404] Cf. par ex. : Décret n°2013-13 du 7 janvier 2013 précité.

[3405] Cf. par ex. : la loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique (J.O. du 11 août 2004, p. 14277) a créé le Haut Conseil de la santé publique.

[3406] Cf. par ex. : Décret n°2013-8 du 3 janvier 2013 portant création du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, modifié par le décret n°2013-8 du 3 janvier 2013 portant création du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 14 mars 2013.

recommandations au Premier ministre ou aux ministres intéressés[3407]. Les membres du Gouvernement mentionnés dans leur décret de création peuvent souvent leur commander des travaux ou les consulter sur certaines questions techniques[3408]. Dans tous les cas, ces Conseils sont invités à remettre un rapport au Gouvernement à intervalles réguliers.

Ces Conseils sont théoriquement ouverts sur la société civile. Les décrets leur confient en effet régulièrement une mission de « concertation avec la société civile » et la charge d'animer des débats ou « des échanges publics »[3409].

Enfin, notons que ces Conseils peuvent être chargés d'assurer la préparation et le suivi d'un Comité interministériel[3410].

6. Une autonomie dans la définition des fonctions des médiateurs ministériels

Certains ministères, à l'image du ministère de l'Éducation nationale ou du ministère des Finances sont dotés d'un médiateur ministériel.

Créé par un décret en Conseil d'État, ces organes sont placés auprès du ministre. Leur fonction consiste pour l'essentiel à recevoir « les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers »[3411].

Le ministère de la Défense a aussi son médiateur et bien d'autres organes très spécifiques que l'on ne retrouve pas dans les autres structures d'administration centrale. Le Gouvernement a défini lui-même les fonctions de ces organes spécifiques du ministère de la Défense qui n'est pas un ministère comme les autres.

§4 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des organes du ministère de la défense sauf exception

Quand bien même les questions de Défense font partie du domaine réservé du président de la République, le Premier ministre, par voie de décrets, et le ministre de la Défense, par voie d'arrêtés, fixent en toute autonomie les compétences des différents organes du ministère de la Défense. Seul le décret relatifs aux attributions de ce dernier, pris en Conseil d'État et en Conseil des ministres, contient quelques dispositions sur les fonctions

[3407] Cf. par ex. : Décret n°2012-211 du 14 février 2012 portant création de l'autorité de la qualité de service dans les transports et du haut comité de la qualité de service dans les transports, J.O. du 15 février 2012.
[3408] Cf. par ex. : Décret n°92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, J.O. du 23 décembre 1992, p. 17605.
[3409] Cf. par ex. : Décret n°89-912 du 19 décembre 1989 portant création d'un Haut Conseil à l'intégration, J.O. du 23 décembre 1989, p. 15978.
[3410] *Ibidem.*
[3411] Cf. par ex. : Décret n°2002-612 du 26 avril 2002 précité.

générales du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air[3412].

Pour le reste, le chef du Gouvernement et le ministre de la Défense jouissent en effet d'une pleine autonomie dans la définition des fonctions du Secrétaire général pour l'administration, encore appelé *SGA* (A). Ils ont également pleine compétence pour fixer une partie des prérogatives du chef d'état-major des armées, du chef d'état-major de la marine, du chef d'état-major de l'armée de terre et du chef d'état-major de l'armée de l'air (B). De même déterminent-ils les rôles du Délégué général pour l'armement dit *DGA* ainsi que ceux des différents organismes dépendants du ministre de la Défense, à l'image de la *DGSE* (C).

A. La pleine autonomie dans la définition du Sécrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense ou *SGA*

Le Secrétaire général pour l'administration est « le lointain héritier du Secrétaire général du ministère de la Guerre créé en 1793 » et du « directeur de l'administration de la Guerre ayant rang de ministre » de 1802[3413]. La fonction telle qu'on la connaît aujourd'hui a été créée à l'initiative du général de Gaulle en 1961 pour « assurer une gestion plus efficace des questions administratives au sein du ministère de la Défense »[3414] au lendemain de la guerre d'Algérie[3415].

Comme tout secrétaire général de ministère, le *SGA* a autorité sur un certain nombre de directions de son ministère, comme la direction des affaires juridiques, la direction des ressources humaines ou la direction des affaires financières. Il a également autorité sur un certain nombre de services mentionnés dans le décret n°2009-1179 du 5 octobre 2009[3416]. De même, il lui revient d'assurer la présidence ou la tutelle par délégation du ministre de certains organismes dont la liste est fixée par arrêté. Dans ses tâches, le SGA est assisté de deux adjoints qui le remplacent en cas d'absence ou d'empêchement.

Le secrétaire général pour l'administration définit la politique du ministère en matière de systèmes d'information, d'administration et de gestion. À ce titre, il concourt à la

---

[3412] Décret n°2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, J.O. du 16 juillet 2009 & Décret n°2013-816 du 12 septembre 2013 relatif aux attributions du ministre de la défense et du chef d'état-major des armées, J.O. du 13 septembre 2013.

[3413] A. PERRIN, L*'évolution du secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense (1962-2002)*, Mémoire (Dact.), Sciences Po Paris, M. Vaïsse (Dir.), 2005, p. 18.

[3414] *Idem*, p. 31.

[3415] Pour un historique complet de l'institution : *Ibidem.* Cf. également : Décret n°61-309 du 5 avril 1961 fixant les attributions du secrétaire général pour l'administration, J.O. du 6 avril 1961, p. 3338.

[3416] Décret n°2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense, J.O. du 6 octobre 2009.

réalisation de trois objectifs majeurs au profit des états-majors, directions et services du ministère[3417] :

- il pilote et coordonne les politiques transversales du ministère à travers des directions fonctionnelles (ressources humaines, finances, immobilier, juridique) et des missions dédiées (mission achats, mission partenariats public/privé, mission systèmes d'information d'administration et de gestion) ;
- il réalise un certain nombre de tâches à travers des directions ou services spécialisés (ex : direction du service national, service parisien de soutien de l'administration centrale) ;
- il participe à la modernisation du ministère de la Défense dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique (*MAP*, ex-RGPP). Il préside notamment le Comité ministériel pour la modernisation de l'administration du ministère de la Défense.

Le Premier ministre et le ministre de la Défense définissent eux-mêmes une partie des fonctions des chefs d'état-major du ministère.

B. Une exception à la pleine autonomie : la définition des fonctions des chefs d'état-major du ministère de la Défense

Un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres pose la mission générale assignée aux chefs d'état-major (1). En revanche, comme pour les autres ministères, le Gouvernement est libre de déterminer les fonctions des organes du ministère de la Défense par l'intermédiaire du Premier ministre et du ministre à la tête de ce département (2).

1. L'autonomie partagée dans la définition des grandes fonctions dévolues aux différents chefs d'état-major

a) Les grandes fonctions du chef d'état-major des armées

L'Art. R.*3121-1 du code de la défense dispose que « le chef d'état-major des armées assiste le ministre dans ses attributions relatives à l'emploi des forces », qu' « il est responsable de l'emploi opérationnel des forces et que « sous l'autorité du Président de la République et du Gouvernement, et sous réserve des dispositions particulières relatives à la dissuasion, le chef d'état-major des armées assure le commandement des opérations

[3417] Cf. www.defense.gouv.fr/sga/le-sga/ses-missions/missions.

militaires ». L'article ajoute enfin que le *CEMA* « est le conseiller militaire du Gouvernement »[3418].

b) Les grandes fonctions des chefs d'état-major de la marine, du chef d'état-major de l'armée de terre et du chef d'état-major de l'armée de l'air

Les fonctions générales des chefs d'état-major des armées ont été fixées par un décret en Conseil des ministres. L'article R*. 3121-25 du même code dispose que « les chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air conseillent et assistent le chef d'état-major des armées au titre de l'expertise propre à leur armée. Sous l'autorité du chef d'état-major des armées, ils assurent la préparation opérationnelle des forces placées sous leur propre autorité ; ils sont responsables, pour leur armée, du recrutement, de la formation initiale, de la discipline, du moral et de la condition des militaires. Ils peuvent se voir confier par décret des responsabilités particulières en matière de maîtrise des risques liés à l'activité spécifique de leur armée et en matière de sûreté nucléaire. Ils peuvent se voir confier par le chef d'état-major des armées des responsabilités, notamment pour le maintien en condition opérationnelle des équipements ». L'article R*. 3121-26 ajoute qu'« ils ont autorité sur l'état-major de leur armée dont les attributions sont fixées par décret et l'organisation par arrêté ».

Un décret du 5 octobre 2009 vient préciser les attributions du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée[3419] tandis que plusieurs arrêtés du 27 avril 2014 porte organisation des différents état-majors[3420].

2. Une exception à la pleine autonomie : l'autonomie partagée dans la définition du détail des fonctions dévolues aux différents chefs d'état-major

a) Les fonctions détaillées du chef d'état-major des armées

Les fonctions précises du chef d'état-major des armées sont contenues dans de très nombreuses dispositions du code de la défense[3421]. « Responsable de l'emploi des forces et commandant les opérations militaires, le chef d'état-major des armées traduit les directives du

[3418] Cf. Article 4 du Décret n°2013-816 précité.
[3419] Décret n°2009-1177 du 5 octobre 2009 relatif aux attributions du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée, J.O. du 6 octobre 2009.
[3420] Arrêté du 27 avril 2014 portant organisation de l'état-major de l'armée de l'air et des organismes directement subordonnés au chef d'état-major de l'armée de l'air ; Arrêté du 27 avril 2014 portant organisation de l'état-major de l'armée de terre et des organismes directement subordonnés au chef d'état-major de l'armée de terre ; Arrêté du 27 avril 2014 portant organisation de l'état-major de la marine et des organismes directement subordonnés au chef d'état-major de la marine, J.O. du 18 mai 2014.
[3421] Cf. les articles du code cités in : Décret n°2009-1177 du 5 octobre 2009 précité.

Président de la République et du Gouvernement en ordres dont il lui est rendu compte de l'exécution. En fonction des éventuelles évolutions de la situation générale et des capacités des forces, il propose les mesures militaires adaptées » (Art. D. 3121-6 du code de la défense). « Conseiller militaire du Gouvernement, il est consulté sur les orientations stratégiques résultant de la politique de défense et de sécurité du Gouvernement. Il instruit, dans le domaine de ses attributions, les questions à soumettre aux conseils et comités de défense et de sécurité nationale » (Art. D. 3121-7).

Concrètement, le Chef d'état-major des armées est responsable de :

- « l'organisation interarmées et de l'organisation générale des armées ;
- de l'expression du besoin en matière de ressources humaines civiles et militaires des armées et des organismes interarmées ;
- de la condition militaire et du moral des armées et organismes interarmées ;
- de la définition du format d'ensemble des armées et de leur cohérence capacitaire ;
- de la préparation et de la mise en condition d'emploi des armées. Il définit les objectifs de leur préparation et contrôle leur aptitude à remplir leurs missions ;
- du soutien des armées. Il en fixe l'organisation générale et les objectifs ;
- du renseignement d'intérêt militaire. Il assure la direction générale de la recherche et de l'exploitation du renseignement militaire et a autorité sur la direction du renseignement militaire ;
- des relations internationales militaires. Il est chargé des relations avec les armées étrangères et les structures militaires de l'Union européenne et de l'OTAN »[3422].

Pour accomplir ces missions, il dispose de services[3423] et a autorité sur les chefs d'état-major de chacune des trois armées dont les propres fonctions et les moyens ont été précisés par un décret du Premier ministre et des arrêtés du ministre de la Défense.

b) Les fonctions détaillées des chefs d'état-major de la marine, de l'armée de terre et de l'armée de l'air

Les fonctions précises des trois chefs d'état-major d'armée sont principalement définies aux articles D. 3121-27 à D. 3121-32 du code de la défense.

Les trois chefs d'état-major d'armée apportent l'expertise propre à chacune de leur armée au chef d'état-major des armées. Pour ce faire, ils s'appuient sur leur propre état-major

[3422] Source : État major des armées *in* : www.defense.gouv.fr/ema/le-chef-d-etat-major/fonctions/fonction.
[3423] Cf. Décret n°2009-1177 du 5 octobre 2009 précité.

ou sollicitent l'état-major des armées et les services et organismes interarmées qui lui sont rattachés.

En fait, ces trois chefs d'état-major accompagnent le CEMA dans chacune des fonctions évoquées ci-avant. Par exemple, ils sont responsables de l'instruction et de l'entraînement de leur propre armée, rendent compte de l'aptitude opérationnelle des forces de celle-ci au CEMA ou lui proposent les plans de mobilisation du personnel et du matériel.

Pour que les trois chefs d'état-major puissent accomplir leurs missions, le ministre de la défense a mis à leur disposition de nombreux organes par voie d'arrêtés, à commencer par *un major général*[3424].

Autre personnage clé du ministère de la Défense : le Délégué général pour l'armement, dont les attributions sont fixées par un décret du Premier ministre.

C. La pleine autonomie dans la définition des fonctions du Délégué général pour l'armement ou DGA et des autres organes du ministère de la Défense

Un décret du Premier ministre définit les fonctions du DGA et de sa direction (1). Quant aux autres organes du ministère de la défense, leurs attributions sont fixées par le Gouvernement de manière pleinement autonome. Témoin : le cas symbolique de la DGSE (2).

1. La pleine autonomie dans la définition des fonctions du DGA et de sa direction

Aujourd'hui, les attributions du Délégué général pour l'armement et de sa direction sont fixées par le décret n°2009-1180 du 5 octobre 2009[3425]. La direction générale de l'armement est dirigée par un délégué général pour l'armement, lequel est assisté d'un directeur général adjoint. Le délégué général a autorité sur l'ensemble des services de la *DGA.*

La Délégation générale pour l'armement a pour vocation première de réaliser les investissements nécessaires à l'équipement des forces armées, ce qui fait d'elle le premier investisseur de l'État avec plus de 10 milliards de dépenses réalisées chaque année. Avant d'engager de telles dépenses, le rôle de la DGA est de réaliser des études, d'élaborer une stratégie d'acquisition ainsi qu'une politique en matière d'achat. Le décret d'attributions de la DGA exige de celle-ci qu'elle maîtrise les coûts liés à ces investissements.

La Délégation générale pour l'armement exerce ensuite une fonction de recherche. L'article 5 du décret du 5 octobre 2009 prévoit notamment que la DGA « élabore la stratégie du ministère en matière scientifique, industrielle et technologique » , « promeut l'innovation

[3424] Cf. Arrêtés du 27 avril 2014 précités.
[3425] Décret n°2009-1180 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation de la direction générale de l'armement, J.O. du 6 octobre 2009.

scientifique et technologique », « prépare les décisions ministérielles et leurs directives d'application en matière de politique de recherche » et coordonne « les actions du ministère en matière de sécurité et d'intelligence économiques »[3426]. L'objectif est de penser les technologies militaires de demain.

Enfin, la Délégation générale pour l'armement a un rôle à jouer dans la promotion des exportations d'armements français et partant, dans la politique industrielle du pays. Autrement dit, elle aide les entreprises françaises à vendre à l'étranger leurs programmes d'armement.

Le ministère de la Défense compte bien d'autres structures dont les fonctions ont été définies par le Premier ministre et le ministre de la Défense. Dans l'organigramme simplifié disponible sur le site du ministère[3427], ces autres structures sont qualifiées « d'organes dépendants du ministre de la défense ».

2. La pleine autonomie dans la définition des fonctions des autres organes dépendants du ministre de la Défense : l'exemple topique de la *DGSE*

Le département de la défense compte quinze structures pour conseiller le ministre de la Défense dans sa prise de décisions : le bureau des officiers généraux, le Conseil général de l'armement, le Conseil supérieur interarmées, le Conseil supérieur de la fonction militaire, la délégation aux affaires stratégiques, la Direction générale des systèmes d'information et de communication (*DGSIC*), la Direction générale de la sécurité extérieure (ou *DGSE*), etc.

Tous ces organes voient théoriquement leurs fonctions déterminées par le décret d'organisation du ministère, par des décrets du Premier ministre ou par des arrêtés du ministre de la Défense. Par exemple, le Conseil général de l'armement a été créé par un décret du Premier ministre de 1999[3428], de même que l'organisation de la *DGSIC* a été précisée par un arrêté du ministre de la défense du 8 avril 2013[3429].

Sans entrer dans le détail de la déclinaison des fonctions de chacun de ces organes, l'un d'entre eux mérite une attention toute particulière pour parachever notre analyse de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement : il s'agit de la Direction générale de la sécurité extérieure, la fameuse *DGSE*.

D'une part, le Premier ministre et le ministre de la Défense définissent de manière pleinement autonome ses missions. L'article D. 3126-2 du code de la défense dispose que « la

[3426] *Ibidem.*
[3427] Cf. *supra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 3, §1.
[3428] Décret n°99-937 du 4 novembre 1999 relatif au conseil général de l'armement, J.O. du 13 novembre 1999, p. 16877.
[3429] Arrêté du 8 avril 2013 portant organisation de la direction générale des systèmes d'information et de communication, J.O. du 4 mai 2013.

direction générale de la sécurité extérieure a pour mission, au profit du Gouvernement et en collaboration étroite avec les autres organismes concernés, de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences » .

D'autre part, elle accomplit des activités entrant dans le cadre du secret défense nationale, dont certaines sont financées par des fonds spéciaux. En effet, il faut savoir qu'environ 85% des crédits[3430] de la sous-action consacrée au fonds spéciaux[3431] sont alloués à la direction générale de la Sécurité extérieure[3432]. Dès lors qu'il s'agit de la protection des intérêts supérieurs de la Nation, la mise à disposition de ces fonds est parfaitement justifiée. Il n'empêche : d'aucuns y verront la plus belle allégorie de la pleine autonomie gouvernementale, héritière de l'arbitraire royal d'antan mais désormais saisie par le droit.

*

L'analyse détaillée des fonctions confiées par le Gouvernement à l'administration gouvernementale implique un constat factuel et inspire deux réflexions.

Le constat est sans appel : dans la détermination des fonctions de l'administration gouvernementale, une nouvelle fois, l'on a pu mesurer combien le Gouvernement disposait d'une pleine autonomie organisationnelle. Tout d'abord, la coutume gouvernementale vient définir les fonctions des cabinets ministériels ainsi que celles du Secrétariat général du Gouvernement. Ensuite, les organes chargés de la coordination gouvernementale voient le plus souvent leurs prérogatives déterminées par des décrets du Premier ministre et sont tous placés fonctionnellement sous son autorité. Quant aux administrations centrales, elles sont modelées pour l'essentiel par des décrets du Premier ministre et des arrêtés ministériels sur le plan fonctionnel. En un mot, la pleine autonomie est de nouveau éclatante : le Gouvernement crée bien lui-même le droit régissant les fonctions de ses organes administratifs.

Au-delà de cette question de l'autonomie organisationnelle, une **première réflexion** s'impose : les cabinets ministériels, les organes chargés de la coordination gouvernementale et les administrations centrales disposent d'un pouvoir tout à fait considérable. Si les membres du Gouvernement déterminent des orientations, donnent des impulsions, arrêtent des positions, passent des instructions, font de la communication et répondent de leurs décisions,

[3430] La DGSE reçoit une enveloppe de fonds spéciaux d'une petite soixantaine de millions d'euros sur un montant total de soixante-dix millions d'euros de crédits.
[3431] Cf. l'action *Coordination de la sécurité et de la défense.*
[3432] Sur ce point, cf. spéc. : M.-C. DALLOZ, *Rapport au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2013 n°235, Direction de l'action du Gouvernement*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012, p. 20-21.

l'administration gouvernementale donne juridiquement corps à la politique gouvernementale. Sans son travail juridique, rien ne serait politiquement possible.

De là découle une **seconde réflexion** : « le cœur de l'État bat (bien) à Matignon »[3433]. Cette thèse défendue inlassablement par le professeur Carcassonne est largement corroborée par l'analyse juridique des fonctions de l'administration gouvernementale qui vient d'être livrée. Le cabinet du Premier ministre, qui peut s'appuyer sur le Secrétariat général du Gouvernement, est une machine disposant de prérogatives juridiques incommensurables en comparaison de celles de « l'administration présidentielle »[3434]. Mieux, l'administration gouvernementale offre au Gouvernement les moyens d'être le principal lieu du pouvoir politique en France.

[3433] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *loc. cit.*
[3434] P. JAN, *op. cit.*, 85.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme de ce travail de recherche, il convient d'expliquer en quel sens notre hypothèse a pu être vérifiée et de dresser les principaux enseignements scientifiques résultant de notre étude pour mieux envisager la question de l'existence du droit gouvernemental.

La validation de l'hypothèse dégagée initialement

À l'issue d'une étude approfondie, il a été possible de valider l'hypothèse suivante : *sous la Ve République, le Gouvernement est bien habilité à régir lui-même l'essentiel de son organisation et de son fonctionnement internes, c'est-à-dire à créer son propre droit organisationnel de manière autonome*.

Ce droit repose d'abord sur un ensemble d'habilitations qui lui sont extérieures :

- des dispositions constitutionnelles consacrant et protégeant son autonomie organisationnelle (peu nombreuses) ;
- des dispositions législatives consacrant et protégeant certains aspects de cette autonomie (peu nombreuses) ;
- enfin, des jurisprudences consacrant et protégeant cette autonomie (relativement nombreuses).

Le pouvoir d'auto-organisation du Gouvernement est fondé ensuite sur un système de règles posées par le Gouvernement lui-même :

- un règlement intérieur des travaux du Gouvernement datant de 1947 (tombé globalement en désuétude mais ayant façonné durablement l'organisation gouvernementale) ;
- des décrets[3435], des arrêtés et des circulaires relatifs à l'organisation gouvernementale (innombrables) ;
- des *interna acta corporis* relatifs à cette organisation (relativement nombreux) ;

[3435] Notre recherche a d'ailleurs été l'occasion de remarquer que les règlements autonomes existent bien. Depuis le colloque d'Aix-en-Provence de 1977 et un célèbre article du professeur Favoreu, il est tenu pour acquis que le pouvoir réglementaire autonome est une coquille vide. Or, lorsqu'on se livre à l'analyse de l'organisation gouvernementale, il s'avère que l'article 37 al. 1 C est omniprésent. Si le pouvoir réglementaire autonome ne concerne pas les droits des administrés, il est une donnée organique fondamentale pour le droit gouvernemental (Sur ce point, cf. spéc. : L. FAVOREU (Dir.), *Vingt ans d'application de la Constitution de 1958 : le domaine de la loi et du règlement. L'application des articles 34 et 37 de la Constitution depuis 1958. Bilan et perspectives*, Colloque d'Aix-Marseille III des 2-3 décembre 1977, 1ère éd., Economica, PUAM, 1978).

- enfin, des pratiques, coutumes et conventions de la Constitution relatives à celle-ci (nombreuses mais moins centrales qu'on ne pouvait le croire de prime abord, elles concernent essentiellement une dizaine de domaines)[3436].

Selon les domaines considérés, il a pu être constaté que l'autonomie du Gouvernement était graduelle. À l'observation, la compétence de ce dernier s'est en effet révélée tantôt discrétionnaire (pleine autonomie), tantôt partagée (autonomie partagée), tantôt liée (autonomie résiduelle).

Les domaines d'**autonomie résiduelle** marquent généralement la volonté du constituant, du législateur et/ou des juges de limiter la liberté organisationnelle du Gouvernement pour diverses raisons, le plus souvent liées à la garantie de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit.

L'**autonomie partagée** quant à elle, est la manifestation de l'interventionnisme présidentiel dans l'univers organisationnel du Gouvernement, soit parce que les textes l'ont prévus, soit parce que le chef de l'État veut imposer son autorité en matière d'organisation pour renforcer son pouvoir. L'analyse de cette autonomie, conjuguée à celle de la pleine autonomie, est particulièrement intéressante car elle permet d'accéder à une meilleure compréhension des rapports de force réels entre Matignon et l'Élysée et, partant, de confirmer ou d'infirmer un certain nombre de thèses relatives au fonctionnement de la dyarchie exécutive.

Enfin, le principe de **la pleine autonomie** est le plus révélateur du fait que le Gouvernement est habilité à créer son propre droit. Il est effectivement des cas dans lesquels le Gouvernement peut s'organiser de manière totalement discrétionnaire, soit parce qu'il y a été autorisé explicitement, soit parce qu'il existe des vides juridiques aléatoires ou délibérés. Cette totale liberté se justifie au nom de la subsidiarité. À compter de la fondation de la Ve République, le constituant et le législateur ont considéré qu'à l'exception de quelques domaines, l'organisation gouvernementale devait être régie par le Gouvernement lui-même, pour des raisons d'efficacité de l'action étatique. C'est notamment la raison pour laquelle, ils lui ont laissé toute latitude pour régir le droit de l'administration gouvernementale.

[3436] Cf. *supra* Introduction générale, §2, B, 6.

Ainsi, comme on pouvait le supputer, notre analyse a démontré que, dans son **organisation administrative**, le Gouvernement jouissait d'une **pleine autonomie** en dehors des quelques cas où se manifeste l'interventionnisme présidentiel (nominations, domaine réservé et décrets en Conseil des ministres).

À rebours de ce que l'on pouvait imaginer, dans son **organisation politique**, le Gouvernement ne jouit cependant pas d'une pleine autonomie mais d'une **autonomie de portée variable**, en particulier en ce qu'il est contraint d'adopter de nombreuses décisions organisationnelles en codécision avec le président de la République.

Au total, si notre recherche a permis de vérifier la réalité de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement, cette dernière nous a livré nombre d'autres enseignements pour mieux penser le droit constitutionnel de la Ve République et le *droit gouvernemental* en particulier.

Les principaux enseignements résultant de la recherche sur l'autonomie organisationnelle du Gouvernement

Quand bien même l'objet de la recherche ne portait pas sur la question du pouvoir gouvernemental, l'examen de l'organisation gouvernementale nous a procuré indirectement quelques enseignements très enrichissants pour penser la complexité des relations au sein du pouvoir exécutif (1). S'agissant de notre objet de recherche initial, au-delà de la validation de notre hypothèse, l'analyse nous a fourni deux enseignements fondamentaux. D'une part, l'on a pu observer qu'il était des domaines où l'autonomie organisationnelle allait trop loin et où une hétérolimitation constitutionnelle ou législative s'avérait indispensable (2). D'autre part, face à une telle ampleur du phénomène autonomique, l'on peut surtout se demander dans quelle mesure le droit créé par le Gouvernement pour s'auto-organiser ne pourrait pas être qualifié de *droit gouvernemental* (3).

1. La recherche sur l'autonomie organisationnelle permet de mieux mesurer la portée du pouvoir gouvernemental

Trop longtemps négligée, la problématique de *l'autonomie organisationnelle du Gouvernement* est pourtant fondamentale pour appréhender celle du *pouvoir gouvernemental*. Le fait de mieux connaître et de mieux comprendre la portée du pouvoir d'auto-organisation

juridique du Gouvernement conduit à repenser la question du *pouvoir gouvernemental* sinon la révolutionne. C'est probablement au travers du prisme micro-juridique de *l'organisation interne* que l'on entrevoit le plus finement la subtilité des moyens et des rapports entre le Premier ministre et le président de la République, entre les membres du Gouvernement et le chef de l'État, entre les membres du Gouvernement eux-mêmes ou entre le Gouvernement et son administration. De ce point de vue, plusieurs propositions de droit ont été corroborées :

a.- L'analyse de l'autonomie organisationnelle confirme d'abord que le cœur administratif de l'État bat à Matignon et non à l'Élysée. Si l'autonomie organisationnelle est partagée sur le plan politique, il en va bien différemment sur le plan administratif. « Dans le discours de présentation du projet constitutionnel devant le Conseil d'État, Michel Debré avait dit du président de la République qu'il était la clé de voûte des institutions. L'image, séduisante, a fait florès. Techniquement, elle est fausse : la clé de voûte, c'est-à-dire le point géométrique où s'équilibrent des forces antagoniques, c'est le Premier ministre ; le chef de l'État, dans la métaphore architecturale, serait plutôt la flèche de l'édifice. C'est en effet le Premier ministre qui est, juridiquement, à l'articulation entre tous les pouvoirs »[3437]. Certes, le Premier ministre n'a pas toujours le pouvoir de décider tant les « directives présidentielles, impératives ou indicatives, générales ou ponctuelles, guident son action »[3438] mais « il a celui d'agir, et les moyens d'agir ou d'empêcher d'agir »[3439]. La présente étude, en dressant un état détaillé de l'étendue des moyens administratifs à la disposition du Premier ministre, en comparaison de ceux de « l'administration présidentielle »[3440], vient largement consolider cette thèse qui a commencé à se dessiner depuis que le phénomène de la cohabitation est connu[3441]. « Les périodes dites de cohabitation soulignent très nettement cette situation administrative (…) Ainsi, à la question ''qui gouverne la France'', on peut, suivant les périodes, hésiter à répondre le Président de la République et (ou) le Premier ministre. En revanche, à la question ''qui administre la France ?'', on peut sans hésiter répondre le Premier

[3437] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 127.
[3438] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op. cit.*, p. 39.
[3439] *Idem*, p. 31.
[3440] P. JAN, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 85 et 93.
[3441] Avec la première cohabitation, l'on a pu mieux discerner les pouvoirs respectifs de Matignon et de l'Élysée (Sur ce point, cf. spéc. : M. A., COHENDET, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF, 1993). Certains auteurs avaient d'ailleurs anticipé l'épisode de la cohabitation en indiquant que Matignon était la véritable « clé de voûte des institutions ». Ainsi le professeur Lascombe faisait-il par exemple constater dès 1981 que le Premier ministre est le « personnage central de l'édifice constitutionnel. C'est de lui, ajoutait-il, que dépendent la puissance du président de la République et la docilité des chambres. Un Premier ministre désireux d'accomplir son programme à l'exclusion de tout autre pourrait, même dans des conditions difficiles, y parvenir » (M. LASCOMBE, « Le Premier ministre, clé de voûte des institutions », *RDP*, 1981, n°1, p. 160).

ministre et le Gouvernement »[3442], le Premier ministre ayant « la haute main sur l'appareil de l'État »[3443]. « Décidément, Matignon fait tout, tout se tient, tout s'y tient (…). Et si, au milieu des contraintes de tous ordres, on pense que le pouvoir existe, alors, indubitablement, Matignon en est bien le siège »[3444]. « Le pouvoir présidentiel s'enlise si l'administration temporise. Faute de disposer de courroie de transmission, l'Élysée est paralysé »[3445]. En résumé, le président de la République ne dispose pas des moyens administratifs pour gouverner la France. Le « bicéphalisme administratif »[3446] tourne clairement à l'avantage de Matignon pour moult raisons : parce que le Premier ministre est le titulaire du pouvoir réglementaire de droit commun, parce qu'il est celui qui signe les projets de loi, parce que ses services préparent l'ordre du jour du Conseil des ministres, parce que le chef du Gouvernement et ses collaborateurs effectuent la plupart des arbitrages politiques et juridiques au quotidien mais surtout, parce que les moyens de l'état-major administratif de l'Élysée demeurent « dérisoires »[3447] en comparaison de la « galaxie »[3448] ou de la « pléthore »[3449] des services du Premier ministre (ou si l'on veut faire une comparaison avec le système américain du *White House office* du président des États-Unis[3450]). Voilà qui invite à relativiser – ou à reconsidérer ? – la thèse de l'hyper-présidentialisation de la Ve République. Si ce phénomène existe, il s'agit vraisemblablement davantage d'une réalité politique et médiatique que juridique[3451]. Du reste, y compris sur le plan politique, comme l'a très bien expliqué le professeur Carcassonne, un Premier ministre peut parfaitement exister[3452] dès lors qu'il le désire. « Le Premier ministre a la marge de manœuvre qu'il se donne, ou plus exactement, qu'on lui abandonne (…). Il a une marge de manœuvre disponible qui est considérable parce que le président de la République ne peut pas tout faire. À partir de là, le terrain à occuper par le Premier ministre est extraordinairement vaste. Il l'occupe, il ne

---

[3442] H. OBERDORFF, « L'administration des sommets de l'État en France », *RFAP*, juillet-septembre 1997, n°83, p. 411-412.
[3443] *Idem*, p. 417.
[3444] G. CARCASSONNE, « Ce que fait Matignon », *op. cit.*, p. 42.
[3445] J. GICQUEL, « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République, Brèves réflexions sur la main invisible de la République », *op. cit.*, p. 100.
[3446] P. JAN, *op. cit.*, p. 52.
[3447] P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, La Documentation française, 2011, p. 173.
[3448] J. MASSOT, « Le Gouvernement, un simple exécutant », *in* P. JAN (Dir.), *La Constitution de la Ve République*, La Documentation française, 2008, p. 84.
[3449] P. JAN, *Institutions administratives*, *op. cit.*, p. 97.
[3450] Sur ce point, cf. spéc. : Y. MÉNY & Y. SUREL, *op. cit.*, p. 334-336.
[3451] « L'hyperprésidence, conséquence supposée du quinquennat est un leurre, un mirage (…). Il y a eu confusion entre l'hyperprésidence et l'hyperprésence médiatique de l'ancien Président de la République. D'ailleurs comment prétendre que le chef de l'État puisse décider de tout au sein d'un système politique et administratif bien plus complexe et résistant au changement qu'il n'y paraît. » (P. JAN, « Gouvernement Valls : entre continuité institutionnelle et fragilité politique » in *Le Huffington Post* du 2 avril 2014).
[3452] Entretien de M. Guy Carcassonne avec la participation de MM. Denis Baranger, Carlos Miguel-Pimentel et Armel Le Divellec, in *Jus Politicum*, n°2, mars 2009.

l'occupe pas, c'est son affaire (…). La marge de manœuvre du Premier ministre dépend beaucoup plus de lui qu'on ne le croit généralement (…). Le Premier ministre est beaucoup plus libre qu'on ne le pense de fixer son propre agenda »[3453]. Ajoutons que le chef du Gouvernement peut toujours convaincre le président de la République du bien-fondé de telle ou telle décision[3454]. Au total, si « c'est bien le président qui détermine la politique de la Nation »[3455] au plan politique, c'est incontestablement le Premier ministre et son Gouvernement qui la conduisent sur le plan juridique.

b.- L'analyse de l'autonomie organisationnelle atteste par ailleurs que les ministres disposent de moyens juridiques pour résister à l'Élysée. La thèse du Président qui décide et du ministre qui exécute[3456] mérite également d'être repensée. Bien entendu, tout ministre s'opposant publiquement au chef de l'État s'expose au risque d'être remercié pour *lèse-majesté*. Toutefois, rien n'empêche un ministre d'utiliser certains moyens juridiques pour créer un rapport de force discret avec l'Élysée afin d'imposer ses vues. Trois moyens principaux existent : la grève du contreseing, la temporisation administrative (dans la mise en œuvre des volontés présidentielles) et la menace de la démission. Si le chef de l'État peut politiquement tout, il ne peut juridiquement rien sans ses ministres.

c.- L'analyse de l'autonomie organisationnelle permet aussi de vérifier qu'il existe bien une hiérarchie juridique entre les membres du Gouvernement. Contrairement à une idée largement répandue, il existe une véritable hiérarchie juridique entre les membres du Gouvernement. Certes, les ministres ordinaires sont égaux en droit mais, dès lors que le chef de l'État et le Premier ministre ont décidé de placer tel ou tel membre du Gouvernement auprès d'un ministre de tutelle, une hiérarchie est instaurée *de jure*. Une telle hiérarchisation emporte nombre de conséquences juridiques que ce soit en termes de signature des actes juridiques du ministère, de contreseing des actes du chef de l'État et du Premier ministre ou encore, en matière d'autorité sur les services du département ministériel en question.

[3453] *Ibidem.*

[3454] Pour des exemples célèbres en ce sens, cf. J. MASSOT, « Faut-il encore un Premier ministre ? », *LPA*, 22 mai 2008, n°103, p. 7-8.

[3455] M. LASCOMBE, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP Édition générale*, 30 juillet 2008, n°31, I 173.

[3456] Pour reprendre la célèbre formule employée par le Président Chirac à l'encontre de son ministre de l'Intérieur, Nicolas Sarkozy (« Je décide, il exécute ») lors de son entretien télévisé rituel du 14 juillet 2005.

d.- L'analyse de l'autonomie organisationnelle montre clairement qu'il existe une administration gouvernementale distincte de l'administration territoriale. Comme nous l'avons démontré, doivent être considérés comme faisant partie de l'administration gouvernementale, les collaborateurs bénéficiant d'une délégation de signature de la part des membres du Gouvernement au titre du décret du 27 juillet 2005. Ces collaborateurs appartiennent à la fois aux cabinets ministériels, aux organes chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre ainsi qu'aux organes de l'administration centrale placés sous l'autorité des divers membres du Gouvernement. Aussi, l'expression « administration gouvernementale » devrait-elle être communément employée dans un souci de clarté.

e.- L'analyse de l'autonomie organisationnelle incline d'ailleurs à penser que la politique de la France est en grande partie déterminée et conduite par l'administration gouvernementale. L'analyse des fonctions des cabinets ministériels, des services du Premier ministre chargés de la coordination gouvernementale ainsi que des administrations centrales renforce l'idée selon laquelle, en dépit de la subordination formelle de l'administration, la France est peut-être parfois davantage gouvernée par ses haut-fonctionnaires que par certains de ses ministres[3457]. Notre étude confirme que la politique gouvernementale est confectionnée par les collaborateurs du Gouvernement bénéficiant d'une délégation de signature et qu'elle est essentiellement décidée au sein des réunions interministérielles, le Conseil des ministres s'apparentant davantage à la « vitrine de l'action gouvernementale »[3458] qu'à son épicentre. Au quotidien, en effet, les collaborateurs de Matignon réalisent de nombreux arbitrages au nom du Premier ministre lors des *RIM* tandis que les collaborateurs de cabinet et de l'administration centrale tiennent la plume lorsqu'il s'agit de rédiger les textes réglementaires et législatifs. Dernier exemple en date de cette logique de « politisation du pouvoir d'administration »[3459] : les compétences toujours plus étendues confiées aux secrétaires généraux des ministères, comme en témoigne le décret du 24 juillet 2014[3460]. C'est dire qu'un *Gouvernement technique* se cache derrière le Gouvernement politique de la France. Nul

[3457] Certains ministres savent imposer leur autorité à leur administration quand d'autres lui abandonnent leurs prérogatives. « S'ils ne préservent pas par la force de leur personnalité ainsi que par le travail et l'expérience acquise, leur capacité d'impulsion et leur autorité personnelle, les ministres de la République peuvent à l'extrême être ravalés au rôle certes nécessaire mais superficiel de faire-valoir de leurs politiques » (O. SCHRAMECK, *op. cit.*, p. 152). D'aucuns diront qu'« il n'y a pas de fonctionnaires qui désobéissent, il n'y a que des ministres qui ne savent pas commander » (Entretien de M. Guy Carcassonne, in *Jus Politicum, loc. cit.*).
[3458] P. JAN, *Le Président de la République au centre du pouvoir, op. cit.*, p. 138.
[3459] Pour reprendre l'expression employée par le professeur Jan in « La symbiose contemporaine entre élites administratives et politiques », *Les cahiers de la fonction publique*, mars 2006, p. 5.
[3460] Décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères, J.O. du 25 juillet 2014.

fantasme de science administrative, il s'agit bel et bien d'une réalité profondément ancrée dans le droit de l'organisation gouvernementale. D'aucuns ne manqueront pas d'y voir un véritable problème démocratique. D'autres limites résultant de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement méritent également d'être relevées.

2. La recherche sur l'autonomie organisationnelle permet de mieux discerner les carences de l'État de droit intragouvernemental

f.- L'analyse de l'autonomie organisationnelle a révélé qu'il existait bien un statut des membres du Gouvernement mais que celui-ci n'était pas totalement satisfaisant. De nombreuses dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires ainsi qu'un certain nombre de règles posées par les Premiers ministres successifs par voie de circulaires ou d'usages, ont dessiné les contours d'un statut des ministres et secrétaires d'État. Ce cadre n'est toujours pas pleinement approprié pour plusieurs raisons. D'une part, les obligations imposées par voie de circulaires ou dans la récente charte de déontologie de 2012 reposent sur un système de sanction qui est trop dépendant du bon vouloir des acteurs politiques si bien que « c'est le droit de l'aléatoire »[3461] qui a souvent tendance à s'appliquer. D'autre part, si les lois du 11 octobre 2013 s'inscrivent dans une logique de renforcement des obligations statutaires des membres du Gouvernement, la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012 (consacrant l'autonomie du pouvoir exécutif dans la fixation de la rémunération des membres du Gouvernement) de même que l'absence d'inscription dans les lois du 14 février 2014 (relatives au non cumul des mandats) de l'interdiction pour tout membre du Gouvernement d'exercer un mandat local, apparaissent comme des contre-sens historiques. Indéniablement, une grande loi organique définissant un statut complet pour les membres du Gouvernement constituerait un véritable progrès démocratique.

g.- L'analyse de l'autonomie organisationnelle a également permis d'illustrer les problèmes liés à l'absence de statut légal des collaborateurs de cabinets ministériels. La pleine autonomie gouvernementale dans la fixation du statut des collaborateurs des cabinets ministériels est tout aussi problématique car elle est source d'opacité. Si les ministres et secrétaires d'État doivent impérativement continuer à nommer discrétionnairement les membres de leurs cabinets, le système de recrutement et de rémunération actuel des collaborateurs mériterait d'être perfectionné. « Il serait notamment souhaitable que soient

[3461] M. LASCOMBE, « Les incompatibilités interministérielles : brèves considérations sur un objet aléatoire », *LPA*, 31 juillet 2014, n°152, p. 32.

créés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, de véritables emplois budgétaires[3462] de cabinet, auxquels les fonctionnaires accéderaient par la voie du détachement ou de la mise à disposition au lieu d'être, comme à l'heure actuelle, pris en charge, pour leur traitement, par leur administration d'origine, ce qui s'avère peu compatible avec les principes qui régissent désormais les lois de finances. Ces emplois seraient assortis, par voie réglementaire, d'échelles de rémunération et de régimes indemnitaires adaptés à la nature des fonctions exercées et feraient l'objet d'une présentation détaillée en annexe à la loi de finances de l'année[3463] »[3464]. L'idée serait de fixer clairement, comme pour tout fonctionnaire de droit commun, ce que peut percevoir tel ou tel type de collaborateur de cabinet[3465]. Aussi, un tel dispositif devrait-il être inscrit dans une autre grande loi organique portant statut de tous les collaborateurs de l'administration gouvernementale et pas seulement des collaborateurs de cabinets ministériels.

h.- L'analyse de l'autonomie organisationnelle invite du reste à mener une réflexion sur le régime beaucoup trop complexe des nominations des collaborateurs de l'administration gouvernementale. L'*embrouillamini* dans les processus de nomination des collaborateurs de l'administration gouvernementale est total. Une clarification s'impose. Le Comité Balladur avait par exemple proposé de « laisser au président de la République le soin de nommer aux emplois militaires (…) ; distinguer, s'agissant des nominations aux emplois civils, entre celles délibérées en Conseil des ministres et les autres, les premières étant fixées par la Constitution ou par la loi, afin que le président de la République ne puisse en modifier la liste par le simple jeu de la fixation de l'ordre du jour du Conseil des ministres comme cela a été le cas dans le passé ; conférer au Premier ministre le soin de procéder aux nominations autres que celles délibérées en Conseil des ministres, sauf si la loi en dispose autrement

[3462] Ou « plafond d'emploi », sachant que dans le cadre de la LOLF, le plafond d'emploi se substitue à partir de la LFI de 2006 aux emplois budgétaires. Sur la question des emplois publics, cf. spéc. : R. BOURREL, *Emploi public et finances publiques : contribution à l'étude juridique de la gestion de l'État,* Thèse (Dact.), Toulouse 1, 2013.

[3463] É. BALLADUR (Prés.), *op. cit.*, p. 61-62.

[3464] « Toute mise à disposition de fonctionnaires qui conserveraient leur emploi administratif serait proscrite, les seules possibilités étant le détachement ou la disponibilité. Le contrôle parlementaire pourrait ainsi s'exercer pour vérifier l'adéquation des emplois aux besoins reconnus des Gouvernements et il serait souhaitable que dans les documents budgétaires figurent des données précises sur chaque emploi au lieu de se limiter à des chiffres globaux non justifiés » (J. MORAND-DEVILLER, « Dans l'ombre de la République, les cabinets ministériels », op. cit., p. 9). Pour d'autres idées de réformes, cf. : O. SCHRAMECK, « L'éternelle réforme des cabinets ministériels », in *Dans l'ombre de la République, op. cit.*, p. 187-207 & M. CARON, « Le financement des emplois des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du ''secret-dépense'' », 1ère partie, *RFFP*, août 2014, n°127, p. 215-230 & 2nde partie, *RFFP*, novembre 2014, n°128.

[3465] À cet égard, l'on pourrait à tout le moins reprendre la proposition de M. François Logerot qui suggérait qu'un arrêté ministériel fixe le montant des ISP pour chaque type de collaborateur (Note du Premier président de la Cour des comptes à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux, 10 octobre 2001, *loc. cit*).

(Proposition n°7) »[3466]. Selon nous, la meilleure clarification consisterait effectivement à laisser le Président nommer à tous les emplois militaires tandis qu'une seule et même grande loi organique pourrait fixer la liste des emplois civils laissés à la discrétion respective du président de la République, du Premier ministre et de chacun des ministres.

i.- L'analyse de l'autonomie organisationnelle a confirmé qu'un mouvement en faveur de la transparence des organes gouvernementaux avait commencé depuis le début des années 2000 mais que de nombreux progrès restaient à accomplir en la matière. De la suppression des fonds spéciaux en 2001 aux lois d'octobre 2013 sur la transparence de la vie publique, en passant par les investigations de René Dosière sur le train de vie du Gouvernement[3467] ou la politique d'*open data* initiée dans les années 2010[3468], la transparence organique du Gouvernement semble amorcée. En dépit de ces indéniables avancées, il est des domaines où le règne du secret et de l'opacité subsiste : ainsi en va-t-il par exemple du financement des cabinets ministériels et de certains organes de l'administration centrale. Le refus du Gouvernement de communiquer un certain nombre de données financières relatives aux cabinets et aux administrations centrales à l'auteur de la présente recherche en constitue l'illustration tristement caricaturale[3469].

Ces quelques limites ou *zones grises* ne signifient nullement que l'organisation et le fonctionnement intérieurs du Gouvernement échappent à l'empire du droit. Au contraire, le principal enseignement de notre recherche est que le droit est omniprésent dans l'ordonnancement intérieur du Gouvernement, tant et si bien qu'il n'est pas vain de s'interroger sur l'hypothèse de l'existence d'un *droit gouvernemental*.

3. La recherche sur l'autonomie organisationnelle permet de poser l'hypothèse du droit gouvernemental

L'intérêt ultime de notre recherche est d'ouvrir un débat doctrinal : celui de la réalité positive du droit gouvernemental. En effet, de la même manière qu'il existe un droit parlementaire, peut-on considérer qu'il existe un droit gouvernemental ?

[3466] É. BALLADUR (Prés.), *Une Ve République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 41. Cf. également : G. VEDEL (Prés.), *Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, J.O. du 16 février 1993, p. 2541-2542.
[3467] Cf. R. DOSIÈRE, *loc. cit.*
[3468] Cf. par ex. : Circulaire n°5677/SG du 17 septembre 2013 relative à l'ouverture et au partage des données publiques.
[3469] Sur ce point, cf. **ANNEXE I** - Affaire en instance devant le TA de Paris : Matthieu Caron c/Ministre de l'économie et des finances.

j.- L'organisation et le fonctionnement intérieurs du Gouvernement sont bien soumis à l'empire du droit. Notre analyse démontre que la vie gouvernementale relève moins du fait que du droit, qu'elle est saisie par le droit, qu'elle est donc un phénomène fondamentalement juridique. La quantité de normes recensées en constituent la démonstration physique.

k.- Il s'agit d'un droit créé essentiellement par le Gouvernement lui-même. Notre recherche révèle que ce droit est principalement sécrété par l'institution gouvernementale elle-même au moyen de décrets, d'arrêtés, de circulaires, d'*interna acta temporis* et de règles non écrites (des pratiques, coutumes et Conventions de la Constitution).

l.- Il s'agit d'un droit spécial à l'image du droit parlementaire. Ce droit spécialement conçu par le Gouvernement pour s'auto-organiser n'est pas sans rappeler celui qui régit l'organisation et le fonctionnement internes du Parlement[3470]. *Stricto sensu*, le droit parlementaire s'analyse d'abord comme « le droit spécial », le *« jus singulare »* des assemblées parlementaires[3471]. Ce droit, « loin de coïncider avec tout le droit du Parlement »[3472] se limite au « droit parlementaire interne »[3473] que les assemblées « élaborent en toute autonomie pour préserver leur liberté de délibération et régler leur vie intérieure »[3474]. Le développement d'une telle *légalité intérieure* est à l'origine d'un ordre spécial, c'est-à-dire d'une réalité positive qui n'est pas régie (principalement) par les règles du droit constitutionnel général mais par des règles générées par l'institution parlementaire elle-même[3475], en particulier des règles à caractère disciplinaire[3476]. L'on retrouve ici la thèse de Jean Rivero[3477] selon laquelle chaque organisme de droit public aurait une vie interne, dirigée

---

[3470] En effet, « les Assemblées parlementaires ne sont pas les seules institutions pour qui la question de l'autonomie interne soit d'importance majeure. Cette question se pose particulièrement pour l'ensemble des organes constitutionnels » (L. DOMINGO, *Les actes internes du Parlement : Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie),* LGDJ, 2008, p. 8).

[3471] Ici, « le droit parlementaire se définit comme le droit spécial des assemblées : il désigne la ''légalité particulière'' qui exprime leur traditionnelle autonomie et qui résulte de leur pouvoir d'auto-organisation'' » (J. L. PEZANT, « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, 1993, n°64, p. 63).

[3472] P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la Ve République », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, *op. cit.,* p. 44.

[3473] N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire*, L.G.D.J, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006, t. 124, p. 12.

[3474] J.-P. MACHELON, « Droit parlementaire », in D. Alland & S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, Coll. Quadrige, 2010, p. 511.

[3475] « Une sorte de droit parallèle à la Constitution » en somme (P. AVRIL & J. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.,* p. 9).

[3476] Le Premier ministre utilise souvent des moyens pour discipliner son équipe, en particulier en publiant des circulaires.

[3477] Cf. J. RIVERO, *Les mesures d'ordre intérieur administratives*, *op. cit.,* p. 343.

par « un pouvoir autonome de régulation intérieure »[3478]. Précisément, l'ordre juridique intérieur du Gouvernement semble correspondre à un tel « monde à part »[3479], à un « ordre juridique particulariste »[3480] fondé sur une *légalité spéciale*. Comme tout droit spécial, celui-ci est fondé sur une *légalité spéciale* encastrée dans la *légalité générale*[3481]. Autrement dit, le Gouvernement a construit un ordre juridique qui lui est propre et qu'il peut modifier de manière relativement autonome, ce droit restant subordonné à un ordre qui lui est d'essence supérieure : celui de la Constitution.

m.- Cependant, notre recherche ne permet pas de conclure définitivement à l'existence d'un droit gouvernemental. Bien que cette hypothèse soit séduisante, elle n'est pas encore totalement vérifiée par notre recherche et ce, pour trois raisons. D'une part, car d'autres travaux sont encore nécessaires dans plusieurs champs disciplinaires pour la vérifier, ainsi que nous l'avions souligné lors de nos prolégomènes[3482]. D'autre part, parce que la qualification et la dénomination d'un droit constituent une prérogative de la doctrine, un simple auteur ne pouvant qu'apporter une pierre à l'édifice. Enfin, surtout, reste à savoir si le droit gouvernemental représente un discours *du* droit et/ou un discours *sur* le droit. Le substantif « Droit » peut en effet être employé dans une double acception : « tantôt il désigne un corps de règles, les règles ou certaines règles de droit. Tantôt, il désigne *la* ou *les* disciplines dont ces règles sont l'objet »[3483]. Dit autrement, dans une perspective *kelsénienne*, il faut dissocier le « Droit » de la « science du droit »[3484], c'est-à-dire le « discours du droit » du « discours sur le droit » : tandis que « le Droit » est le produit d'un « acte de volonté » prescrivant des « normes juridiquement obligatoires » (ou *Rechtsnorme*), la « science du droit » est le résultat d'un « acte de connaissance » se limitant à formuler de simples « propositions de droit » (ou *Rechtssätzen*). Selon nous, le *Droit gouvernemental* pourrait se définir, à l'image de toutes les autres branches du droit, comme une réalité juridique positive en même temps qu'une

---

[3478] On trouve déjà cette idée chez Raymond Carré de Malberg (Cf. R. CARRÉ DE MALBERG, *Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation*, Paris, 1933, p. 126).
[3479] L. FAVOREU, *Du déni de justice en droit public français*, Paris, LGDJ, 1964, p. 101.
[3480] Cf. J. RIVERO, *op. cit.*, p. 374.
[3481] Comme ont pu le faire remarquer les professeurs Avril et Gicquel à propos du droit parlementaire, « au sein du droit constitutionnel, le Parlement ressortit à un ordre juridique distinct », tant et si bien que le droit parlementaire repose sur une « légalité intérieure » correspondant « à un ordre juridique spécial, subordonné à l'ordre général mais distinct de celui-ci, selon l'analyse de Jean Rivero » (P. AVRIL & J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 3).
[3482] Cf. *supra* Introduction générale, « Un préalable à la théorisation du droit gouvernemental : une recherche sur l'autonomie organisationnelle du Gouvernement ».
[3483] C. EISENMANN, *Cours de droit constitutionnel comparé*, Cours de droit polycopié, Paris, 1950-1951.
[3484] Quand bien même « le savoir juridique se laisse mal isoler du droit » (C. ATIAS, *Épistémologie juridique*, *op. cit.*, p. 69).

tentative d'objectivisation scientifique de cette substance commandant une coïncidence du « droit positif et du droit enseigné »[3485].

Encore faut-il à présent que la doctrine épouse la thèse de la réalité et de l'intérêt de la *« scienza nuova »*[3486] du droit gouvernemental : à défaut d'être tranché, le débat est désormais lancé.

[3485] L. FAVOREU, « Les règlements autonomes n'existent pas », *op. cit.*, p. 873.
[3486] Pour reprendre l'expression de Gianbattista Vico (G. VICO, *La Science nouvelle (1744)*, Fayard, L'Esprit de la Cité, traduit et présenté par Alain Pons, Paris, 2001).

BIBLIOGRAPHIE

I/. OUVRAGES GÉNÉRAUX

ADAM F., FERRAND O. & RIOUD R., *Finances publiques*, 3e éd., Presses de Sciences Po, Coll. Amphi, 2010.

ALBERT J.-L. (avec la collaboration de SAÏDJ L.), *Finances publiques*, 8e éd., Dalloz, 2013.

ALLAND D. & RIALS S. (dir), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2003.

AMSON D., *Histoire constitutionnelle française*, LGDJ, t. 1 et 2, 2014.

ARDANT P. & MATHIEU B., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 25e éd., LGDJ, 2013.

ATIAS C., *Épistémologie juridique*, Dalloz, Précis de Droit privé, 2002.

AUBY J.-B., AUBY J.-M., DIDIER J.-P., TAILLEFAIT A., *Droit de la fonction publique*, 7e éd., Dalloz, 2012.

AVRIL P. & GICQUEL J., *Droit parlementaire*, 4e éd., Montchrestien, 2010.

AVRIL P. & GICQUEL J., *Lexique de droit constitutionnel*, 4e éd., PUF, Que sais-je ?, 2013.

BARANGER D., *Le droit constitutionnel*, 6e éd., PUF, Que sais-je ?, 2013.

BIGOT G., *L'administration française. Politique, droit et société (1789-1870)*, LexisNexis, t.1, 2010,

BIGOT G. & LE YONCOURT (T.), *L'administration française. Politique, droit et société (1870-1944)*, LexisNexis, t. 2, 2014.

BODIN J., *Les Six Livres de la République* (1576), livre I, chapitre I, Le Livre de Poche, 1993.

BODINEAU P. & VERPEAUX M., *Histoire constitutionnelle de la France*, 4e éd., PUF, Que sais-je ?, 2013.

BONICHOT J.-C., CASSIA P. & POUJADE B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, 4e éd., Dalloz, 2014.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C. & LASSALE J.-P., *Finances publiques*, 10e éd., LGDJ, Coll. Manuel, 2010.

BOUVIER M. & BARILARI A., *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LDGJ, Lextenso Éditions, 2010.

BRAIBANT G. & STIRN B., *Le droit administratif français*, 7e éd., Presses de sciences Po et Dalloz, 2005.

BRAIBANT G., DELVOLVÉ P., GENEVOIS B., LONG M., WEIL P., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 20e éd., Dalloz, 2014.

BROYELLE C., *Contentieux administratif*, 2e éd., LGDJ, 2013.

CAMBY J.-P. & SERVENT P., *Le travail parlementaire sous la Ve République*, 5e éd., Montchrestien, Coll. Clefs politiques, 2011.

CARCASSONNE G., *La Constitution*, 11e éd., Seuil, Coll. Points, 2013.

CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, t. I, n°176, 1920.

CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel*, 30e éd., Sirey, 2013.

CHAGNOLLAUD D., *Droit constitutionnel contemporain. La Ve République*, 7e éd., 2013.

CHAGNOLLAUD D. & TROPER M. (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, Coll. Traités Dalloz, t. 1 à 3, 2012.

CHAPUS R., *Droit administratif général*, 15e éd., Montchrestien, 2001.

CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, 13e éd., Montchrestien, 2008.

CHEVALLIER J., *L'État post-moderne*, 3e éd., LGDJ, Coll. Droit et société, n°35, 2008.

COMMISSION DES ARCHIVES CONSTITUTIONNELLES DE LA Ve RÉPUBLIQUE, *Témoignages*, La Documentation française, v. 1 à 5, 2011.

COHENDET M.-A., *Droit constitutionnel*, 5e éd., Montchrestien, 2011.

COHENDET M.-A., *Droit constitutionnel*, LDGJ, 2013.

CONSTANTINESCO V. & PIERRÉ-CAPS S., *Droit constitutionnel*, 6e éd., PUF, Coll. Thémis Droit, 2013.

CORNU G., *Vocabulaire juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2014.

DEBBASCH C., BOURDON J., PONTIER J.-M. & RICCI J.-C., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4e éd., Economica, 2001.

DEBBASCH C. & COLIN F., *Droit administratif*, 10e éd., Economica, 2011.

DEBBASCH R., *Droit constitutionnel*, 8e éd., LexisNexis, 2012.

DELVOLVÉ P., *Le droit administratif*, 6e éd., Dalloz, 2014.

DE VILLIERS M. & A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 9e éd., Sirey, 2014.

DORD O., *Droit de la fonction publique*, 2e éd., PUF, Coll. Thémis Droit, 2012.

DORD O., *Contentieux constitutionnel*, LexisNexis, 2014.

DUHAMEL O. & MÉNY Y. (Dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992.

DUHAMEL O. & TUSSEAU G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e éd., Seuil, 2013.

DUMONT G., LOMBARD M. & SIRINELLI J., *Droit administratif*, 10e éd., Dalloz, Coll. HyperCours, 2013.

DUPUIS G., GUÉDON M.-J. & CHRÉTIEN P., *Droit administratif*, 12e éd., Dalloz, Coll. Sirey Université, 2011.

DUVERGER M., *Le système politique français, Droit constitutionnel et institutions politiques*, 21e éd., PUF, Coll. Thémis, 1996.

DRAGO G., *Contentieux constitutionnel français*, 3e éd., PUF, 2011.

ESPUGLAS P., EUZET C., MOUTON S. & VIGUIER J., *Droit constitutionnel*, Ellipses, 2012.

FAVOREU L., GAÏA P., GHEVONTIAN R., MESTRE J-L., PFERSMANN O., ROUX A., SCOFFONI G., *Droit constitutionnel*, 16e éd., Dalloz, 2013.

FAVOREU L., GAÏA P., GHEVONTIAN R., MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., OLIVA É. PHILIP L., ROUX A., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 17e éd., Dalloz, 2013.

FRIER P.-L. & PETIT J., *Droit administratif*, 8e éd., Montchrestien, 2013.

GAUDEMET Y., *Droit administratif*, 20e éd., LGDJ, 2012.

GICQUEL J. & GICQUEL J.-É., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 2013.

GICQUEL J. & SFEZ L., *Problèmes de la réforme de l'État en France en 1934*, PUF, 1965.

GOESEL-LE BIHAN V., *Contentieux constitutionnel*, Ellipses, 2010.

GOHIN O. & SORBARA G., *Institutions administratives*, 6e éd., LGDJ, 2012.

GOHIN O., *Contentieux administratif*, 7e éd., LexisNexis, 2012.

GOHIN O., *Droit constitutionnel*, 2e éd., LexisNexis, 2013.

GROS M., *Droit administratif. L'angle jurisprudentiel*, 4e éd., L'Harmattan, 2012.

GUETTIER C., *Institutions administratives*, 5e éd., Dalloz, HyperCours, 2010.

GUINCHARD S. & DEBARD T., *Lexique des termes juridiques*, 21e éd., Dalloz, 2014.

GUYOMARD M. & SEILLER B., *Contentieux administratif*, 3e éd., Dalloz, HyperCours, 2014.

HAMON F., *Droit des fonctions publiques. Organisation et gestion*, LGDJ, v. 1, 2002.

HAMON F., *Droit des fonctions publiques. Carrières, droits et obligations*, LGDJ, v. 2, 2002.

HAMON F. & TROPER M., *Droit constitutionnel*, 34e éd., LDGJ, 2013.

HAURIOU M., *Précis de droit constitutionnel*, 2e éd., Sirey, 1929.

HAURIOU M., *Précis de droit administratif*, 12e éd., Sirey, 1933.

JACQUÉ J.-P., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 2014.

JAN P. (Dir.), *La Constitution de la Ve République. Réflexions pour un cinquantenaire*, La Documentation française, 2008.

JAN P., *Institutions administratives*, 4e éd., LexisNexis, 2011.

JESTAZ P. & JAMIN C., *La doctrine*, Dalloz, Coll. Méthodes du droit, 2004.

KELSEN H., *Théorie générale des normes*, PUF, Coll. « Léviathan », 1996.

LASCOMBE M., *Le droit constitutionnel de la Ve République*, 12e éd., L'Harmattan, Logiques juridiques, 2012.

LASCOMBE M., *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, Dalloz, 2014.

LASCOMBE M. & VANDENDRIESSCHE X., *Les finances publiques*, 8e éd., Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 2013.

LEBRETON G., *Droit administratif général*, 7e éd., Dalloz, 2013.

LE POURHIET A.-M., *Droit constitutionnel*, 5e éd., Economica, 2013.

LOCKE J., *Two Treaties of Government (1690)*, Livre II, Cambridge University Press, 1994.

LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., DELVOLVÉ P., GENEVOIS B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 19e éd., Dalloz, 2013.

MAGNON X., *Théorie(s) du droit*, Ellipses, 2008.

MAILLARD DESGRÉES du LOÛ D., *Institutions administratives*, PUF, Coll. Thémis, 2011.

MATHIEU B. & VERPEAUX M., *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, LGDJ, 2002.

MATHIEU B., VERPEAUX M. & CHALTIEL F., *Droit constitutionnel*, PUF, 2004.

MAUS D., *Le droit constitutionnel de la Ve République*. *Le gouvernement présidentiel*, Notes de cours, v. III, Paris, Documents de travail distribués aux étudiants de l'Université de Paris I, janvier 2002.

MÉLIN-SOUCRAMANIEN F. (Dir.), *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, Thèmes et commentaire, 2005.

MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Constitution de la République française 2013*, Dalloz, 2013.

MELLERAY F., *Droit de la fonction publique*, 3e éd., Economica, 2013.

MÉNY Y. & SUREL. Y, *Politique comparée. Les démocraties. Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8e éd., Montchrestien, 2009.

MORABITO M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 12e éd., Montchrestien, Lextenso Éditions, 2012.

MORAND-DEVILLER J., *Droit administratif*, 13e éd., LDGJ, 2013.

OBERDORFF H. & KADA N., *Les institutions administratives*, 7e éd., Dalloz, Coll. Sirey Université, 2013.

OLIVA É. & GIUMMARRA S., *Droit constitutionnel*, 8e éd., Sirey, 2014.

PACTEAU B., *Manuel de contentieux administratif*, 3e éd., PUF, Coll. Droit fondamental, 2014.

PACTET P. & MÉLIN-SOUCRAMANIEN F., *Droit constitutionnel*, 32e éd., Armand Colin, 2013.

PEISER G., *Contentieux administratif*, 16e éd., Dalloz, 2014.

PIERRE E., *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 1ère éd., Paris, Librairies-Imprimeries réunies May et Motteroz, Imprimeurs de la chambre des Députés, 1893.

PIERRÉ-CAPS S., *Droits constitutionnels étrangers*, PUF, 2010.

PONTHOREAU M.-C., *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Economica, Corpus, 2010.

PORTELLI H., *Droit constitutionnel*, 10e éd., Dalloz, Coll. HyperCours, 2013.

POUDRA J. & PIERRE E., *Traité pratique de droit parlementaire*, Cerfs et fils éditeur (Versailles) & Librairie de Jean Baudry (Paris), 1878.

PRÉLOT M., *Droit parlementaire français, Cours de l'I.E.P 1957-1958, Les Cours de droit*, 1958, Coll. Connaissance de l'Assemblée, La Documentation française, 1993.

RENOUX T. & DE VILLIERS M. (Dir.), *Code constitutionnel*, LexisNexis, 2013.

RICCI J.-C., *Droit administratif*, Hachette supérieur, Coll. Les fondamentaux, 2014.

ROUAULT M.-C., *Droit administratif*, 9e éd., Gualino, 2013.

ROUAULT M.-C., *Droit administratif et Institutions administratives*, Larcier, Coll. Paradigme, 2013.

ROUAULT M.-C., *Contentieux administratif*, 5e éd., Gualino, 2013.

ROUSSEAU D., *Droit du contentieux constitutionnel*, 10e éd., Montchrestien, 2013.

ROUVILLOIS F., *Droit constitutionnel, La Ve République*, 3e éd., Flammarion, 2009.

SAINT-BONNET F. & SASSIER Y., *Histoire des institutions avant 1789*, 2e éd., Montchrestien, Domat, 2006.

SALON S. & SAVIGNAC J.-C., *Code de la fonction publique*, 13e éd., Dalloz, 2014.

SERRAND P., *Manuel d'institutions administratives*, 4e éd., PUF, 2012.

STIRN B., *Les sources constitutionnelles du droit administratif*, 7e éd., LGDJ, Coll. Droit administratif, 2011.

THALER M. & VERPEAUX M. (Dir.), *La recherche en droit constitutionnel comparé*, L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques, 2014.

TÜRK P., *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, Lextenso Éditions, Coll. Systèmes Droit, 2011.

TÜRK P., *Principes fondamentaux de droit constitutionnel*, 6e éd., Gualino, 2013.

TÜRK P., *Les institutions de la Ve République*, 6e éd., Gualino, 2013.

TURPIN D., *Droit constitutionnel*, 2e éd., PUF, 2007.

TROTABAS L. & COTTERET J.-M., *Droit budgétaire, comptabilité publique*, 5e éd., Dalloz, 1995.

TRUCHET D., *Droit administratif*, 5e éd., PUF, 2013.

VEDEL G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Réédition présentée par Guy Carcassonne et Olivier Duhamel du manuel de 1949, Dalloz, 2002.

VERPEAUX M., *Droit constitutionnel français*, PUF, 2013.

WALINE J., *Droit administratif*, 24e éd., Dalloz, 2012.

WEIL P. & POUYAUD D., *Le droit administratif*, 24e éd., PUF, Que sais-je ?, 2013.

ZOLLER É., *Droit constitutionnel*, PUF, 1999.

II/. OUVRAGES SPÉCIALISÉS

ANTOINE M., BARRAL P., DELPUECH P., *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, Genève, Librairie Droz, 1975.

ARDANT P., *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, Coll. Clefs Politique, 1991.

ARNÉ S., *Le président du Conseil des ministres sous la IVe République*, LGDJ, 1962.

AVRIL P., *Les Conventions de la constitution : normes non écrites du droit politique*, PUF, Coll. Léviathan, 1997.

AVRIL P., *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Éditions Panthéon Assas, Introuvables, 2010.

DE BAECQUE F., *L'administration centrale de la France*, Armand-Colin, Crealivres, Coll. U, 1973.

DE BAECQUE F., *Qui gouverne la France ?*, PUF, 1976.

BAUDE F. & VALLÉE F., *Droit de la Défense*, Ellipses, 2012.

BEAUD O. & BLANQUER J.-M., *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes & Cie, 1999.

BERGEAL C., *Rédiger un texte normatif : loi, décret, arrêté, circulaire*, Berger-Levrault, 1997 et réédité en décembre 2012.

BIGAUT C., *Les cabinets ministériels*, LGDJ, 1997.

BOIVIN J.-P. (Dir.), *L'administration centrale. Fonctions et structures des ministères,* La Documentation française, Les notices, 1986.

CHAGNOLLAUD D., *Les cabinets ministériels côté cour*, L'Harmattan, 1999.

COHENDET M.-A., *La cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF, 1993.

COHENDET M.-A., *Le président de la République*, Dalloz, Coll. Connaissance du droit, 2012.

CONAC G., *Le Droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, 1989.

CONSEIL D'ÉTAT, *Structures gouvernementales et organisation administrative*, La Documentation française, NED, n°4818, 1986.

DARDY-CRETIN M., *Histoire administrative du ministère de la culture et de la communication (1959-2012)*, La Documentation française, 2012.

DUVERGER M., *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, 1986.

FOURNIER J., *Le travail gouvernemental*, Dalloz, Presses de Sciences Po, 1987.

INSTITUT CHARLES DE GAULLE, *De Gaulle et ses Premiers ministres*, Plon, 1990.

INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (IFSA), *Le Secrétariat général du Gouvernement*, Economica, 1986.

JAN P. (Dir.), *Le Gouvernement de la Cinquième République*, La Documentation française, Documents d'études, n°1.23, 2002.

JAN P., *Le président de la République au centre du pouvoir*, La Documentation française, 2011.

LAURENT D. & SANSON M., (Dir.), ENA (promotion René Char), *Le travail gouvernemental*, Rapports de séminaires, La Documentation française, 2 t., 1996.

LEQUESNE C., *Paris-Bruxelles, Comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993.

LONG M., *Les services du Premier ministre*, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1981.

MASSOT J., *Le chef du Gouvernement en France*, La Documentation française, NED, n°4537-38, 1979.

MASSOT J., *Alternance et cohabitation*, La Documentation française, NED, n°5058, 1997.

MASSOT J., *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, La Documentation française, NED, n°5285, 2008.

MÉNIER J., *Les inspections générales*, Berger-Levrault, L'administration nouvelle, 1988.

POUVOIRS (Revue), *Le ministre*, PUF, n°36, 1986.

POUVOIRS (Revue), *Des fonctionnaires politisés*, PUF, n°40, 1987.

POUVOIRS (Revue), *Le ministère des finances*, PUF, n°53, 1990.

POUVOIRS (Revue), *Qui gouverne la France ?*, PUF, n°68, 1994.

POUVOIRS (Revue), *Le Premier ministre*, PUF, n°83, 1997.

POUVOIRS (Revue), *La cohabitation*, PUF, n°91, 1999.

POUVOIRS (Revue), *Transparence et secret*, PUF, n°97, 2001.

POUVOIRS (Revue), *Serviteurs de l'État*, PUF, n°117, 2006.

PY R., *Le Secrétariat général du Gouvernement*, La Documentation française, NED, n°4779, 1985.

QUERMONNE J.-L., *L'appareil administratif de l'État*, Seuil, Coll. Points Politique, 1991.

RÉMOND R., COUTROT A., BOUSSARD I. (Dir.), *Quarante ans de cabinets ministériels. De Léon Blum à Georges Pompidou*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982.

RIALS S., *Le Premier ministre*, PUF, Que sais-je ?, 1981.

SCHRAMECK O., *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, Dalloz, 2006.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Dossier du travail gouvernemental*, mai 1986.

SECRÉTARIAT GÉNERAL DU GOUVERNEMENT & CONSEIL D'ÉTAT, *Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, 1ère éd., La Documentation française, 2005, www.legifrance.gouv.fr

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT, *Mémento du travail gouvernemental*, avril 2014, non publié.

SÉNELLART M., *Les arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Seuil, Coll. Des Travaux, 1995.

SIMON J., CYTERMANN J.-R. et PERRITAZ A., *Organisation et gestion de l'Éducation nationale*, 10e éd., Berger-Levrault, Coll. Les indispensables, 2010.

THUILLIER G., *Les cabinets ministériels*, PUF, Que sais-je ?, 1982.

WEISS F., *Histoire des fonds secrets sous l'Ancien Régime*, Librairie du Recueil Sirey, 1939.

III/. THÈSES ET MÉMOIRES

ALTWEGG-BOUSSAC M., *Les changements constitutionnels informels*, LGDJ, Coll. des thèses de la Fondation Varenne, t. 76, 2013.

AMPHOUX J., *Le Chancelier fédéral dans le régime constitutionnel de la République fédérale d'Allemagne*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, v. 16, 1962.

AMSON D., *Stabilité gouvernementale et ministérielle sous la Ve République*, Thèse (Dact.), Paris, 1970.

ARROUDJ C., *De la fonction ministérielle*, Thèse (Dact.), Lyon 2, 2007.

BAUDU A., *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France, Éclairage historique et perspectives d'évolution*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2010.

BLIN C., *Le pantouflage saisi par le droit*, Thèse (Dact.), Tours, 2002.

BONDUELLE A., *Le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre sous la Ve République*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 94, 1999.

BONINI F., *L'histoire d'une institution coutumière : le secrétariat général du gouvernement de la République française (1934-1986)*, Thèse (Dact.), Sciences Po Paris, 1986.

CABANNES J., *Le personnel gouvernemental sous la Cinquième République (1959-1986)*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 71, 1990.

CÉLARD A., *Le partage du pouvoir réglementaire de l'État, Contribution à l'étude du système normatif du droit public français*, Thèse (Dact.), Lille 2, 1995.

CLAISSE A., *Le Premier ministre de la Cinquième République*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. XLV, 1972.

COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : leçons d'une expérience,* PUF, 1993.

DILLOARD A., *Les observations en défense de la loi devant le Conseil constitutionnel*, Thèse (Dact.), Paris 1, 2012.

DISANT M., *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel,* LDGJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 135, 2010.

DOMINGO L., *Les actes internes du Parlement : Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, LGDJ, 2008.

DORINET B., *Le Conseil des ministres en France*, Thèse (Dact.), Paris 1, 2005.

DOUENCE J.-C., *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, Paris, LGDJ, 1968.

DUSSART V., *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Lille 2, 1995, CNRS Editions, 2000.

ENDOUVIN B., *Le Conseil des ministres de la République française*, Thèse (Dact.), Paris I, 1990.

FAYE A., *Le secrétariat général du Gouvernement et les questions constitutionnelles*, Mémoire (Dact.), Paris 2, G. Drago (Dir.), 2010.

GAUDRY S., *Le remaniement ministériel*, Thèse (Dact.), Paris II, 1977.

GERRY-VERNIÈRES S., *Les petites sources du droit*, Economica, octobre 2012.

GICQUEL J., *Essai sur la pratique de la Ve République*, LGDJ, 1968.

GLÉNARD G., *L'Exécutif et la Constitution de 1791*, PUF, Coll. Léviathan, 2000.

HARLÉ A., *Le coût et le goût du pouvoir : le désenchantement politique face à l'épreuve managériale, Sociologie clinique des cabinets ministériels*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2008.

HAVAS N., *La responsabilité ministérielle en France, Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la Ve République (2010)*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2012.

HEUSCHLING L., *État de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002.

LANGLOIS-MEURINNE R., *Le Premier ministre dans l'administration française*, Thèse (Dact.), Paris, 1965.

LEROYER S., *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la Ve République. Essai sur une théorie de l'État*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque de Thèses, v. 106, 2011.

LYONNET A., *Problèmes de coordination interministérielle sous l'égide du Premier ministre : les comités interministériels*, Thèse (Dact.), Paris, 1968.

NABLI B., *L'exercice des fonctions d'État membre de la Communauté européenne, Étude de la participation des organes étatiques à la production et à l'exécution du droit communautaire. Le cas français*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2007.

NAK-IN S., *Les ministres de la Ve République française*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 70, 1988,

PELLETIER (X), *L'interministérialité sous la Ve République*, Thèse (Dact.), Paris I, 1996.

PERRIN A., L*'évolution du secrétariat général pour l'administration du ministère de la Défense (1962-2002)*, Mémoire (Dact.), Sciences Po Paris, M. Vaïsse (Dir.), 2005.

PIERRY L., *Le ministre des affaires étrangères. Naissance et évolution d'un représentant de l'État*, Thèse (Dact.), Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse, 2011.

PINI J., « Le Premier ministre, clé de voûte de l'Exécutif ? », *RDFC*, n°2, 2008, p. 73-96.

PINON S., *Les réformistes constitutionnels des années 1930 aux origines de la Ve République*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 114, 2003.

POLLET D., *Les actes inattaquables devant le juge administratif*, Thèse (Dact.), Lille 2, 2006.

POULTIER C., *L'évolution des structures ministérielles de 1800 à 1944*, Thèse (Dact.), faculté de droit de Paris, 1960.

RIVERO J., *Les mesures d'ordre intérieur administratives : Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Paris, Sirey, 1934.

RUEDA F., *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel. Les exemples français, allemand et espagnol*, LDGJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 96, 2000.

SANCHEZ S., *Les règlements des assemblées nationales (1848-1851). Naissance du droit parlementaire moderne*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque des Thèses, t. 119, 2012.

SAVONITTO F., *Les discours constitutionnels sur « la violation de la Constitution » sous la Ve République*, LDGJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 141, 2013.

SINGSUWONU S., *Les remaniements ministériels sous la Ve République*, Thèse (Dact.), Poitiers, 2001.

STECK O., *La contribution de la jurisprudence à la renaissance du pouvoir réglementaire central sous la IIIe République*, LDGJ, Bibliothèque de droit public, t. 255, 2007.

TÜRK P., *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005.

TUSSEAU G., *Les normes d'habilitation*, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, 2006.

VERPEAUX M., *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, PUF, Coll. Les grandes thèses du droit, 1991.

WIENER C., *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 1970.

IV/. ARTICLES, CONTRIBUTIONS ET NOTES

ABRIAL P., « Les attributions du SGDN », *RA*, 1978, n°183, p. 305.

AMSELEK P., « Le rôle de la pratique dans la formation du droit », *RDP*, 1983, n°5, p. 1471-1508.

AMSELEK P., « Autopsie de la contrainte associée aux normes juridiques », *RRJ*, 2008, n°4, p. 1847-1854.

AMSON D., « La démission des ministres sous la IVe République et sous la Ve République », *RDP*, 1975, n°6, p. 1563-1687.

AVRIL P. et GICQUEL J., « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs.*

AVRIL P., « La naissance du droit parlementaire », *in* J. BART et *alii* (Dir.), *La première constitution française*, Actes du colloque de Dijon (1991), Economica, 1993, p. 321-327.

AVRIL P., « Les Conventions de la Constitution », *RFDC*, 1993, n°14, p. 327-340.

AVRIL P., « Réflexions sur l'incompatibilité édictée par l'article 23 C », in *Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 2000, p. 145-149.

AVRIL P., « L'introuvable contrôle parlementaire », *LPA*, 14-15 juillet 2009, n°140, p. 7-8.

AVRIL P., « Les conventions de la Constitution : une jurisprudence organique », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Paris, Éditions Panthéon Assas, Introuvables, 2010, p. 151-156.

BACQUÉ R., « Hors Matignon », *Pouvoirs*, 1997, n°83, p. 59-64.

BADIE B. & BIRNBAUM P., « L'autonomie des institutions politico-administratives. Le rôle des cabinets des présidents de la République et des Premiers ministres sous la Cinquième République », *RFSP*, 1976, n°2, p. 286-309.

BARANGER D., « Normativisme et droit politique face aux changements constitutionnels informels. À propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac », *Jus Politicum*, n°11, décembre 2013.

BARANGER D., « Les constitutions de Michel Troper », *Droits*, juin 2003, n°37, p. 123-147.

BARELLA X., « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, n°4, p. 841-866.

BAUDU A., « L'indemnité représentative de frais de mandat des députés et des sénateurs : manne financière scandaleuse ou indemnité parlementaire justifiée », *RFFP*, septembre 2013, n°123, p. 169-196.

BEAUD O., « Les conventions de la Constitution », *Droits*, 1986, n°3, p. 125-135.

BEAUD O., « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. À propos d'un ouvrage récent », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1999, n°6, p. 68-77.

BEAUD O. et AVRIL P., « Un double regard sur la démission de M. Strauss-Kahn », *RDP*, 1999, n°6, p. 1585 et 1595.

BEAUD O., « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », *Jus Politicum*, juillet 2013, n°9.

BERGEL J.-L., « Ébauche d'une définition de la méthodologie juridique », *RRJ*, 2005, n°5, p. 2649-2658.

BIDEGARAY C., « Pierre Avril à la recherche des ''conventions de la Constitution'' », *RFSP*, 1998, n°5, p. 664-772.

BIGAUT C., « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *RA*, 1987, n°240, p. 582-587.

BIGAUT C., « La spécificité juridique des contrats des membres des cabinets ministériels », *LPA*, 21 décembre 1998, n°152, p. 8-10.

BIROSTE D., « Les fonds spéciaux. Contribution à l'étude des marges du droit », *RFFP n°80* (première partie), décembre 2002, p. 151-189 & *RFFP n°81* (seconde partie), mars 2003, p. 301-322.

BLONDEAU F., « La responsabilité des conseillers ministériels et le cabinet ministériel », *RA*, mai 2003, n°333, p. 246-258.

BODIGUEL J.-L., « Conseils restreints, comités interministériels, réunions interministérielles », *in* DE BAECQUE F. & QUERMONNE J.-L. (Dir.), *Administration et politique sous la Ve République*, Presses de la FNSP, 1981, p. 139-162.

BONNARD R., « La présidence du Conseil », *RDP*, 1935, n°1, p. 74-89.

BROUSSEAUD G., « Premier bilan de l'application SOLON », *CJFI (Courrier juridique des finances et de l'industrie)*, juin 1998, p. 79-82.

BRUÈRE M.-H. & GAXIE D., « Le recrutement extra-parlementaire sous la Ve République », in *Mélanges J.-C. Colliard*, Dalloz, 2014, p. 339-350.

BUISSON J. & CABANNES X., « Les fonds spéciaux et le droit public financier », *LPA*, 3 août 2001, n°154, p. 15-21.

CAMBY J.-P., « L'ordre du jour du Conseil des ministres : un champ à deux voix », *RDP*, 2001, n°2, p. 339-344.

CAMGUILHEM B., « L'illusoire personnalité juridique des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, n°4, p. 867-888.

CAPITANT R., « Le droit constitutionnel non écrit », in *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, Librairie Sirey, Paris, 1934, t.3, p. 1-8.

CAPITANT R., « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1979, n°4, p. 959-970.

CARCASSONNE G., « Typologie des cabinets », *Pouvoirs*, 1986, n°36, p. 85-91.

CARCASSONNE G., « Ce que fait Matignon », *Pouvoirs*, 1994, n°68, p. 31-44.

CARCASSONNE G., « Le Premier ministre et le domaine dit réservé », *Pouvoirs*, 1997, n°83, p. 65-74.

CARCASSONNE G., « Les rapports du Président français et du Premier ministre », *RFAP*, 1997, n°83, p. 397-409.

CARCASSONNE G., « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, 2001, n°97, p. 17-23.

CARITEY J., « Comment faire l'histoire d'un cabinet ministériel ? », *RA*, 1997, n°295, p. 104-111.

CARON M., « Le pouvoir exécutif français et son administration au sein de l'Union européenne », *RRJ*, 2009, n°1, p. 405-439.

CARON M., « Le financement des emplois des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du ''secret-dépense'' », 1ère partie, *RFFP*, août 2014, n°127, p. 215-230 & 2nde partie, *RFFP*, novembre 2014, n°128.

CHALTIEL F., « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du Gouvernement ? », *LPA*, 28 mai 2009, n°106, p. 4-9.

CHANTEBOUT B., « À propos de l'ineffectivité de la Constitution sous la Ve République », *Politeia*, n°4, 2003, p. 35-38.

CHENOT B., « Le ministre, chef d'une administration », *Pouvoirs*, 1986, n°36, p. 79-84.

CHEVALLIER J., « La coutume et le droit constitutionnel français », *RDP*, 1970, n°6, p. 1375-1416.

CHEVALLIER J., « Doctrine juridique et science juridique », *Droit et société*, 2002, n°50, p. 103-119.

CHEVALLIER J., « La reconfiguration de l'administration centrale », *RFAP*, 2005, n°116, p. 715-726.

CLORENNEC-THYS M., « Le Conseil constitutionnel et l'inscription du traitement du Président de la République en loi de finances », *Droit administratif*, mars 2013, n°3, p. 27-28.

COLLIARD C.-A., « Le travail gouvernemental et ses méthodes », *Dalloz*, Chronique, 1948, p. 15.

CONAC G., « Le Secrétariat général du Gouvernement : cinquante ans d'histoire », *in* IFSA, *Le secrétariat général du Gouvernement*, Economica & La Documentation française, 1986, p. 11-31.

CURSOUX-BRUYÈRE S., « Les fonds spéciaux : les zones d'ombre de la réforme », *LPA*, 5 janvier 2006, n°4, p. 3-9.

DAMIEN A., « Le tour extérieur », *RA*, mai-juin 1998, n°303, p. 357-364.

DEBBASCH C., « Président de la République et Premier ministre dans le système politique de la Ve République. Duel ou duo ? », *RDP*, 1982, n°5, p. 1175-1184.

DE CLAUSADE J., « À Bruxelles il faut apporter des ambitions et des propositions », *AJDA*, décembre 2007, p. 613.

DEGOFFE M., « Responsabilité pénale et responsabilité politique du ministre », *RFDC*, 1996, n°26, p. 385-402.

DELION A.-G., « Les conseils et comités interministériels », *AJDA*, 1975, p. 268-276.

DELVOLVÉ P., « Le nouveau statut des délégations de signature », in *Mélanges L. Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 1173-1189.

DEMICHEL A., « De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire », *RDP*, 1960, n°4, p. 616-647.

DENOIX de SAINT MARC R., « Le fonctionnement du Conseil des ministres et du Gouvernement », in AVRIL P.& VERPEAUX M. (Dir.), *Règles et principes non écrits du droit public*, Colloque du Sénat des 28 et 29 mai 1998, Éditions Panthéon Assas (EPA), 2000, p. 231.

DENQUIN J.-M., « Repenser le droit constitutionnel », *Droits*, 2000, n°32, p. 3-6.

DESCLODURES H. & TOULEMONDE G., « Les décrets relatifs à la composition du Gouvernement. Recherche d'une cohérence », *RDP*, 2004, n°1, p. 33-66.

DEUMIER P. & REVET T., « Sources du droit, problématique générale » », *in* Alland D. & Rials S., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2010, p. 1430-1434.

DEVOS-NICQ C., « La responsabilité comptable : le ministre, comptable de fait », in *La responsabilité des gouvernants*, Descartes et Cie, 1999, p. 165-178.

DEZALLAI A., « Les archives du pouvoir exécutif français : illustrations d'exceptions à de grands principes du droit public », *RDP*, 2011, n°1, p. 155-178.

DILLOARD A., « Les observations du Premier ministre dans le cadre de la QPC », *RDP*, juillet 2014, n°4, p. 967.

DOLEZ B., « La composition du Gouvernement sous la Cinquième République », *RDP*, 1999, n°1, p. 131-158.

DOLEZ B., « Quitter le Gouvernement. Démission et révocation des ministres sous la Cinquième République », in BEAUD O. & BLANQUER B., *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes, 1999, p. 245-299.

DOMINO X. & BRETONNEAU A., « Les joies de la modernité : une décennie de contentieux des circulaires », *AJDA*, 2012, p. 691-698.

DORD O., « ‘‘Mens sana in corpore insano’’ : du Gouvernement sous la Ve République », *Pouvoirs*, 2001, n°99, p. 45-58.

DOUMBIA I., « L’exercice par décrets du pouvoir réglementaire par le Président de la République et le Premier ministre dans la jurisprudence du Conseil d’État », *RRJ*, 2003, p. 2185-2204.

DRAGO G., « Le gouvernement de la France sous la Ve République », *LPA*, 2002, n°25, p. 18.

DRAGO R., « Le problème de l’existence d’un ministère de la justice en France », in *Mélanges P. Drai*, Dalloz, 2000, p. 37-45.

DREYFUS J.-D., « L’aménagement, par le Président de la République, de la répartition des compétences en matière de pouvoir réglementaire » », *LPA*, 9 mai 1997, n°56, p. 4-6.

ÉMERI C., « Du Conseil des ministres », in *Mélanges M. Laborde-Lacoste*, Bordeaux, Ed. Bière, 1963, p. 191-212.

FAVOREU L., « Les règlements autonomes n’existent pas », *RFDA*, 1987, n°6, p. 871-884.

FAVOREU L., « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, n°1, p. 71-89.

FAVOREU L., « Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement en droit français », *RFDC*, 1997, n°32, p. 713-726.

DE FORGES P., « Les Secrétariats généraux des ministères » *in* Institut français des sciences administratives, *Les superstructures des administrations centrales*, Paris, Cujas, 1973, p. 97.

GERMAIN J., « Le Conseil des ministres franco-allemand, une institution en voie d’affirmation », *RA*, 2008, n°364, p. 417-422.

GICQUEL J., « Une redéfinition des rapports entre l’Exécutif et le législatif », *Cahiers français*, janvier-février 2001, n°300, p. 12-16.

GICQUEL J., « Le ministre des Finances dans le cadre de la réforme des finances publiques », *in* M. BOUVIER (Dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la Première université de printemps des finances publiques, LGDJ, 2004, p. 46-52.

GICQUEL J., « Sur l'autonomie du droit parlementaire. Aspects récents », *in Mélanges D.-G. Lavroff, La Constitution et les valeurs*, Dalloz, 2005, p. 189-202.

GICQUEL J., « Le programme de travail gouvernemental sous la Ve République. Brèves réflexions sur la main invisible de la République », in *Études en l'honneur de M. L. Philip*, Economica, 2005, p. 99.

GICQUEL J.-É., « La démission du Premier ministre après les élections nationales », *RA*, n°343, 2005, p. 5-17.

GICQUEL J.-É., « Gouvernement », JurisClasseur Administratif, fascicule n°101, 4 janvier 2012 (dernière mise à jour au 29 novembre 2013).

GICQUEL J.-É., « Le conseil constitutionnel et la transparence de la vie publique », *La Semaine juridique*, Éd. Générale, 28 octobre 2013, n°44-45, p. 2020-2022.

GOUAUD C., « Le Conseil des ministres sous la Ve République », *RDP*, 1988, n°2, p. 423-498.

GRANGER M.-A., « Les décrets portant attributions des membres du Gouvernement », *RFDC*, avril 2013, n°94, p. 335-355.

GUETTIER C., « Une nouvelle autorité administrative indépendante : la Commission consultative du secret de la défense nationale », *LPA*, 22 janvier 1999, n°16, p. 5-13.

GUILLAUME M., « La réforme du droit du secret de la défense nationale », *RFDA*, 1998, n°6, p. 1223-1230.

GUILLAUME M., « Le Sceau de France, titre nobiliaire et changement de nom », in *Communication à l'Académie des sciences morales et politiques*, 2006, www.asmp.fr/travaux/communications/2006/guillaume_M.htm, n°135, p. 4-12.

HERTZOG R., « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », in *Mélanges P. Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 445-470.

INSTITUT MICHEL VILLEY (avec la participation de MM. BARANGER D., HALÉVI R., LAUVAUX P., LE DIVELLEC A. et PIMENTEL C.-M.), *La notion de Gouvernement. Aspects historiques et théoriques*, Séminaire de droit politique n°6-7, 26 octobre 2011.

JACQUÉ J.-P., « Le Conseil de l'Union européenne », *in* Auby J-B et Dutheil de la Rochère J. (Dir.), *Droit Administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 49-79.

JAN P., « Parlement et Cour des comptes », *Pouvoirs*, 2013, n°146, p. 107-116.

JÉGOUZO Y., « Le Premier ministre, ministre du développement durable ? », *AJDA*, 2012, p. 673-675.

JÉGOUZO Y., « Structures gouvernementales et changement », *AJDA*, 2012, p. 1025-1028.

JOBERT M., « Le partage du pouvoir exécutif », *Pouvoirs*, 1978, n°4, p. 7-15.

KOUBI G., « Les circulaires du Premier ministre (argumentations et justifications) », in *Études en l'honneur de G. Dupuis*, LGDJ, 1997, p. 187-200.

LABETOULLE D., « La place du décret en Conseil d'État dans l'exercice du pouvoir réglementaire gouvernemental », in *Mélanges J.-P. Costa*, 2007, p. 353-362.

LAFERRIÈRE J., « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1944, n°1, p. 37-38.

LAHMER M., « Le Moment 1789 et la séparation des pouvoirs », *Jus Politicum*, n°12, 2014, p. 1-37.

LANNEAU R., « Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative à la Loi de finances rectificative pour 2012, *Gestion et finances publiques*, avril 2013, n°4, p. 25-29.

LASCOMBE M., « Le Premier ministre, clé de voûte des institutions », *RDP*, 1981, n°1, p. 105-161.

LASCOMBE M., « Les décrets délibérés en Conseil des ministres et le ''rapport Vedel'' », *LPA*, 7 mai 1993, p. 4-7.

LASCOMBE M., « Le soleil a rendez-vous avec la lune : Quel réaménagement des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre ? », *RDP*, 2002, numéro spécial, p. 234-267.

LASCOMBE M. & VANDENDRIESSCHE X., « La réforme de l'État, réforme du Gouvernement ? », *AJDA*, 2004, p. 617.

LASCOMBE M., « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP*, 2008, numéro spécial, p. 173.

LASCOMBE M., « La Ve République se meurt, la Ve République est morte », in *Mélanges J. Gicquel*, Montchrestien, LDGJ, 2008, p. 291.

LASCOMBE M., « Les incompatibilités interministérielles : brèves considérations sur un objet aléatoire », *LPA*, 31 juillet 2014, n°152, p. 30-32.

LASVIGNES S., « Le secrétariat général du Gouvernement », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, n°258, p. 4-16.

LAVEISSIÈRE J., « À propos d'un rapport trop explosif : l'accès aux documents administratifs et la protection du secret des délibérations du gouvernement », *JCP*, 1988, p. 3347.

LE DIVELLEC A., « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009 », *Jus Politicum*, n°6, 2011, p. 1-31.

LEMAIRE F., « Les Conventions de la Constitution dans le système juridique français », *RFDC*, 1998, n°35, p. 451-515.

LEMONTEY J., « Les Trente Glorieuses de la Direction civile du ministère de la Justice (1959-1989) ou l'art de bien légiférer », in *Mélanges J. Buffet, La procédure en tous ses états*, LDGJ, 2004, p. 303-308.

LONG M., « L'organisation du travail gouvernemental », *Revue des Sciences Morales et politiques*, 1982, n°1, p. 89-112.

LUCHAIRE F., « De la méthode en droit constitutionnel », *RDP*, 1981, n°2, p. 275-329.

MACHELON J.-P., « Droit parlementaire », in Alland D. & Rials S., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2010, p. 511-512.

MAGNON X., « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école Aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentative de reconstruction », in *Mélanges L. Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 233-254.

MAÏA J., « Le secrétariat général des affaires européennes », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p. 4-16.

MALHERBE G., « Les nouvelles structures gouvernementales. Gouvernement Ayrault : des innovations ministérielles », *Cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juin 2012, n°323, p. 5-7.

MARCHAND J., « Réflexions sur le principe de transparence », *RDP*, mai-juin 2014, n°3, p. 677-703.

MASSOT J., « Les ministres peuvent-ils avoir une politique du personnel ? », *AJDA*, décembre 1977, p. 603-608.

MASSOT J., « Direction du Gouvernement et Conduite de la politique de la Nation », *RA*, 1980, n°194, p. 125-130.

MASSOT J., « Les catégories de décrets réglementaires : critère matériel et critère formel », in *Mélanges P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 371.

MASSOT J., « Faut-il encore un Premier ministre ? », *LPA*, 22 mai 2008, n°103, p. 5.

MATHIEU B. & VERPEAUX M., « 1962-1992-2002 : pour une périodisation institutionnelle », *RFDC*, 2002, n°53, p. 33-53.

MATHIEU B. & DELCAMP A., « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », Entretien avec MM. A. Vidalies & R. Karoutchi, *Constitutions*, juillet-septembre 2013, n°3, p. 343-356.

MATUTANO E., « Le domaine réservé au ministère de la justice dans la préparation des lois et règlements », *RFDA*, 2005, n°4, p. 721-737.

MAUS D., « Démissions et révocations des Ministres sous la Ve République, *Pouvoirs*, 1986, n°36, p. 117-134.

MESTRE J., « Le Premier ministre, un oublié de la réforme ? », *LPA*, 23 octobre 2009, n°212, p. 13.

MONTAY B., « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la Ve République », *Jus Politicum*, décembre 2013, n°11, p. 1-130.

MORAND-DEVILLER J., « Dans l'ombre de la République, les cabinets ministériels », *LPA*, 23 février 2007, n°40, p. 9.

MORIN M., « La présence du Gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la Ve République », *RDP*, 1986, n°5, p. 1355-1394.

NABLI B., « L'appareil d'État à l'épreuve de l'organisation de la ''présidence française de l'Union européenne'' », *RFDA*, juillet-août 2008, n°4, p. 763-776.

OBERDORFF H., « L'administration des sommets de l'État en France », *RFAP*, juillet-septembre 1997, n°83, p. 411-421.

PACTET P., « Réflexions sur le droit constitutionnel et son enseignement », *RDP*, 2010, n°1, p. 155-169.

PÊCHEUR B., « Le renouveau des secrétariats généraux de ministère », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p. 7-10.

PEZANT J.-L., « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, 1993, n°64, p. 63-74.

PICARD É., « ''Science du droit'' ou ''Doctrine juridique'' », in *Mélanges R. Drago*, Economica, 1996, p. 119-171.

PIMENTEL C.-M., « Reconnaissance et désaveu : contribution à une théorie du droit politique », *Jus Politicum*, 2008, n°1, p. 6.

PIROU X., « L'incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : vers une séparation atténuée des pouvoirs », *RDP*, 2009, n°3, p. 853-875.

PLOUVIN J.-Y., « Le Conseil des ministres, institution seconde », *RA*, 1980, n°197, p. 485-492.

PLUCHON P., « Structures ministérielles sous la IVe République », *RA*, 1966, n°113, p. 497.

LE POURHIET A.-M., « Le remplacement du Premier ministre empêché : intérim ou délégation », *RDP*, 1984, n°4, p. 993.

LE POURHIET A.-M., « Les emplois à la discrétion », *Pouvoirs*, 1987, n°40, p. 121-133.

QUÉROL F., « La loi organique du 1er août 2001 et le ministère chargé des finances : l'institution au service de la réforme ou la réforme aux mains de l'institution ? », in *Études en l'honneur du professeur Mazères*, Litec, 2009.

RECIPON J., « Réflexions sur le clandestin administratif », *RA*, 2012, n°389, p. 483-484.

RENCKI J., « Quand le Trésor se réforme... À propos du projet de transformation (2009-2011) de la Direction générale du trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie », *RFAP*, 2011, n°139, p. 549-562.

RIBES D., « Le rôle du ministre chargé des relations avec le Parlement », *in* FRAYSSE F. & HOURQUEBIE F. (Dir.), *Les Commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Université de Toulouse 1 Capitole, Montchrestien, Lextenso Éditions, 2011, p. 123-134.

ROUBAN L., « Histoire d'une institution : les secrétariats généraux de ministère », *Les cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juillet-août 2006, p. 4-16.

ROUBIER P., « L'ordre juridique et la théorie des sources du droit », in *Mélanges G. Ripert*, Paris, Librairie Pichon et Durant-Auzias, 1950, p. 9.

SAÏDJ L., « Réflexions sur une ''Bastille à Bercy'' : le ministère des finances à l'épreuve des mutations contemporaines », in *Mélanges P. Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 709-721.

SAÏDJ L., « Réflexions sur le ministre en droit financier français », in *Mélanges P. Beltrame*, PUAM, 2010, p. 531-539.

SALON S., « Nominations et emplois à la décision du Gouvernement », *Cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, décembre 2004, p. 4.

SALON S., « Changement politique et haute fonction publique », *Cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, mai 2012, p. 31-32

SALON S., « Les missions du nouveau Gouvernement : entre continuité et changement », *Cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juin 2012, p. 7-8.

SANCHEZ S., « Aux origines du droit parlementaire français : le Traité de confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy », *RFDC*, juillet 2013, n°95, p. 660-686.

SAPIN M., « Le vrai pouvoir de Bercy », *Pouvoirs*, 1994, n°68, p. 55-59.

SAUVÉ J.-M., « Le conseil des ministres », in *Mélanges en l'honneur de J. Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 497-512.

SAVADOGO L., « Quelques observations sur le Conseil des ministres franco-allemand », *RFDC*, 2006, n°67, p. 571-583.

SAVIGNAC J.-C., « La répartition des attributions ministérielles en matière de fonction publique », *Cahiers de la fonction publique et de l'Administration*, juin 2012, n°323, p. 9-11.

SCHRAMECK O., « Influences politiques et garanties juridiques », *AJ*, 1994, p. 429-435.

SERRAND P., « Administrer et gouverner. Histoire d'une distinction », *Jus Politicum*, juillet 2010, n°4.

SEURIN J.-L., « Les cabinets ministériels », *RDP*, 1956, n°6, p. 1207-1294.

STAUB M., « Les secrétaires d'État autonomes », *RDP*, 1981, n°2, p. 377-392.

THIBIERGE C., « Le droit souple, Réflexion sur les textures du droit », *RTD Civ.*, 2003, p. 599-628.

THUILLIER G., « Comment étudier une direction de ministère ? », *RA*, 1995, n°287, p. 472-482.

TOULEMONDE G., « Le parlementaire en mission : encore parlementaire ou déjà agent du Gouvernement », *LPA*, n°152, p. 55-60.

TROPER M., « La séparation des pouvoirs », in Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, La Documentation française, Plon, 1992, t. 2, p. 183.

TROPER M., « L'émergence du Gouvernement », in *Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 1999, p. 133-139.

TROPER M., « Science du droit », *in* Alland D. & Rials S., *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Coll. Quadrige, 2010, p. 1394.

TÜRK P., « Six ans d'activité de la Commission consultative de la Défense nationale », *LPA*, 24 juin 2005, n°125, p. 4-13.

TURPIN D., « La présidence du Conseil des ministres », *RDP*, 1987, n°3, p. 873-898.

VANDENDRIESSCHE X., « L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la Cinquième République », *RDP*, 1996, n°3, p. 637-701.

VERPEAUX M., « La place du gouvernement dans la Constitution de 1958 », Quarantième anniversaire de la Constitution du 4 octobre 1958, www.conseil-constitutionnel.fr.

VERPEAUX M., « La transparence de la vie publique face au juge constitutionnel », *La Semaine Juridique, Éd. Administration et collectivités territoriales*, 27 janvier 2014, n°4, p. 27-34.

VIRALLY M., « Le juriste et la science du droit. À propos de la traduction de la ''Théorie pure du droit'' », *RDP*, 1964, n°3, p. 591-611.

WACHSMANN P., « La séparation des pouvoirs contre les libertés ? », *AJDA*, 2009, p. 617-619.

YOLKA P., « Le pouvoir de nomination du chef de l'État sous la Ve République », *RDP*, 1999, n°3, p. 719-758.

ZALMA G., « L'hégémonie du ministre des finances dans le droit budgétaire de l'État », *RDP*, 1985, p. 1653-1685.

V/. RAPPORTS OFFICIELS

ANZIANI A., *Rapport d'information du Sénat n°112, Programme Coordination du travail Gouvernemental*, enregistré à la présidence du Sénat le 17 novembre 2011.

ANZIANI A., *Rapport d'information du Sénat n°154, Programme Coordination du travail Gouvernemental et Publications officielles*, enregistré à la présidence du Sénat le 22 novembre 2012.

ANZIANI A., *Rapport d'information du Sénat n°162, Programme Coordination du travail Gouvernemental et Publications officielles*, enregistré à la présidence du Sénat le 21 novembre 2013.

ATTALI J. (Prés.), *Commission pour la libération de la croissance française, 300 décisions pour changer la France*, La Documentation française & XO Éditions, 2008.

AUBERT F., *Rapport d'information n°1455 de la Commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 25 février 2004.

BALLADUR É. (Prés.), *Une Ve République plus démocratique*, Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage de la Ve République, Fayard, La documentation française, 2008.

BOUVIER C. (Dir.), *Rapport à madame le ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, Instructions fiscales. Propositions pour améliorer la sécurité juridique en matière fiscale*, La Documentation française, avril 2011.

CONSEIL D'ÉTAT, *Sécurité juridique et complexité du droit*, La documentation française, Rapport public 2006.

CONSEIL D'ÉTAT & INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport sur la coordination du travail interministériel*, La Documentation française, juillet 2007.

CONSEIL D'ÉTAT, *L'administration française et l'Union européenne, Quelles influences ?, Quelles stratégies ?*, La Documentation française, Rapport public 2007.

COUR DES COMPTES, *Les dépenses de communication des ministères*, Communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2011.

COUR DES COMPTES, *Rapport remis au Premier ministre sur l'organisation et fonctionnement du service d'information du Gouvernement*, septembre 2012.

COUR DES COMPTES, *Rapport au Premier ministre sur le rôle et la gestion du secrétariat général de la mer*, juillet 2013.

DE COURSON C. (Prés.), *Rapport de la Commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission*

d'un membre du Gouvernement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2013.

DALLIER P. & DE MONTGOLFIER A., *Rapport d'information du Sénat n°60, Rapport sur l'enquête de la Cour des comptes relative au bilan de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI)*, enregistré à la présidence du Sénat le 25 octobre 2011.

DALLOZ M.-C., *Rapport d'information n°251, Annexe 12 Direction de l'action du Gouvernement, Publications officielles et information administrative*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

DALLOZ M.-C., *Rapport d'information n°235, Direction de l'action du Gouvernement*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012.

FLOCH J., *Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes*, n°1594, 12 mai 2004.

LE FUR M., *Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1395, Annexe 36, Pouvoirs publics*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION & CONSEIL GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER, *Mission d'audit de modernisation, Rapport sur la rationalisation des fonctions de soutien des services du Premier ministre*, novembre 2006.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport du groupe interministériel de réflexion sur les logements de fonction de l'État*, décembre 2003.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *Rapport relatif à la structuration de la politique de contrôle et d'audit internes de l'État*, octobre 2009.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES & INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, *Rapport sur le parc automobile de l'État*, avril 2004.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES & INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, *Mission d'audit et de modernisation, Rapport sur l'assurance des véhicules de l'État,* octobre 2006.

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Rapport d'activité 2011*.

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES & INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Bilan de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)*, septembre 2012.

JOSPIN L. (Prés.), *Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, Pour un renouveau démocratique*, remis au président de la République le 9 novembre 2012.

LARCHER G., *Rapport de la Commission d'enquête chargé de recueillir tous les éléments d'information sur les conditions dans lesquelles il a été décidé d'admettre sur le territoire français M. Georges Habache, dirigeant du Front populaire de Libération de la Palestine (F.P.L.P), créé en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 15 avril 1992 et remis à M. le président du Sénat, le 17 juin 1992.*

LAUNAY J., *Rapports d'information annuels de l'Assemblée nationale pour les PLF sur la mission Pouvoirs publics* de 2007 à 2012.

LOGEROT F., *Note du Premier président de la Cour des comptes à l'attention de Monsieur le Premier ministre relative au régime des fonds spéciaux*, 10 octobre 2001.

MALLET J.-C. (Prés.), *Défense et sécurité nationale – Le Livre blanc*, La Documentation française, juin 2008.

MANDELKERN D. (Prés.), *La qualité de la réglementation*, Groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, La Documentation française, mars 2002.

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Rapport d'activité ministériel 2004*, La Documentation française, 2005.

PICQ J. (Dir.), *L'État en France, Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, mai 1994.

SAUVÉ J.-M. (Prés.), *Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêt dans la vie publique*, remis au Président de la République le 26 janvier 2011.

SÉNAT, *Étude de législation comparée, La composition du Gouvernement*, n°94, 2001.

SILICANI J.-L. & LENICA F., *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale*, La Documentation française, avril 2004.

VEDEL G. (Prés.), *Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, JO du 16 février 1993, p. 2543.

VI/. QUESTIONS PARLEMENTAIRES

Réponse à la question écrite n°20232 de M. Éric Raoult, J.O.A.N. du 18 décembre 1989, p. 5537.

Réponse à la question écrite n°31050 de M. Jean-Louis Masson, J.O.A.N. du 5 février 1996, p. 644.

Réponse à la question écrite n°141 de M. René Dosière, J.O.A.N. du 1er avril 2008, p. 2838.

Réponses aux questions écrites de M. René Dosière publiées au J.O.A.N. du 12 août 2008 ainsi qu'au J.O.A.N du 6 avril 2010.

Réponse à la question écrite n°29494 de M. René Dosière, J.O.A.N. du 5 mai 2009, p. 4223.

Réponse à la question écrite n°79172 de M. René Dosière du 25 mai 2010, p. 8504, J.O.A.N. du 3 août 2010.

Réponse à la question écrite n°74480 de M. René Dosière, J.O.A.N. du 15 juin 2010, p. 6579.

Réponse à la question écrite n°88832 de M. Cosyns du 21 septembre 2010, J.O.A.N. du 10 mai 2011, p. 4780.

Réponse à la question écrite n°75892 de M. René Dosière, J.O.A.N. du 1er mars 2011, p. 1959.

Réponse à la question écrite n°109231 de M. René Dosière, J.O.A.N. du 28 juin 2011, p. 6855.

Réponse à la question écrite n°109229 de M. René Dosière, J.O.A.N du 28 juin 2011, p. 6854.

Réponse à la question écrite n°116805 de M. René Dosière, J.O.A.N. du 18 octobre 2011, p. 11038.

Réponse à la question écrite n°116807 de M. René Dosière, J.O.A.N. du 18 octobre 2011, p. 11039.

Question écrite n°116842 de M. René Dosière, J.O.A.N du 23 août 2011, p. 8939.

Réponse à la question écrite n°4009 de M. René Dosière du 11 septembre 2012, J.O.A.N. du 23 octobre 2012.

Réponses aux questions écrites n°270 à 280 de M. François Cornut-Gentille, J.O.A.N. du 3 juillet 2012.

Réponses aux questions écrites de M. Patrice Verchère n°7971, n°7972, n°7975, n°7978, n°7980, n°7986, n°7988, n°7989, n°7998, n°8001, J.O.A.N. du 23 octobre 2012, p. 5868, p. 5876, p. 5844, p. 5869, p. 5840, p. 5835, p. 5893, p. 5903, p. 5895 et p. 5838.

Réponses aux questions écrites de M. Nicolas Dhuicq n°9114, n°9124, n°9126, n°9132, n°9141, n°9144, n°9147, n°9154, n°9157, n°9158, J.O.A.N. du 6 novembre 2012, p. 6213, p. 6218, p. 6220, p. 6236, p. 6255, p. 6217, p. 6242, p. 6254, p. 6258, p. 6259.

Réponse à la question écrite n°141 de M. François Cornut-Gentille, J.O.A.N. du 5 mars 2013, p. 2625.

Réponse à la question écrite n°26142 de M. Dominique Tian du 7 mai 2013, J.O.A.N. du 25 juin 2013, p. 6630.

Réponse à la question écrite n°12605 de M. Philippe Meunier, J.O.A.N. du 17 septembre 2013, p. 9720.

Question écrite n°44531 de M. Michel Zumkeller, J.O.A.N. du 3 décembre 2013, p. 12516.

Question n°50118 de M. Yannick Moreau, J.O.A.N. du 18 février 2014, p. 1512.

VII/. ESSAIS, OUVRAGES POLITIQUES ET JOURNALISTIQUES

AMSON D., *La République du flou*, Odile Jacob, 2002.

ANDRÉANI J.-L., *Bail précaire à Matignon, Au cœur du pouvoir, 8 premiers ministres racontent*, Jacob Duvenet, 2006.

AURIOL V., *Journal du septennat*, Tallendier, 1952.

BACQUÉ R., *L'enfer de Matignon*, Albin Michel, 2008.

BALLADUR É., *L'arbre de mai*, Atelier Marcel Jullian, 1979.

BALLADUR É., *Deux ans à Matignon*, Plon, 1995.

BELIN R., *Lorsqu'une République chasse l'autre (1958-1962). Souvenirs d'un témoin*, Michalon, 1999.

BENARD-CROZAT M., *Service de Protection des Hautes Personnalités*, Crépin-Leblond, 2010.

BONTE B., *Dans le secret du Conseil des ministres*, Editions de Minuit, 2011.

BRONNEC T. & FARGUES L., *Bercy au cœur du pouvoir, Enquête sur le ministère des Finances*, Denoël Impacts, 2011.

BURIN DES ROZIERS É., *De Gaulle et le service de l'État*, Plon, 1977.

COHEN S., *Les conseillers du président*, PUF, 1980.

COIGNARD S. & WICKHAM A., *L'omerta française*, Albin Michel, 1999.

COUVE DE MURVILLE M., *Une politique étrangère (1958-1969)*, Plon, 1971.

DELMAS J.-C., *L'ardeur*, Stock, 1975.

CHENOT B., *Être ministre*, Plon, 1967.

CHEVÉNEMENT J.-P., *Le pari français sur l'intelligence*, Flammarion, 1985.

CHIARADIA É., *L'entourage du général de Gaulle (juin 1958-avril 1959)*, EPU, 2007.

DEBRÉ M., *Gouverner (1958-1962)*, 1988, Albin Michel.

DEBRÉ M., *Mémoires*, Albin Michel, 1984.

DELAHOUSSE M., *Justice, le ministère infernal*, Flammarion, 2009.

DIOT J.-P. & HUBERSON L., *Garde du corps - 15 ans au Service des hautes personnalités*, Cherche midi, 2010.

DOSIÈRE R., *L'argent caché de l'Élysée*, Seuil, 2007.

DOSIÈRE R., *L'argent de l'État, Un député mène l'enquête*, Seuil, 2012.

DOSIÈRE R., *L'État au régime, Gaspiller moins pour dépenser mieux*, Seuil, septembre 2012.

DUHAMEL P. & SANTAMARIA J., *L'Élysée, coulisses et secrets d'un palais*, Plon, 2012.

DULONG C., *La vie quotidienne à l'Élysée au temps de Charles de Gaulle*, Hachette, 1974, Éd. 1990.

DURANT P., *Haute Protection - La protection des hautes personnalités de De Gaulle à Sarkozy*, Nouveau Monde, 2010.

FABIUS L., *Les blessures de la vérité*, Flammarion, 1995.

FILLON F., *La France peut supporter la vérité*, Albin Michel, 2006.

FOURNIER J., *Itinéraire d'un fonctionnaire engagé*, Albin Michel, 2008.

FRÈCHES J., *Voyage au centre du pouvoir. La vie quotidienne à Matignon au temps de la cohabitation*, Odile Jacob, 1989.

GIROUD F., *La comédie du pouvoir*, Fayard, 1977.

HUCHON J.-P., *Jours tranquilles à Matignon*, Grasset, 1993.

JOBERT M., *Par trente-six-chemins*, Albin Michel, 1984.

JUPPÉ A., *Entre nous*, Nil, 1996.

KESLER J.-F., *Les hauts fonctionnaires, la politique et l'argent*, Albin Michel, 2006.

LASCOUMES P., *Une démocratie corruptible, Arrangements, favoritismes et conflits d'intérêts*, La République des idées, Seuil, 2011.

MACHURET P., *La République à la Lanterne*, Le Seuil, 2010.

MAUROY P., *C'est ici le chemin*, Flammarion, 1982.

MAUROY P., *Mémoires, Vous mettrez du bleu au ciel*, Plon, 2003.

MASSOT J., *L'arbitre et le capitaine, Essai sur la responsabilité présidentielle*, Flammarion, 1987.

MESSMER P., *Mémoires*, Albin Michel, 1992.

OTTENHEIMER G., *Les Intouchables : grandeur et décadence d'une caste : l'Inspection des Finances*, Albin Michel, 2004.

PEYREFITTE A., *C'était de Gaulle*, Fayard, 1997.

PFISTER T., *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'Union de la gauche*, Hachette, 1985.

PFISTER T., *Dans les coulisses du pouvoir : la comédie de la cohabitation*, Albin Michel, 1986.

POMPIDOU G., *Le nœud gordien*, Plon, 1974.

RAFFARIN J.-P., *Pour une nouvelle gouvernance, L'humanisme en actions*, Édition l'Archipel, 2002.

RAIMOND J.-B., *Le Quai d'Orsay à l'épreuve de la cohabitation,* Flammarion, 1989.

SCHRAMECK O., *Matignon Rive gauche (1997-2001), Seuil, 2001.*

SCHIFRES M. & SARAZIN M., *L'Élysée de Mitterrand*, Paris, Moreau.

TARDIEU A., *La réforme de l'État*, Flammarion, 1934.

VIII/. ARTICLES DE PRESSE

« Le tandem et le fusible », *Le Monde* du 27 août 1976.

« M. Hernu, un ''fusible menacé'' », *Le Monde* des 18 et 19 août 1985.

« Manèges », *Le Monde* du 28 septembre 1985.

« Alain Juppé s'offre la démission de son ministre de l'Économie », *Libération* du 26 août 1995.

« Scènes de haine ordinaire à droite », *Le Monde* du 25-26 avril 1999.

« Jospin-Chirac, le poison des affaires », *L'Express* du 11 novembre 1999.

« Entre Chirac et Jospin, la cohabitation se corse », *Libération* du 14 février 2001.

« Comment M. Raffarin a réussi à augmenter le salaire des ministres », *Le Monde* du 1er septembre 2002.

« Canicule : la Santé, ministère de l'Isolement », *Libération* du 6 novembre 2003.

« Philippe Briand quitte son ministère pour garder son entreprise », *Le Monde* du 16 avril 2004.

« Le triumvirat de Matignon », *Le Monde* des 17 et 18 juin 2006.

« L''ouverture'' de Nicolas Sarkozy séduit certains socialistes », *Le Monde* du 9 mai 2007.

« Alain Juppé quitte le Gouvernement », *L'Express* du 17 juin 2007.

« Bockel, victime de ses positions sur la Françafrique », *Le Figaro* du 20 mars 2008.

« Ces premières dames qui nous gouvernent *», Les Dossiers du Canard,* n°108, juillet 2008.

« La résurrection du Premier ministre », *Le Monde* du 21 août 2008.

« Seize ministres au rapport chez Fillon », *Le Monde* du 5 septembre 2008.

« Les frais de personnel des ministres explosent », *Le Monde* du 6 novembre 2008.

« Un logement de fonction pour une fille de ministre », *Le Canard enchaîné* du 19 mai 2010.

« Fadela accorde à son frère le droit au logement de fonction », *Le Canard enchaîné* du 2 juin 2010.

« Le service de protection des hautes personnalités mène grand train », *Le Monde* du 7 juin 2010.

« Christine Boutin ou comment se faire augmenter », *Le Canard enchaîné* n°4676 du 9 juin 2010.

« Christine Boutin toucherait près de 18 000 euros mensuels », *Le Monde* du 9 juin 2010.

« Rama Yade se démarque du discours de Dakar de Sarkozy », *Le Monde* du 29 octobre 2010.

« Voyages des ministres : quelles consignes, quels abus ? », *Le Monde* du 8 février 2011.

« Michèle Alliot-Marie quitte le gouvernement », *Le Point* du 27 février 2011.

« Les dessous du cyber-espionnage de Bercy », *L'Express* du 7 mars 2011.

« Le pouvoir exécutif reste maître de la décision sur la levée du secret-défense », *Le Monde* du 12 novembre 2011.

« Dosière a visité l'appartement de Fillon », *Le Figaro* du 9 février 2012.

« Les ministres battus aux législatives ne resteront pas au gouvernement », *Le Monde* du 16 mai 2012.

« Avant la charte de déontologie, Fillon avait multiplié les circulaires dès 2007 », *Le Monde* du 19 mai 2012.

« Hollande garde *La Lanterne* : tout un symbole », *Libération* du 29 mai 2012.

« Les dessous de l'éviction de Nicole Bricq du ministère de l'écologie », *Le Monde* du 26 juin 2012.

« Quels ministres bénéficient d'un domicile de fonction ? », *L'Express* du 11 juillet 2012.

« Le compte suisse du ministre du Budget Jérôme Cahuzac », *Mediapart* du 4 décembre 2012.

« Le gouvernement embarrassé par les accusations contre Jérôme Cahuzac », *Le Monde* du 6 décembre 2012.

« Ministres…et cumulards d'indemnités ! », *Le Nouvel observateur* du 19 décembre 2012.

« Christophe Chantepy, le ‘‘surgé’’ des cabinets ministériels à Matignon », *Le Monde* du 16 janvier 2013.

« Discipline de Conseil », *Le Monde* du 15 février 2013.

« Jérôme Cahuzac démissionne du gouvernement en réaffirmant son innocence », *Le Monde* du 19 mars 2013.

« L'Exécutif patauge dans la fuite des cabinets », *Libération* du 26 mars 2013.

« Jérôme Cahuzac s'est résolu à passer aux aveux », *Le Monde* du 4 avril 2013.

« Ayrault : une déclaration de patrimoine des ministres pour ‘‘recréer de la confiance’’ », *Le Monde* du 8 avril 2013.

« L'inquiétude des ministres face au risque de ‘‘déballage’’ », *Le Monde* du 13 avril 2013.

« Argent liquide et vente de tableaux : des découvertes gênantes lors d'une perquisition chez Claude Guéant », *Le Canard enchaîné* du 1er mai 2013.

« Derrière l'affaire Guéant, les primes de cabinet des ministres », *Le Monde* du 6 mai 2013.

« Espionnage : Hollande demande des garanties à Washington… », *Le Monde* du 1er juillet 2013.

« Claude Guéant : une défense qui s'effrite », *Le Monde* du 7 mai 2013.

« Primes : Claude Guéant percevait des frais d'enquête », *Le Monde* du 11 juin 2013.

« Affaire des primes en liquide : Guéant visé par une enquête préliminaire », *L'Express* du 14 juin 2013.

« Moraliser la vie politique : la transparence oui mais pas n'importe laquelle » (JAN. P), *Le Huffington Post* du 24 juin 2013.

« Delphine Batho, le péché d'orgueil », *Le Monde* du 4 juillet 2013.

« Les fonds suspects de Claude Guéant intéresseraient toujours la justice », *Le Monde* du 31 juillet 2013.

« Le gouvernement fait sa rentrée sur le thème ‘‘la France en 2025’’ », *Le Monde* du 19 août 2013.

« Si vous n'avez rien suivi de l'affaire Cahuzac », *Le Monde* du 30 août 2013.

« Affaire Snowden : le Quai d'Orsay a été visé par la NSA », *L'Express* du 1er septembre 2013.

« Hamon, Montebourg et Taubira : la rentrée des rebelles », in *Le Point* du 13 septembre 2013.

« Cybersécurité : les ministres interdits de Smartphone », *L'Express* du 10 septembre 2013.

« Cahuzac : le rapport de la commission devrait blanchir le gouvernement », *Le Monde* du 17 septembre 2013.

« Commission Cahuzac : les membres de l'UMP ''rejettent en bloc'' le rapport final », *Le Monde* du 8 octobre 2013.

« Les révélations d'Edouard Snowden, un séisme planétaire », *Le Monde* du 20 octobre 2013.

« Quand Royal envisageait de rester présidente de région », *Le Monde* du 2 avril 2014.

« Et le premier couac oppose… Bercy au Quai d'Orsay », *Le Monde* du 3 avril 2014.

« Hollande-Valls, comment ça va marcher », *Le JDD* du 13 avril 2014.

« La ministre Yamina Benguigui suspectée d'avoir menti sur sa déclaration de patrimoine », *Le Monde* du 31 mars 2014.

« Gouvernement Valls : entre continuité institutionnelle et fragilité politique » (JAN. P), *Le Huffington Post* du 2 avril 2014.

« Un Premier ministre élevé à la méthode Jospin », *Libération* du 7 avril 2014.

« La garde prétorienne de Manuel Valls à Matignon », *Le Monde* du 16 avril 2014.

« À Bercy, Arnaud Montebourg et Michel Sapin organisent leur cogestion », *Le Monde* du 18 avril 2014.

« L'Élysée reprend à Matignon un service stratégique chargé des sujets européens », *Le Monde* du 26 avril 2014.

« Non, le salaire des secrétaires d'État n'a pas augmenté », *Le Monde* du 29 avril 2014.

« Conflit d'intérêts : le conseiller de Taubira avait été mis en garde », *Le Point* du 14 juin 2014.

« Accusé de conflit d'intérêts, un conseiller de Christiane Taubira démissionne », *Acteurs publics* du 16 juin 2014.

« Frédéric Cuvillier, dernier ministre à déroger à la règle du non-cumul », *Le Figaro* du 24 juin 2014.

« François Hollande, illico texto », *Libération* du 20 juillet 2014.

« À la Fête de la rose, Montebourg et Hamon mettent la pression sur Hollande », *Le Monde* du 24 août 2014 .

« La démission du Gouvernement, une question d'autorité », *Le Monde* du 26 août 2014.

« Thévenoud contraint à démissionner du gouvernement pour s'être soustrait au fisc », *Le Monde* du 4 septembre 2014.

« Thévenoud, ministre viré pour des ''retards de déclaration'' au fisc », *Libération* du 4 septembre 2014.

IX/. RESSOURCES INTERNET

acteurspublics.com

agriculture.gouv.fr

archives.gouvernement.fr

assemblee-nationale.fr

conseil-constitutionnel.fr

conseil-etat.fr

ccomptes.fr

ccomptes.fr/Publications/Publications/Organisation-et-fonctionnement-du-service-d-information-du Gouvernement

culturecommunication.gouv.fr

data.gouv.fr

declarations-patrimoine.gouvernement.fr

defense.gouv.fr

defense.gouv.fr/portail-defense/ministere/organisation/organisation-du-ministere-de-la-defense/organismes-dependant-du-ministre/organismes-dependant-du-ministre.

deutschland-frankreich.diplo.de.

developpement-durable.gouv.fr

dila.premier-ministre.gouv.fr

diplomatie.gouv.fr

economie.gouv.fr

education.gouv.fr

elysee.fr

enseignementsup-recherche.gouv.fr

etalab.gouv.fr

femmes.gouv.fr

fonction-publique.gouv.fr

france-allemagne.fr

gouvernement.fr

www.hatvp.fr

justice.gouv.fr

interieur.gouv.fr

interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration/Histoire-de-l-IGA

jeunes.gouv.fr

journaldunet.com/economie/magazine/logement-de-fonction-des-ministres/jean-marc-ayrault.shtml

journal-officiel.gouv.fr

ladocumentationfrançaise.fr

lannuaire.service-public.fr

legifrance.gouv.fr.

leguidedupouvoir.fr

modernisation.gouv.fr

outre-mer.gouv.fr

performance-publique.budget.gouv.fr

premier-ministre.gouv.fr

premier-ministre.gouv.fr, 19 juillet 2001

senat.fr

sgae.gouv.fr

sgdsn.gouv.fr

sgmer.gouv.fr

social-sante.gouv.fr

territoires.gouv.fr

travail-emploi.gouv.fr

vie-publique.fr.

ville.gouv.fr

X/. JURISPRUDENCES ET AVIS

Idée d'organisation interne du Gouvernement

Cons. const., n°82-142 DC, 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification*, Rec. p. 52, §15.

Principe de séparation des pouvoirs

- ✓ ***Conseil constitutionnel***

Cons. const., n°2005-532 du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Rec. p. 31, §5.

Cons. const., n°2009-577 DC du 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision,* Rec. p. 64, §30.

Cons. const., n°2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,* Rec. p. 84, §6 et 16.

Cons. const., n°2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale,* Rec. p. 120, §59 à 62.

Cons. const., n°2011-192 QPC du 10 novembre 2011, *Mme Ekaterina B., épouse et autres (Secret défense*), Rec. p. 528.

Cons. const., n°2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*, Rec. p. 461, §79-83.

Cons. const., n°2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière,* J.O. du 7 décembre 2013, p. 19958, §78 & 79.

- ✓ ***Conseil d'État***

CE, Sect., 11 décembre 1942, *Champsavoir*, Rec. p. 344.

Protection et encadrement du pouvoir réglementaire autonome

- ✓ ***Conseil d'État***

CE, 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, Rec. p. 364.

- ✓ ***Conseil constitutionnel***

Cons. const., n°68-35 DC du 30 janvier 1968, *Loi relative aux évaluations de base à certains impôts directs locaux*, Rec. p. 19, §1.

Cons. const., n°82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, Rec. p. 57, §11.

Cons. const., n°2004-493 DC du 26 février 2004, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale (articles 86 et 143)*, Rec. p. 64, §3.

Cons. Const., n°2005-200 L, 24 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code de l'éducation*, Rec. p. 54, §1.

Cons. const., n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, Rec. p. 72, § 22 et 23.

Cons. Const., n°2012-649 DC du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives,* §10, Rec. p. 142.

Principe d'autonomie financière des pouvoirs publics

Cons. const., n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, Rec. p. 99, §25.

Cons. const., n°2001-456 du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, Rec. p. 180, §46.

Cons. const., n°2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012*, Rec. p. 461, §79-83.

Actes *de* Gouvernement relatifs à l'organisation gouvernementale

CE, 2 novembre 1955, *Sieur Casanova*, Rec. p. 132.

CE, 10 janvier 1958, *Deville*, Rec. p. 27.

CE, 29 janvier 1965, *Sieur Mollaret et Syndicat national des médecins, chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics*, Rec. p. 61.

CE, 29 novembre 1968, *Tallagrand*, Rec. p. 607.

CE, 13 juillet 1979, *Coparex*, Rec. p. 319.

CE, Ass., 23 novembre 1984, *Association « les Verts » Parti écologiste et autres*, Rec. p. 382.

CE, 25 mars 1987, *Goujon*, Rec. p. 103.

CE, 2 décembre 1987, *Mademoiselle Pokorny*, Rec. p. 392.

CE, 16 novembre 1998, *Lombo*, Rec. p. 407.

CE, 23 septembre 1992, *Gisti et MRAP*, Rec. p. 346.

CE, Ass., 4 juin 1993, *Association des anciens élèves de l'ÉNA*, Rec. p. 168.

CE, Ass., 15 avril 1996, *Syndicats CGT des hospitaliers de Bédarieux*, n°120273.

CE, 10 mai 1996, *Mademoiselle Bourla et « Mouvement de la législation contrôlée »*, Rec. p. 881.

CE, 29 décembre 1999, *Lemaire*, n°196858.

CE, 10 janvier 2001, *Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*, Rec. p. 2.

CE, 16 septembre 2005, *Hoffer*, Rec. p. 691.

Mesures d'ordre intérieur relatives à l'organisation gouvernementale

CE, Ass., 26 octobre 1956, *Association générale des administrateurs civils*, Rec. p. 391.

CE, 14 janvier 1959, *Valéani*, Rec. p. 39.

CE, Sect., 8 mars 1963, *Mailhol*, Rec. p. 147.

CE, 30 janvier 1981, *Syndicat général des impôts FO*, Rec. p. 861.

Composition et démission du Gouvernement

- ✓ ***Conseil constitutionnel***

Cons. const., n° 2000-26 REF du 6 septembre 2000, *Hauchemaille*, J.O. du 9 septembre, Rec. p. 140, §8 à 10.

Cons. const., n°2002-19 ELEC du 22 mai 2002, *Hauchemaille et association Déclic*, Rec. p. 127, §6.

- ✓ ***Conseil d'État***

CE, 21 décembre 1994, *Société Grands magasins Galerie Lafayette*, Rec. p. 745.

Statut des membres du Gouvernement

- ✓ *Conseil constitutionnel*

Cons. Const., n°67-439 AN, 21 juin 1967, *A.N. Rhône (4ème circ.)*, Rec. p. 133, §3.

Cons. const., n°75-821/822 AN, 28 janvier 1976, A.*N., Vienne (2ème circ.)*, Rec. p. 77, §3.

Cons. Const., n°83-165 DC, 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, Rec. p. 30.

Cons. const., n°84-177 DC, *Loi relative au statut du territoire de la Polynésie française, et notamment son article 10*, Rec. p. 66, §4.

Cons. const., n°84-178 DC du 30 août 1984, *Loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, et notamment ses articles 12, 131 et 137*, Rec. p. 69, §5.

Cons. const., n°86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication,* Rec. p. 141, §54.

Cons. Const., n°2010-20/21 QPC du 06 août 2010, *M. Jean et autres*, §6, Rec. p. 203 & Cons. Const., n°2013-30 I du 19 décembre 2013.

Cons. const., n°2013-676 DC, 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique,* J.O. du 12 octobre 2013, p. 16847, § 58 à 62.

Cons. Const., n°2013-30 I du 19 décembre 2013, *Situation de Mme Sophie Dion au regard du régime des incompatibilités parlementaires*, §3, J.O. du 22 décembre 2013

- ✓ ***Conseil d'État***

CE, 20 mars 1974, *Bourges*, Rec. p. 382.

CE, 6 janvier 1995, *Nucci*, Rec. p. 7.

CE, 9 juillet 1997, M. *Picard, Me Turquet et a.*, Rec. p. 625.

CE, 29 décembre 1997, *Tranquard*, Rec. p. 17.

- ✓ ***Cour de discipline budgétaire et financière***

CDBF, 22 juin 1992, *Loing*, Rec. p. 632.

Intérims ministériels et affaires courantes

- ✓ ***Conseil constitutionnel***

Cons. const., n°89-264 DC du 9 janvier 1990, *Loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993*, Rec. p. 46, §5.

Cons. const., n°89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, Rec. p. 110, §8.

Cons. const., n°89-269 DC du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, Rec. p. 973, §6.

- ✓ ***Conseil d'État***

CE, 29 janvier *1965, Sieur Mollaret et Syndicat national des médecins, chirurgiens et spécialistes des hôpitaux publics*, Rec. p. 61.

CE, 27 mai 1966, *Société de crédit commercial et immobilier*, Rec. p. 365.

CE, Ass., 31 octobre 1980, *Fédération nationale des unions de jeunes avocats et autres*, Rec. p. 395.

CE, 31 octobre 1980, *FEN, SNI et CGT et autres*, Rec. p. 385.

CE, 20 janvier 1988, *Commune de Pommerol*, Rec. p. 1137.

Autonomie dans la répartition des compétences entre les membres du Gouvernement

Cons. const., n°69-56 L du 9 juillet 1969, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article premier de la loi du 19 décembre 1961 instituant un centre national d'études spatiales et article premier de la loi du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche,* Rec. p. 31, §1.

Cons. const., n°70-63 L du 9 juillet 1970, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article 10, premier alinéa, de la loi du 10 juillet 1964, portant réorganisation de la région parisienne,* Rec. p. 41, §2.

Fonctions des membres du Gouvernement

- ✓ ***Conseil constitutionnel***

Cons. const., n°69-56 L du 9 juillet 1969, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article premier de la loi du 19 décembre 1961 instituant un centre national d'études spatiales et article premier de la loi du 3 janvier 1967 portant création d'organisme de recherche,* Rec. p. 31, §1 et 2.

Cons. const., n°80-120 DC du 17 juillet 1980, *Loi modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968*, Rec. p. 39, §6.

Cons. const., n°88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, Rec. p. 18, §15.

Cons. const., n°90-281 DC du 27 décembre 1990, *Loi sur la réglementation des télécommunications*, Rec. p. 91.

Cons. const., n°93-324 DC du 3 août 1993, *Indépendance de la Banque de France*, Rec. p. 208, §14 et 15.

Cons. const., n°2000-28 REF du 11 septembre 2000 *sur une requête présentée par Monsieur Alain Meyet,* Rec. p. 148.

Cons. const., n°2009-216L du 9 avril 2009, Rec. p.93, §1 et 2.

- ✓ ***Conseil d'État***

CE, 7 février 1936, *Jamart*, Rec. p. 172.

CE, 21 février 1958, *Fédération nationale des travailleurs du sous-sol*, Rec. p. 122.

CE, 27 mai 1960, *Lagaillarde*, Rec. p. 369.

CE, 13 janvier 1961, *Premier ministre c/Bestaux*, Rec. p. 35.

CE, 13 juillet 1962, *Arnaud*, Rec. p. 474.

CE, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*, Rec. p. 602.

CE, 27 mai 1966, *Société de crédit commercial et immobilier*, Rec. p. 365.

CE, 13 juillet 1967, *Sieur Bouillier*, Rec. p. 312.

CE, 19 mars 1969, *Caissel*, Rec. p. 159.

CE, 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France*, Rec. p. 750.

CE, 18 mars 1977, *Syndicat national des lycées et collèges*, Rec. p. 156.

CE, 14 décembre 1984, *SA Gilbert Marine*, Rec. p. 444.

CE, 8 juillet 1988, *Union syndicale de médecins des hôpitaux publics*, Rec. p. 281.

CE, Ass., 14 avril 1995, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, n°148379.

CE, 19 mars 2008, *Commune de Binningen*, n°297860.

CE, 26 décembre 2008, *Commune de Felletin*, n°291026.

CE, 26 décembre 2012, *Association « Libérez les mademoiselles »*, n°358226.

Partage du pouvoir réglementaire

CE, 2 décembre 1892, *Mogambury*, Rec. p. 838.

CE, Ass., 1er avril 1949, *Chaveneau*, Rec. p. 161.

CE, 8 février 1950, *Chauvet*, Rec. p. 85.

CE, Ass., 7 juillet 1950, *Dehaene*, Rec. p. 426.

CE, 6 octobre 1961, *UNAPEL*, Rec. p. 224.

CE, 15 mars 1961, *Société des établissements Omer Decugis et autres*, Rec. p. 183.

CE, 24 avril 1964, *Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires*, Rec. p. 242.

CE, Ass., 7 janvier 1966, *Fédération générale des syndicats chrétiens de fonctionnaires*, Rec. p. 17.

CE, 13 juillet 1968, *Moreau*, Rec. p. 441.

CE, 23 mai 1969, *Société Distillerie Brabant*, Rec. p. 264.

CE, 21 juillet 1972, *Fédération nationale des conseils de parents d'élèves*, Rec. p. 556.

CE, 4 novembre 1977, *Dame Si Moussa*, Rec. p. 417.

CE, Ass., 7 juillet 1978, *Syndicat des avocats de France et autres*, Rec. p. 297.

CE, 11 mai 1979, *syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, Rec. p. 203.

CE, 20 février 1981, *Association Défense et promotion des langues de France*, Rec. p. 569.

CE, 8 janvier 1982, *SARL Chocolat de régime Dardenne*, n°17270.

CE, 28 septembre 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux de France et des pays d'expression française*, n°28476.

CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, Rec. p. 327.

CE, Ass., 30 juin 2000, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, n°210412.

Pouvoir réglementaire des membres du Gouvernement

CE, 7 février 1936, *Jamart*, Rec. p. 172.

CE, 6 octobre 1961, *Société Duchêne*, Rec. p. 548.

CE, 6 octobre 1961, *Union nationale des Associations de parents d'élèves de l'enseignement libre*, Rec. p. 550.

CE, 20 mai 1966, *Dhiser*, Rec. p. 342.

CE, 7 juillet 1978, *Jonquères d'Oriola*, Rec. p. 300.

CE, 19 mai 1989, *Madame Marabuto*, n°25029.

CE, 8 novembre 1991, *Le Ruyet*, Rec. p. 389.

CE, 29 décembre 1995, *Syndicat national des personnels de préfecture CGT-FO*, Rec. p. 45.

CE, Ass., 10 juillet 1996, *Urssaf de la Haute garonne*, Rec. p. 275.

CE, 21 octobre 1996, *Gelak*, Rec. p. 674 ; CE, 30 décembre 1998, *Société Phonak France*, Rec. p. 685.

CE, 21 mars 2001, *Marcel Ajolet*, n°231087.

CE, 5 septembre 2001, *Union des syndicats CGT des personnels des affaires culturelles*, n°218072.

CE, 20 novembre 2002, *Syndicat des médecins inspecteurs de la santé publique*, Rec. p. 585.

CE, 5 décembre 2005, *Mann Singh*, Rec. p. 545.

CE, 11 avril 2008, *Union générale des syndicats pénitentiaires CGT*, Rec. p. 579.

CE, 4 décembre 2009, *Mme Lavergne*, Rec. p. 489.

CE, 26 octobre 2012, *M. B*, n°346648.

CE, Ass., 30 juin 2012, *Association ‘‘Choisir la vie et autres’’*, Rec. p. 249.

CE, 12 décembre 2012, *Syndicat national des établissements privés pour personnes âgées*, n°350479.

Délégations de pouvoir réglementaire accordées aux ministres par le Premier ministre ou le législateur

CE, 19 juin 1964, *Société des pétroles Schell-Berre*, Rec. p. 345.

CE, 14 janvier 1976, *Confédération nationale des groupes autonomes de l’enseignement public*, Rec. p. 25.

CE, 12 mai 1976, *Demoiselle Tanguy*, Rec. p. 243.

CE, Ass., 30 juin 2000, *Ligue française des droits de l’homme*, n°210412.

CE, 7 juillet 2000, *Centre obstétrical d’Évry*, Rec. p. 309.

CE, 4 mai 2003, *Ville d’Agen*, Rec. p. 208.

CE, 14 mai 2003, *Syndicats sylviculteurs de l’Ouest*, n°228476.

Contreseings des membres du Gouvernement

CE, 2 décembre 1892, *Mogambury*, Rec. p. 836.

CE, 24 juin 1955, *Syndicat national des ingénieurs de la navigation aérienne*, Rec. p. 350.

CE, Ass., 12 juillet 1957, *Chambre de commerce d’Orléans*, Rec. p. 474.

CE, 27 mai 1960, *Lagaillarde*, Rec. p. 369.

CE, Ass., 27 avril 1962, *Sicard et autres*, Rec. p. 279.

CE, 25 mars 1963, *Lemaresquier*, Rec. p. 333.

CE, 2 juillet 1965, *Syndicat national des parcs automobiles*, Rec. p. 397.

CE, 21 juillet 1972, *Fédération nationale des conseils de parents d’élèves des écoles publiques*, Rec. p. 556.

CE, 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l’aéroport Paris-Nord*, Rec. p. 580.

CE, 21 janvier 1977, *Peron-Magnan*, Rec. p. 30.

CE, 25 février 1977, *Nicoud*, Rec. p. 115.

CE, 3 décembre 1980, *Syndicat nationale de l'enseignement supérieur*, Rec. p. 454.

CE, Ass., 10 juillet 1981, *Union patronale des Hauts-de-Seine et autres*, Rec. p. 305.

CE, 31 janvier 1986, *Legrand*, Rec. p. 23.

CE, 8 juillet 1988, *Union syndicale de médecins des hôpitaux publics*, Rec. p. 281.

CE, Ass., 8 juillet 1994, *Tête*, Rec. p. 353.

CE, Ass., 14 avril 1995, *Caisse autonome de retraite des médecins français*, n°148379.

CE, 12 juin 1998, *Fédération des aveugles et des handicapés visuels de la France*, Rec. p. 222.

CE, 5 novembre 2001, *Société des agrégés de l'Université*, Rec. p. 631.

CE, 12 février 2007, *Société les laboratoires Jolly-Jatel*, Rec. p. 646.

CE, 11 juillet 2011, *Medef*, Rec. p. 363.

Conseil des ministres

- ✓ ***Conseil constitutionnel***

Cons. Const., n°95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, §7, Rec. p. 269.

Cons. Const., n°2003-468 DC du 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, Rec. p. 327, §7.

Cons. const., n°2009-215L du 12 février 2009, *Nature juridique de dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion,* Rec. p. 52, §2.

Cons. const., n°2011-225L du 16 juin 2011, *Nature juridique du quatrième alinéa de l'article L. 6112-2 du code de la santé publique*, Rec. p. 277, §1.

- ✓ ***Conseil d'État***

CE, 17 mai 1957, *Simonet*, Rec. p. 314.

CE, 26 avril 1974, *Villatte*, Rec. p. 253.

CE, Ass., 26 novembre 1976, *Soldani et autres*, Rec. p. 507.

CE, 25 novembre 1977, *Compagnie des architectes en chef des bâtiments civils et palais nationaux*, Rec. p. 463.

CE, 13 février 1987, *Syndicat des chercheurs scientifiques et autres*, Rec. p. 46.

CE, 27 février 1987, *Commune d'Amneville*, Rec. p. 526.

CE., 9 décembre 1988, *Villes d'Amiens et CCI d'Amiens et de Rouen*, Rec. p. 557.

CE 13 janvier 1995, *Syndicat autonome des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration*, Rec. p. 23.

Décrets en Conseil des ministres

- ✓ ***Conseil constitutionnel***

Cons. const., n°80-114 L du 15 octobre 1980, *Nature juridique de certaines dispositions de l'article L341-1 du Code de l'aviation civile*, Rec. p. 66, §1.

Cons. const., n°86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, Rec. p. 141, §58 et 86.

Cons. const., n°2006-204 L du 15 juin 2006, *Nature juridique d'une disposition du code de l'éducation*, Rec. p. 65, §1.

- ✓ ***Conseil d'État***

CE, 25 janvier 1963, *Lemaresquier*, Rec. p. 333.

CE, 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport de Paris-Nord*, Rec. p. 580.

CE, 3 décembre 1980, *SNESUP-FEN*, Rec. p. 453.

CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, Rec. p. 327.

CE, 23 mars 1994, *Comité d'entreprise de la Régie nationale des entreprises Renault et autres*, n°112565.

CE, 27 avril 1994, *Allamigeon et Pageaux*, Rec. p. 191.

CE, 9 septembre 1996, *Ministre de la Défense c/ M.Collas*, Rec. p. 347.

CE, 19 février 2010, *Molline et autres*, n°322407.

Organisation des réunions et Comités interministériels

CE, 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris-Nord*, Rec. p. 580.

CE, 13 janvier 1988, *Ministre des Finances c/Société Cofiroute*, Rec. p. 579.

CE, Ass., 26 février 1993, *Comité central d'entreprise de la Seita*, Rec. p. 41.

CE, 3 mars 1993, *Comité d'entreprise de la Seita*, n°132993.

CE, 14 mai 1993, *Comité interministériel de l'aménagement du territoire (CIAT)*, n°135839.

Cabinets ministériels

CE, 13 mars 1912, *Geubel de La Ruelle*, Rec. p. 334.

CE, 3 décembre 1914, *Lasserteux*, Rec. p. 1042.

CE, 5 juillet 1919, *Fighiera*, Rec. p. 605.

CE, 20 octobre 1920, *Maunoury*, Rec. p. 881.

CE, 6 mars 1925, *Pluyette*, Rec. p. 244.

CE, 16 juillet 1943, *Verbyst*, Rec. p. 190.

CE, 10 mai 1950, *Association des fonctionnaires du ministère de l'intérieur*, Rec. p. 275.

Recrutement des membres de l'administration gouvernementale

- ✓ ***Conseil constitutionnel***

Cons. const., n°84-179 DC du 12 septembre 1984, *Loi relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public*, Rec. p. 73, §14 & 17.

Cons. const., n°85-204 DC, 16 janvier 1986, Loi portant diverses dispositions d'ordre social, Rec. p. 18, §3.

Cons. const., n°92-305 DC, 21 février 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, Rec. 27, §28.

Cons. const., n°95-177 L, 8 juin 1995, *Nature juridique de dispositions prévoyant que certaines nominations doivent être effectuées par décret en conseil des ministres*, Rec. p. 211.

Cons. const., n°2006-533 DC du 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, Rec. p. 39, §15 et 16.

Cons. const., n°2010-94 QPC, 28 janvier 2011, M. Robert C. *Nomination aux emplois supérieurs de la fonction publique*, Rec. p. 91.

Cons. const., n°2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*, § 59 à 62.

- ✓ ***Conseil d'État***

CE, 24 janvier 1934, *Veber*, Rec. p. 116.

CE, 14 décembre 1934, *Tissot*, Rec. p. 1185.

CE, 21 décembre 1934, *Parrain*, Rec. p. 1219.

CE, 3 janvier 1936, *Roussel*, Rec. p. 3.

CE, 23 octobre 1936, *Gayet*, Rec. p. 909.

CE Ass., 13 mars 1953, *Teissier*, Rec. p. 133.

CE, 23 juin 1965, *Association des chefs de service et sous-directeurs du ministère de l'Éducation nationale et autres*, Rec. p. 384.

CE, 14 mai 1986, *Rochaix*, Rec. p. 574.

CE, 18 avril 1980, *Association des administrateurs civils des ministères du travail et de la santé*, Rec. p. 762.

CE, Ass., 16 décembre 1988, *Association générale des administrateurs civils*, n°71862 (Cf. aussi n°71940 & 72000).

CE, 17 janvier 1996, *M. Fayard*, n°141343.

CE, 26 février 2003, *Mme Fruta-Gissler*, n°232044.

CE, 30 juillet 2003, *Syndicat national CFTC du personnel des caisses d'épargne et autres*, 30 juillet 2003, n°232092.

CE, 23 décembre 2011, *Syndicat parisien des administrations centrales, économiques et financières*, n°346629.

CE, Ass., 31 mai 2006, *Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères*, n°269635.

Fonctions des membres de l'administration gouvernementale et délégations de signature

CE, Ass. 12 décembre 1959, *André*, Rec. p. 108.

CE, 9 février 1977, *Université de Paris X*, n°4774.

CE, 10 juillet 1987, *Société anonyme Presse Alliance*, n°54324.

CE, 13 novembre 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation civile*, Rec., p. 221.

CE, 17 décembre 2007, *Société Volgar Vitamin's*, n°295235.

CE, 7 mai 2012, *Ordre des avocats au Barreau de Versailles*, n°341110.

CE, 30 décembre 2013, *Société Beaudout Père et fils*, n°357115.

CE, 28 avril 2014, *SAS Distribution Casino France*, n°356439.

Légistique gouvernementale

Cons. const., n°66-7 FNR du 21 décembre 1966 *Proposition de loi de M. Baudis, député, telle qu'elle résulte du rapport de la commission spéciale, concernant l'indemnisation des dommages subis par les Français rapatriés d'outre-mer,* Rec. p. 37, §6.

Cons. Const., n°76-73 DC du 28 décembre 1976, *Loi relative à l'élection des sénateurs de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon,* Rec. p. 32, §2.

Cons. const., n°78-102 DC du 17 janvier 1979, *Loi portant approbation d'un rapport sur l'adaptation du VIIe Plan,* Rec. p. 26, §2.

Cons. const., n°82-141 DC du 27 juillet 1982, *Loi sur la communication audiovisuelle*, Rec. p. 48, §16.

Cons. const., n°82-142 DC, *Loi portant réforme de la planification*, §13 à 20.

Cons. const., n°82-143 du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, Rec. p. 57, §11.

Cons. const., n°84-170 DC du 4 juin 1984, *Loi portant ratification des ordonnances prises en application de la loi n°83-332 du 22 avril 1983 autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, diverses mesures financières,* Rec. p. 45, §3.

Cons. const., n°84-179 DC du 12 septembre 1984, §3.

Cons. const., n°89-269 DC du 22 janvier 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé,* Rec. p. 33, §38.

Cons. const., n°90-285 DC, du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, §5 et 6, Rec. p. 95.

Cons. const., n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, Rec. p. 50, §47.

Cons. const., n°93-329 DC du 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales,* Rec. p. 9, §12.

Cons. const., n°2000-428 DC du 4 mai 2000, *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte*, Rec. p. 70, §13.

Cons. const., n°2000-435 DC du 7 décembre 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer,* Rec. p. 164, § 60 et 61.

Cons. const., n°2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, Rec. p. 49, §2 et 4.

Cons. const., n°2004-504 DC du 12 août 2004, *Loi relative à l'assurance maladie*, Rec. p. 153, §31.

Cons. const., n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, Rec. p. 72, §23.

Cons. const., n°2005-35 REF du 19 mai 2005, *Requêtes présentées par Monsieur René Georges Hoffer et Monsieur Jacques Gabarro-Arpa*, Rec. p. 61.

Cons. const., n°2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, §14 et 16.

Cons. Const., n°2012-649 du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, §10, Rec. p. 142.

Instructions et circulaires

CE, 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*, Rec. p. 64.

CE, 27 juillet 2005, *Millon*, Rec. p. 336 ; CE, 4 août 2006, *Bergeron*, n°278515.

CE, 7 avril 2011, *Association La Cimade et autres*, n°335924.

Secret gouvernemental

CEDH, 26 mars 1987, *Affaire Leander c/ Suède*, n°9248/81.

Avis de la CADA n°19970059 du 2 janvier 1997.

Avis de la CADA n°19971796 du 29 mai 1997.

Avis de la CADA n°20024391 du 23 janvier 2003.

Avis de la CADA n°20032193 du 22 mai 2003.

Avis de la CADA n°20072905 du 26 juillet 2007.

Conseil de la CADA n°20074594 du 22 novembre 2007.

Avis de la CADA n°20080843 du 21 février 2008.

Avis de la CADA n°20091147 du 30 avril 2009.

Communicabilité des documents gouvernementaux

Avis de la CADA n°19941734 du 21 juillet 1994.

Conseil de la CADA n°20011270 du 22 mars 2001.

Avis de la CADA n°20014187 du 20 décembre 2001.

Avis de la CADA n°20021036 du 14 mars 2002.

Avis de la CADA n°20022698 du 27 juin 2002.

Avis n°20023721 du 5 décembre 2002.

Avis de la CADA n°20043151 du 22 juillet 2004.

Avis de la CADA n°20051549 du 26 mai 2005.

Conseil de la CADA n°20060649 du 2 février 2006.

Avis de la CADA n° 20081250 du 20 mars 2008.

Avis de la CADA n°20132470 du 23 mai 2013.

TA de Paris n°1312624/12-1, 3 septembre 2013, *Monsieur Matthieu Caron c/Ministre de l'économie et des finances* (en cours d'instance).

Autonomie dans la répartition des compétences entre les administrations de l'État

Cons. const., n°96-179 L du 5 septembre 1996, *Nature juridique des dispositions de l'ordonnance n°45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France,* Rec. p. 115, §1.

Cons. const., n°97-180 L du 21 janvier 1997, *Nature juridique de l'article 2 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,* Rec. p. 29, §2.

Cons. const., n°2005-200 L, 24 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code de l'éducation*, Rec. p. 54, §1.

DISPOSITIONS TEXTUELLES RELATIVES À L’ORGANISATION DU GOUVERNEMENT

- *Administration territoriale & Administration gouvernementale* -

Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, J.O. du 8 février 1992, p. 2064.

Décret n°92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, J.O. du 10 mai 1997, p. 7103.

- *Attributions des membres du Gouvernement* -

Loi n°45-01 du 24 novembre 1945 relative aux attributions des ministres du Gouvernement provisoire de la République et à l'organisation des ministères, J.O. du 25 novembre 1945, p. 7826.

Circulaire n°1771/SG du 16 avril 1983 relative aux attributions des ministres et secrétaires d'État.

- ✓ **Attributions des ministres**

Décret n°59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres, J.O. du 23 janvier 1959, p. 1171.

Décret n°2014-400 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des affaires étrangères et du développement international, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-401 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-402 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-403 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des finances et des comptes publics, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-404 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-405 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des affaires sociales et de la santé, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-406 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-407 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de la défense, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-408 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-409 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-410 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de la décentralisation, de la réforme de l'État et de la fonction publique, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-411 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-412 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-414 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre du logement et de l'égalité des territoires, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-415 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des outre-mer, J.O. du 18 avril 2014.

- ✓ **Délégation des ministres et secrétaires d'État**

Décret n°2014-413 du 17 avril 2014 relatif aux attributions du porte-parole du Gouvernement, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-399 du 17 avril 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, J.O. du 18 avril 2014.

Décret n°2014-428 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-429 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé des affaires européennes, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-430 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée du développement et de la francophonie, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-431 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-432 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-433 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé du budget, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-434 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-435 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée du numérique, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-436 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-437 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées à la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-438 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé des anciens combattants et de la mémoire, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-439 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé des sports, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-440 du 29 avril 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale, J.O. du 30 avril 2014.

Décret n°2014-633 du 19 juin 2014 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'État chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification, J.O. du 20 juin 2014.

- *Cabinets ministériels* -

Décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels, J.O. du 29 juillet 1948.

Décret n°51-1030 du 21 août 1951 modifiant le décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels, J.O. du 22 août 1951, p. 8968.

Décret n°54-485 du 11 mai 1954 modifiant le décret n°48-1233 du 28 juillet 1948 portant règlement d'administration publique en ce qui concerne les cabinets ministériels, J.O. du 12 mai 1954, p. 4455.

Circulaire n°3351/SG du 19 mai 1988 relatives à la composition des cabinets militaires, B.O.S.P.M n°2, p. 21.

Circulaire n°3356/SG du 24 mai 1988 relative à la réunion des directeurs de cabinet des membres du Gouvernement, B.O.S.P.M. n°2, p. 5.

Circulaire n°3757/SG du 8 avril 1992 relative à la composition des cabinets ministériels, B.O.S.P.M. °92-2 du 21 juillet 1992, p. 3.

Circulaire n°4219 du 18 mai 1995 relative aux collaborateurs de cabinets ministériels. Communication du Gouvernement, B.O.S.P.M n°95-2 du 20 juillet 1995, p. 23.

Décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels, J.O. du 6 décembre 2001, p. 19424.

Décret n°2004-894 du 30 août 2004 modifiant le décret n° 2001-1148 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels, J.O. du 31 août 2004.

Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels.

Circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire (modifiée par la circulaire du 16 novembre 2010), J.O. du 9 juillet 2010 ; Circulaire n°5223/SG du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels.

Circulaire du 16 novembre 2010 relative aux cabinets ministériels.

Circulaire DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget n°2012-01 du 3 janvier 2012 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public.

Circulaire Valls du 17 avril 2014 précitée.

Annexe au projet de loi de finances pour 2015, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels.*

- *Communication gouvernementale* -

Circulaire n°4635/SG du 4 septembre 1998 relative à la coordination de la communication gouvernementale, des études et des sondages d'opinion, des études de presse et des sites Internet, Bulletin officiel des services du Premier ministre n° 98/3 p. 9-15.

Décret n°2000-1027 du 18 octobre 2000 relatif au service d'information du Gouvernement, J.O. du 22 octobre 2000, p. 16902.

Décret n°2008-335 du 14 avril 2008 instituant un délégué interministériel à la communication, J.O. du 15 avril 2008.

Décret n°2011-459 du 27 avril 2011 abrogeant le décret n° 2008-335 du 14 avril 2008 instituant un délégué interministériel à la communication, J.O. du 28 avril 2011.

- *Conseil des ministres* -

Loi n°56-10 du 6 janvier 1950 portant modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics, J.O. du 7 janvier 1950, p. 215.

Article 9 de la Constitution du 4 octobre 1958.

- *Conseils et Comités interministériels* -

✓ Conseils et Comités supérieurs de la défense nationale

Article 15 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Décret n°2002-890 du 15 mai 2002 relatif au Conseil de sécurité intérieure, J.O. du 16 mai 2002.

Décret n°2008-378 du 21 avril 2008 instituant un conseil de politique nucléaire, J.O. du 23 avril 2008.

Décret en conseil des ministres n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O. du 29 décembre 2009.

- ✓ **Conseils interministériels**

Décret n°85-1410 relatif au Conseil du Pacifique Sud, J.O. du 31 décembre 1985, p. 15516.

Décret n°2009-182 du 18 février 2009 portant création du conseil interministériel de l'outre-mer, J.O. du 19 février 2009.

Décret n° 2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique, J.O. du 23 janvier 2014.

- ✓ **Comités interministériels**

Décret n°45-34 du 8 janvier 1945 précité puis Décret n°82-367 du 30 avril 1982 portant création d'un comité interministériel pour l'examen des problèmes intéressant la jeunesse dénommé comité interministériel de la jeunesse, J.O. du 2 mai 1982.

Décret n°75-360 du 15 mai 1975 relatif au comité interministériel de la sécurité routière, modifié par le Décret n°2003-294 du 31 mars 2003, J.O. du 1er avril 2003.

Décret n°78-183 du 20 février 1978 relatif au fonds d'intervention culturelle et au comité interministériel pour l'action culturelle auprès du premier ministre, J.O. du 23 février 1978.

Décret n°83-693 du 25 juillet 1983 portant création du Comité interministériel de développement et d'aménagement rural, J.O. du 29 juillet 1983.

Décret n°84-531 du 16 juin 1984 portant création d'un comité interministériel pour les villes, J.O. du 30 juin 1984.

Décret n°89-258 du 20 avril 1989 fixant la composition et les attributions du comité interministériel du renseignement, J.O. du 23 avril 1989.

Décret n°94-108 du 5 février 1994 portant création d'un comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, J.O. du 8 février 1994.

Décret n°95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'État et au Commissariat à la réforme de l'État, modifié par le Décret n°98-573 du 8 juillet 1998, J.O. du 11 juillet 1998.

Décret n°95-764 du 8 juin 1995 portant création du comité interministériel pour le développement de l'emploi, J.O. du 9 juin 1995.

Décret n°96-234 du 21 mars 1996 portant création du comité interministériel de l'aide au développement, J.O. du 23 mars 1996.

Décret n°98-646 du 28 juillet 1998 portant création de la délégation interministérielle à la famille et du comité interministériel de la famille, J.O. du 29 juillet 1998.

Décret n°99-104 du 12 février 1999 portant création d'un comité interministériel de lutte contre les exclusions, J.O. du 19 février 1999.

Décret n°99-808 du 15 septembre 1999 relatif au comité interministériel de lutte contre la drogue et la toxicomanie et de prévention des dépendances et à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, J.O. du 17 septembre 1999.

Décret n°2001-116 du 5 février 2001 portant création du comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs, J.O. du 8 février 2001.

Décret n°2002-95 du 23 janvier 2002 portant création du comité interministériel des Archives de France, J.O. du 24 janvier 2002.

Décret n°2003-1164 du 8 décembre 2003 portant création du comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, J.O. du 9 décembre 2003.

Décret n°2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration, J.O. du 27 mai 2005.

Décret n°2005-1270 du 12 octobre 2005 relatif à la création du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, J.O. du 13 octobre 2005.

Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes, J.O. du 18 octobre 2005.

Décret n°2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance, J.O. du 18 janvier 2006.

Décret n°2007-1642 du 22 novembre 2007 modifiant le décret n°98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), J.O. du 23 novembre 2007.

Décret n°2008-222 du 6 mars 2008 relatif au comité interministériel à l'intégration modifiant le décret n° 89-881 du 6 décembre 1989, J.O. du 7 mars 2008.

Décret n°2008-414 du 28 avril 2008 portant suppression du comité interministériel pour les restructurations de défense et du délégué interministériel aux restructurations de défense, J.O. du 30 avril 2008.

Décret n°2009-117 du 30 janvier 2009 portant création d'un comité interministériel pour l'adoption, J.O. du 1er février 2009.

Décret n°2009-177 du 16 février 2009 portant création du comité interministériel des réseaux internationaux de l'Etat, J.O. du 17 février 2009.

Décret n°2009-1220 du 13 octobre 2009 modifiant le décret n°2005-1243 du 29 septembre 2005 instituant un comité interministériel et un délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements, J.O. du 14 octobre 2009.

Décret n°2009-1367 du 6 novembre 2009 portant création du comité interministériel du handicap (CIH), J.O. du 10 novembre 2009.

Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O. du 29 décembre 2009.

Décret n°2010-1764 du 30 décembre 2010 portant création du comité interministériel de la dépendance, J.O. du 31 décembre 2010.

Décret n°2011-576 du 25 mai 2011 modifiant le décret n°95-1232 du 22 novembre 1995 relatif au comité interministériel de la mer et au secrétariat général de la mer, J.O. du 27 mai 2011.

Décret n°2011-1471 du 8 novembre 2011 relatif au comité interministériel de coordination de la santé, J.O. du 10 novembre 2011.

Décret n°2012-479 du 12 avril 2012 relatif au délégué interministériel aux Archives de France et au comité interministériel aux Archives de France, J.O. du 14 avril 2012.

Décret n°2012-1097 du 28 septembre 2012 relatif au comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 30 septembre 2012.

Décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, J.O. du 31 octobre 2012.

- *Contreseings* -

Article 19 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Article 22 de la Constitution du 4 octobre 1958.

- *Délégation de signature des membres du Gouvernement aux membres de l'administration gouvernementale* -

Circulaire n° 3286/SG du 13 novembre 1987 sur la possibilité pour les ministres de déléguer, par arrêté, leur signature aux directeurs, directeurs adjoints ou chefs de cabinet, Bulletin officiel des services du Premier ministre n° 87/4 p. 13.

Décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, J.O. du 28 juillet 2005.

Circulaire du 21 septembre 2005 relative aux nouvelles dispositions régissant la délégation de signature des ministres (décret n°2005-850 du 27 juillet 2005), J.O. du 22 septembre 2005[3487].

[3487] Cf. également : Rapport au Premier ministre relatif au décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, J.O. du 28 juillet 2005.

Circulaire DAGEMO du 2 décembre 2005 relative aux modalités d'application du décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement pour les directions d'administration centrale.

Circulaire du 25 août 2006 relative aux délégations de compétence pour la signature des marchés publics de l'État, J.O. du 29 août 2006.

Décret n°2013-810 du 9 septembre 2013 relatif à la délégation de signature des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité et des hauts fonctionnaires adjoints, J.O. du 11 septembre 2013.

Décret n°2014-828 du 22 juillet 2014 modifiant le décret n°2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, J.O. du 24 juillet 2014.

- *Intérims primo-ministériels* -

Décret n°62-946 du 11 août 1962, pendant l'absence de M. Pompidou, Premier ministre, ses pouvoirs sont délégués à M. Joxe (affaires algériennes), J.O. du 19 août 1962, p. 8028.

Décret du 27 mai 1967 M. Joxe, garde des Sceaux, est chargé de l'interim du Premier ministre (M. Georges Pompidou), J.O. du 28 mai 1967, p. 5236.

Décret du 3 mars 1982 : pendant la durée de l'absence de M. Pierre Mauroy sont délégués à M. Gaston Defferre, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, les pouvoirs du premier ministre que celui-ci n'exercera pas en raison de son absence, J.O. du 4 mars 1982, p. 766.

Décret du 31 octobre 1992 chargeant le ministre d'État, ministre de l'éducation nationale et de la culture, de l'intérim du Premier ministre, J.O. du 1er novembre 1991, p. 15162 ; Décret du 25 avril 1991 chargeant le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, de l'intérim du Premier ministre, J.O. du 2 mai 1991, p. 5853.

Décret du 6 avril 1994 chargeant le ministre d'État, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, de l'intérim du Premier ministre, J.O. du 7 avril 1994.

- *Intérims ministériels* -

Décret du 29 avril 1959 – M. Debré, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère de l'Intérieur pendant l'absence de M. Bertholin, J.O. du 30 avril 1959, p. 4699.

Décret du 9 août 1960 – M. Guillaumat, délégué auprès du Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère des affaires étrangères pendant l'absence de M. Couve-de-Murville, J.O. du 10 août 1960, p. 7456.

Décret du 3 septembre 1964 – M. Pompidou, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère des finances pendant l'absence de M. Giscard d'Estaing, J.O. du 4 septembre 1964, p. 8030.

Décret du 4 octobre 1968 – M. Couve-de-Murville, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère des Affaires étrangères pendant l'absence de M. Debré, J.O. du 5 octobre 1968, p. 9419.

Décret du 18 septembre 1969 – M. Chaban-Delmas, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère des Affaires étrangères pendant l'absence de M. Schumann, J.O. du 19 septembre 1969, p. 9373.

Décret du 29 septembre 1972 – M. Messmer, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère d'État de la défense nationale pendant l'absence de M. Debré, J.O. du 30 septembre 1972, p. 10315.

Décret du 3 août 1974 – M. Chirac, Premier ministre, est chargé de l'intérim du ministère de l'économie pendant l'absence de M. Fourcade, J.O. du 4 août 1974, p. 8213.

Décret du 25 janvier 1988 chargeant le premier ministre de l'intérim du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation, J.O. du 26 janvier 1988, p. 1244.

Décret du 6 août 1987 chargeant le garde des sceaux, ministre de la justice, de l'intérim du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, J.O. du 11 août 1987, p. 9173.

Décret du 10 mars 1988 chargeant le ministre de l'Intérieur de l'intérim du ministère de la défense, J.O. du 11 mars 1988, p. 3238.

- *Légistique gouvernementale* -

Article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Article 39 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Circulaire du 15 juin 1987 relative aux circulaires ministérielles, J.O. du 17 juin 1987, p. 6460.

Circulaire n°3483 du 12 juillet 1989 relative à la procédure de transmission au secrétariat général du gouvernement des décrets en conseil des ministres.

Circulaire n°3715/SG du 25 octobre 1991 relative à l'élaboration des projets de loi ; Circulaire n°3583/SG du 1er juin 1990 sur les décrets d'application.

Circulaire du 10 avril 1995 relative à l'exploitation et à la conservation des rapports administratifs, J.O du 25 avril 1995, p. 6399.

Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, J.O. du 5 juin 1996.

Circulaire n°4466-SG du 21 février 1997 relative aux transmissions officielles de documents par le Gouvernement au Parlement, Bulletin officiel des services du Premier ministre n° 97/1 p. 3-4.

Circulaire n°4487-SG du 18 avril 1997 relative à la procédure applicable aux décrets en Conseil d'État, B.O.S.P.M. n°97/2.

Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, J.O. du 31 mai 1997, p. 8415.

Circulaire n°4538/SG du 29 septembre 1997 relative à la procédure applicable aux demandes d'avis adressées par les ministres au Conseil d'État, Bulletin officiel des services du Premier ministre n° 97/4 p. 5-6.

Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État, J.O. du 6 février 1988, p. 1912.

Circulaire du 30 mars 1998 relative aux observations du Gouvernement à l'occasion des recours formés contre des décrets, J.O. du 1er avril 1998, p. 4983.

Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, J.O. du 2 août 2001, p. 1248.

Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, J.O. du 3 juillet 2003, p. 11192.

Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, J.O. du 29 août 2003.

Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation, J.O. du 2 octobre 2003, p. 16824.

Ordonnance n°2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs, J.O. du 21 février 2004, p. 3514.

Décret n°2004-617 du 29 juin 2004 relatif aux modalités et effets de la publication sous forme électronique de certains actes administratifs au Journal officiel de la République française, J.O. du 30 juin 2004, p. 11849.

Circulaire du 1er juillet 2004 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, non publiée.

Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, J.O du 2 octobre 2004.

Loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, J.O. du 3 août 2005, p. 12633.

Circulaire du 19 janvier 2006 relative au respect des articles 34 et 37 de la Constitution, J.O. du 21 janvier 2006.

Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, J.O. du 7 mars 2008.

Décret n°2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, J.O. du 10 décembre 2008, modifié par le décret n°2009-471 du 28 avril 2009 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires (J.O. du 29 avril 2009) et le décret n°2012-1025 du 6 septembre 2012 relatif à la publication des instructions et circulaires, J.O. du 7 septembre 2012.

Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, J.O. du 16 avril 2009, p. 6528.

Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative), J.O. du 16 avril 2009.

Circulaire du 4 juin 2010 relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale, J.O. du 11 juin 2010.

Circulaire du 23 mai 2011 relative aux dates communes d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises, J.O. du 24 mai 2011.

Arrêté du 26 avril 2011 fixant l'assignation comptable de dépenses et de recettes sur le contrôleur budgétaire et comptable ministériel placé auprès des services du Premier ministre, J.O. du 7 mai 2011.

Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit, J.O. du 8 juillet 2011.

Circulaire du 22 novembre 2011 relative aux obligations de notification à la Commission européenne de projets de texte et textes législatifs et réglementaires relatifs aux produits et aux services, J.O. du 23 novembre 2011.

Circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 24 août 2012.

Arrêté du 11 décembre 2012 relatif au cadre de la gestion budgétaire pris en application de l'article 105 du décret du 7 novembre 2012, J.O. du 16 décembre 2012.

Circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi, J.O. du 5 septembre 2012.

Circulaire n°5643/SG du 27 mars 2013 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

Circulaire n°5668/SG du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, J.O. du 18 juillet 2013.

Circulaire relative au lancement de la procédure budgétaire 2014 du 15 janvier 2014.

Circulaire du 20 mai 2014 relative à l'élaboration de la nomenclature des dépenses budgétaires pour 2015.

Circulaire du 13 juin 2014 relative à la rédaction des jaunes budgétaires.

Circulaire n°5723/SG du 4 juillet 2014 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi.

- *Modernisation de l'action publique* -

Décret n°2008-663 du 4 juillet 2008 portant abrogation du décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, J.O. du 5 juillet 2008.

Circulaire du 3 décembre 2008 relative à l'exemplarité de l'État au regard du développement durable dans le fonctionnement de ses services et de ses établissements publics, J.O. du 12 février 2009.

Circulaire du 25 février 2011 relative aux circulaires adressées aux services déconcentrés, J.O. du 1er mars 2011.

Décret n°2011-497 du 5 mai 2011 relatif au comité stratégique de maîtrise des risques, à la mission d'audit interne et au comité d'audit interne des ministères chargés des affaires sociales, J.O. du 6 mai 2011.

Décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration, J.O. du 28 juin 2011.

Circulaire du 14 février 2012 relative au *Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics*, J.O. du 15 février 2012.

Décret n°2012-567 du 24 avril 2012 relatif au contrôle et à l'audit internes des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 26 avril 2012.

Circulaire du 23 août 2012 relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 24 août 2012.

Circulaire n°5630/SG du 9 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique.

Circulaire n°5639/SG du 7 mars 2013 relative au cadre stratégique commun du système d'information de l'État.

Décret n°2013-345 du 23 avril 2013 portant organisation du dispositif de contrôle interne et d'audit interne des ministères économiques et financiers et du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, J.O. du 25 avril 2013.

Décret n°2013-623 du 16 juillet 2013 modifiant le décret n°2009-300 du 17 mars 2009 portant création du service des achats de l'État, J.O. du 17 juillet 2013.

Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés, J.O. du 18 juillet 2013.

- *Nomination et composition du Gouvernement* -

Article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Circulaire n°1771/SG du 16 avril 1983 relative à la mise en place d'un nouveau Gouvernement, Bulletin officiel des services du Premier ministre n°83/2 p. 31.

Décret du 26 août 2014 relatif à la composition du Gouvernement, J.O. du 27 août 2014.

- *Organisation des ministères* -

✓ ***Disposition générales***

Décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale, J.O. du 17 juin 1987, p. 6456.

Circulaire du 2 juin 2004 relative aux secrétaires généraux des ministères.

Décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État, J.O. du 28 janvier 2005, p. 1486.

Décret n°2005-124 du 14 février 2005 modifiant le décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale et le décret n°97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, J.O. du 16 février 2005.

Décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, J.O. du 19 novembre 2005, p. 18030.

Décret n°2008-208 du 29 février 2008 modifiant le décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale, J.O. du 2 mars 2008.

Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, J.O. du 10 novembre 2012.

✓ ***Décrets d'organisation propres à chaque ministère***

Décret n°2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité et aux attributions de certains de ses services, J.O. du 23 juillet 2000 et modifié par les décrets n°2006-151 du 13 février 2006, n°2007-840 du 11 mai 2007, n°2010-271 du 15 mars 2010, n°2012-1523 du 28 décembre 2012 et n°2013-727 du 12 août 2013.

Décret n°2004-81 du 26 janvier 2004 modifiant le décret n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, J.O. du 27 janvier 2004, modifié par les décrets n°2006-284 du 7 mars 2006, n°2008-612 du 27 juin 2008, n°2008-682 du 9 juillet 2008, n°2009-998 du 24 juillet 2009, n°2009-1631 du 23 décembre 2009, n°2010-973 du 27 août 2010, n°2010-1566 du 15

décembre 2010, n°2011-988 du 23 août 2011, n°2013-728 du 12 août 2013 & Décret n°2014-454 du 6 mai 2014, J.O du 7 mai 2014.

Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, J.O. du 17 mai 2005, p. 8534, modifié par le décret n°2008-680 du 9 juillet 2008, J.O. du 10 juillet 2008 et le décret n°2009-37 du 12 janvier 2009.

Décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, J.O. du 1er janvier 2006, modifié par les décrets n°2008-907 du 8 septembre 2008, n°2009-639 du 8 juin 2009, n°2010-1058 du 3 septembre 2010 et n°2011-630 du 3 juin 2011.

Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche, J.O. du 1er juillet 2008, modifié par les décrets n°2009-340 du 27 mars 2009, n°2010-141 du 10 février 2010, et n°2011-395 du 11 avril 2011.

Décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, J.O. du 10 juillet 2008, modifié par les décrets n°2010-806 du 13 juillet 2010, n°2010-1552 du 15 décembre 2010, n°2011-1242 du 5 octobre 2011, n°2011-1371 du 27 octobre 2011, n°2012-985 du 23 août 2012, n°2013-753 du 16 août 2013, n°2013-665 du 23 juillet 2013, n°2013-872 du 27 septembre 2013 et n°2013-1273 du 27 décembre 2013.

Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, J.O. du 11 juillet 2008, modifié par le décret n°2010-1667 du 29 décembre 2010.

Décret n°2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes, J.O. du 17 mars 2009, abrogé par le décret n°2012-1511 du 28 décembre 2012 portant organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, J.O. du 30 décembre 2012 (et dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1er mars 2013), lui-même modifié par le décret n°2013-634 du 17 juillet 2013, J.O. du 19 juillet 2013.

Décret n°2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense, J.O. du 6 octobre 2009, modifié par les décrets n°2011-1633 du 23 novembre 2011 et n°2013-366 du 29 avril 2013, J.O. du 2 mai 2013.

Décret n°2009-639 du 8 juin 2009 relatif à l'administration centrale des ministères chargés de la santé, des affaires sociales, de la protection sociale, des sports, de la jeunesse et de la vie associative et complétant le décret n°2005-1795 du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, J.O. du 9 juin 2009, modifié par les décrets n°2010-95 du 25 janvier 2010, n°2011-495 du 5 mai 2011 et n°2013-727 du 12 août 2013.

Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 15

novembre 2009, modifié par les décrets n°2011-184 du 15 février 2011, n°2012-479 du 12 avril 2012 et n°2013-601 du 8 juillet 2013.

Décret n°2014-133 du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 18 février 2014.

- ✓ ***Cas particulier de l'organisation du ministère des finances***

Le ministère des Finances n'est pas organisé par un seul texte mais par une mosaïque de dispositions réglementaires.

Décret n°98-975 du 2 novembre 1998 portant création d'une direction des affaires juridiques au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 3 novembre 1998, p. 16573, modifié par le décret n°2012-958 du 23 août 2012.

Décret n°2001-1178 du 12 décembre 2001 relatif à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, J.O. du 13 décembre 2001, modifié par le décret n°2009-36 du 12 janvier 2009.

Décret n°2004-1203 du 15 novembre 2004 portant création d'une direction générale du Trésor et de la politique économique au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 16 novembre 2004, p. 19271 et modifié par le décret n°2010-291 du 18 mars 2010.

Décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005 relatif aux missions, à l'organisation et aux emplois de direction des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, J.O du 19 novembre 2005, p. 18030 et modifié par le décret n°2012-1247 du 7 novembre 2012.

Décret n°2005-440 du 9 mai 2005 relatif au service du contrôle général économique et financier, J.O. du 10 mai 2005, p. 8092 ; Décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'État au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 1er janvier 2006.

Décret n°2007-447 du 27 mars 2007 relatif à la direction du budget, J.O. du 28 mars 2007 et modifié par le décret n°2012-1221 du 2 novembre 2012.

Décret n°2007-1664 du 26 novembre 2007 relatif à la direction générale des douanes et droits indirects, J.O. du 27 novembre 2007.

Décret n°2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, J.O. du 27 décembre 2008.

Décret n°2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, J.O. du 13 janvier 2009 et modifié par le décret n°2012-984 du 22 août 2012.

Décret n°2014-334 du 13 mars 2014 portant organisation de la direction générale de la santé, J.O. du 15 mars 2014.

- ✓ ***Secrétariats généraux des ministères***

Décret n°76-990 du 2 novembre 1976 fixant les attributions du secrétaire général du ministère des affaires étrangères, J.O. du 3 novembre 1976, p. 6375.

Décret n°2004-81 du 26 janvier 2004 modifiant le décret n°85-1057 du 2 octobre 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, J.O. du 27 janvier 2004, p. 1888.

Décret n°2005-91 du 7 février 2005 relatif aux attributions du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, J.O. du 8 février 2005, modifié par le décret n°2011-499 du 5 mai 2011, J.O. du 6 mai 2011.

Décret n°2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, J.O. du 17 mai 2005.

Décret n°2005-474 du 16 mai 2005 modifiant le décret n°2000-426 du 19 mai 2000 portant organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'environnement, J.O. du 17 mai 2005, p. 8550.

Décret n°2005-1015 du 24 août 2005 modifiant le décret n°64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice, J.O. du 25 août 2005.

Décret n°2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 21 mai 2006 et modifié par les décrets n°2009-293 du 16 mars 2009, J.O. du 17 mars 2009 et n°2013-957 du 25 octobre 2013, J.O. du 27 octobre 2013.

Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006 modifiant le décret n°2004-822 du 18 août 2004 relatif à l'organisation et aux missions de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 26 novembre 2006.

Décret n°2008-636 du 30 juin 2008 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation de l'agroalimentaire et de la forêt, J.O. du 1er juillet 2008, modifié par le Décret n°2013-667 du 23 juillet 2013, J.O. du 25 juillet 2013.

Décret n°2009-870 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, J.O. du 16 juillet 2009 & Décret n°2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense, J.O. du 6 octobre 2009 et modifié par les décrets n°2012-1233 du 7 novembre 2012 et n°2012-1391 du 11 décembre 2012.

Décret n°2010-444 du 30 avril 2010 relatif aux attributions du secrétaire général du ministère de l'économie, modifié par le Décret n°2013-345 du 23 avril 2013, J.O. du 25 avril 2013.

Décret n°2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur et modifiant diverses dispositions du code de la défense et du code de la sécurité intérieure, J.O. du 7 mars 2014.

Décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères, J.O. du 25 juillet 2014.

- ✓ ***Inspections générales***

Décret n°73-276 du 14 mars 1973 du relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances, J.O. du 15 mars 1973, p. 2798, modifié par le décret n°2006-1213 du 4 octobre 2006, J.O. du 5 octobre 2006.

Décret n°79-936 du 2 novembre 1979 relatif à l'inspection générale des affaires étrangères, J.O. du 7 novembre 1979, p. 2760.

Décret n°89-833 du 9 novembre 1989 relatif au statut particulier des inspecteurs généraux de l'éducation nationale, J.O. du 14 novembre 1989, modifié par le décret n°99-878 du 13 octobre 1999, J.O. du 16 octobre 1989, p. 15493 et le Décret n°2004-395 du 6 mai 2004 J.O. du 7 mai 2004, p. 815.

Décret n°2001-1038 du 8 novembre 2001 portant statut particulier du corps de l'inspection générale de l'agriculture, J.O. du 10 novembre 2001, p. 17906 et modifié par le décret n°2006-483 du 26 avril 2006.

Décret n°2002-53 du 10 janvier 2002 portant statut particulier du corps de l'inspection générale de la jeunesse et des sports, J.O. du 12 janvier 2002, p. 752 et modifié par le décret n°2007-676 du 3 mai 2007.

Décret n°2003-729 du 1er août 2003 portant organisation de l'inspection générale des affaires culturelles, J.O. du 5 août 2003, p. 13496 et modifié par les décrets n°2008-144 du 15 février 2008 et n°2009-1433 du 20 novembre 2009.

Décret n°2008-681 du 9 juillet 2008 relatif à l'inspection générale des affaires maritimes, J.O. du 10 juillet 2008.

Décret n°2009-1727 du 30 décembre 2009 relatif à l'inspection générale de la gendarmerie nationale et modifiant le code de la défense (partie réglementaire), J.O. du 31 décembre 2009.

Décret n°2010-154 du 18 février 2010 modifiant le décret n°81-241 du 12 mars 1981 portant statut particulier du corps de l'inspection générale de l'administration, J.O. du 20 février 2010.

Décret n°2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires, J.O. du 30 décembre 2010.

Décret n°2011-931 du 1er août 2011 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des affaires sociales, J.O. du 4 août 2011.

Décret n°2011-1523 du 14 novembre 2011 modifiant le décret n°2009-64 du 16 janvier 2009 relatif au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, J.O. du 16 novembre 2011.

Décret n°2013-784 du 28 août 2013 relatif aux missions et à l'organisation de l'inspection générale de la police nationale, J.O. du 30 août 2013, modifié par le décret n°2014-467, J.O. du 10 mai 2014.

Décret n°2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement, J.O. du 25 juillet 2014.

- *Organisation détaillée de chaque ministère (exemples)* -

- ✓ ***Premier ministre***

Arrêté du 11 février 2011 portant organisation de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, J.O. du 13 février 2011 et modifié par l'arrêté du 3 février 2012.

Arrêté du 10 avril 2012 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, J.O. du 12 avril 2012.

- ✓ ***Ministre des affaires étrangères***

Arrêté du 5 décembre 2011 portant nomination du haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie du ministère des affaires étrangères, J.O. du 9 décembre 2011.

Arrêté du 28 mai 2014 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2012 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, J.O. du 20 juin 2014.

Arrêté du 29 janvier 2014 modifiant l'arrêté du 26 janvier 2009 fixant la nature et la localisation des emplois de chef de mission des services du Premier ministre, J.O. du 31 janvier 2014.

- ✓ ***Ministère de l'agriculture***

Arrêté du 24 avril 2002 portant approbation du règlement intérieur du service de l'inspection générale de l'agriculture, J.O. du 25 avril 2002, p. 7409.

Arrêté du 22 janvier 2014 modifiant l'arrêté du 30 juin 2008 portant organisation et attributions du secrétariat général du ministère de l'agriculture, J.O. du 30 janvier 2014.

Arrêté du 2 juin 2014 modifiant l'arrêté du 30 juin 2008 portant organisation et attributions de la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, J.O. du 21 juin 2014.

- ✓ ***Ministère de la Culture***

Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général modifié par l'Arrêté du 8 juillet 2013, J.O. du 5 décembre 2009, modifié par l'arrêté du 31 juillet 2014, J.O. du 31 août 2014.

Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines, J.O. du 5 décembre 2009.

Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la création artistique, J.O. du 5 décembre 2009.

Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la délégation générale à la langue française et aux langues de France, J.O. du 5 décembre 2009.

Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des médias et des industries culturelles, J.O. du 5 décembre 2009.

Arrêté du 19 janvier 2012 modifiant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des médias et des industries culturelles, J.O. du 29 février 2012.

Arrêté du 17 janvier 2013 modifiant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général du ministère de la Culture et de la Communication, J.O. du 24 janvier 2013.

Arrêté du 19 mars 2014 portant désignation des responsables de programme du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 23 mars 2014.

Arrêté du 24 juin 2014 relatif aux achats du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 12 juillet 2014.

Arrêté du 30 juin 2014 modifiant l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général, J.O. du 12 juillet 2014.

- ✓ ***Ministère de la Défense***

Arrêté du 11 décembre 2012 modifiant l'arrêté du 2 décembre 2009 relatif à l'organisation de la direction générale de l'armement, J.O. du 13 décembre 2012.

Arrêté du 21 décembre 2012 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure, J.O. du 11 janvier 2013.

Arrêté du 8 avril 2013 portant organisation de la direction générale des systèmes d'information et de communication, J.O. du 4 mai 2013.

Arrêté du 12 avril 2013 fixant la liste et les attributions des organismes directement rattachés au secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense et la liste des organismes dont il exerce la présidence ou la tutelle, J.O. du 25 mai 2013.

Arrêté du 8 janvier 2013 modifiant l'arrêté du 22 juin 2012 fixant la liste et les attributions des organismes directement rattachés au secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense et la liste des organismes dont il exerce la présidence ou la tutelle, J.O. du 15 janvier 2013.

Arrêté du 27 mars 2014 modifiant diverses dispositions relatives à la direction générale de l'armement, J.O. du 14 avril 2014.

Arrêté du 27 avril 2014 portant organisation de l'état-major de l'armée de l'air et des organismes directement subordonnés au chef d'état-major de l'armée de l'air, J.O. du 18 mai 2014.

Arrêté du 27 avril 2014 portant organisation de l'état-major de l'armée de terre et des organismes directement subordonnés au chef d'état-major de l'armée de terre, J.O. du 18 mai 2014.

Arrêté du 27 avril 2014 portant organisation de l'état-major de la marine et des organismes directement subordonnés au chef d'état-major de la marine, J.O. du 18 mai 2014.

Arrêté du 5 mai 2014 modifiant l'arrêté du 2 décembre 2009 relatif à l'organisation de la direction générale de l'armement, J.O. du 7 mai 2014.

Arrêté du 16 juillet 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du contrôle général des armées, J.O. du 29 juillet 2014.

- ✓ ***Ministère de l'Écologie et du développement durable***

Arrêté du 21 mars 2001 approuvant le règlement intérieur du service de l'inspection générale de l'environnement, J.O. du 25 mars 2001, p. 4715.

Arrêté du 27 septembre 2013 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, J.O du 29 septembre 2013.

Arrêté du 15 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, J.O. du 5 septembre 2014.

- ✓ ***Ministère de l'Économie et des Finances***

Arrêté du 30 avril 2010 portant organisation du secrétariat général des ministères économiques et financiers, J.O. du 4 mai 2010 modifié par l'arrêté du 30 avril 2010 portant organisation du secrétariat général des ministères économique et financier, J.O. du 5 mai 2013 et par l'arrêté du 14 février 2014 modifiant l'arrêté du 30 avril 2010 portant organisation du secrétariat général des ministères économiques et financiers, J.O. du 4 mars 2014.

Arrêté du 24 juillet 2012 relatif à l'organisation de la direction générale de l'INSEE, J.O. du 3 août 2012.

Arrêté du 23 juin 2014 modifiant l'arrêté du 27 mars 2007 portant organisation de la direction du budget, J.O. du 13 juillet 2014.

Arrêté du 26 septembre 2013 modifiant l'arrêté du 21 avril 2009 portant organisation de la direction générale du Trésor, J.O du 28 septembre 2013.

Arrêté du 13 janvier 2014 modifiant l'arrêté du 3 avril 2008 portant organisation de la direction générale des finances publiques, J.O. du 28 janvier 2014.

Arrêté du 9 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 21 avril 2009 portant organisation de la direction générale du Trésor, J.O. du 23 juillet 2014.

- ✓ ***Ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur***

Arrêté du 17 mai 2006 relatif à l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 21 mai 2006.

Arrêté du 23 mai 2006, Attributions de fonctions à l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (B.O. spécial n°4 du 4 juin 2006, p.36-63, modifié à de très nombreuses reprises (Comme par ex. par l'Arrêté du 4 septembre 2012, Administration centrale du MEN et du MESR, Attributions de fonctions, B.O. n°36 du 4 octobre 2012).

Arrêté du 11 avril 2013 modifiant l'arrêté du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 17 avril 2013.

Arrêté du 6 septembre 2013 portant désignation du responsable de la fonction financière ministérielle pour le ministère de l'éducation nationale et pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 14 septembre 2013.

Arrêté du 17 février 2014 fixant l'organisation de l'administration centrale des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, J.O. du 18 février 2014.

- ✓ ***Ministère de l'Intérieur***

Arrêté du 13 mars 2012 modifiant l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, J.O. du 22 mars 2012.

Arrêté du 3 janvier 2013 modifiant l'arrêté du 23 février 2009 relatif à l'organisation de la direction centrale des compagnies républicaines de sécurité en sous-directions et bureaux, J.O. du 11 janvier 2013.

Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur, J.O. du 14 août 2013.

Arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la direction générale de la gendarmerie nationale, J.O. du 14 août 2013.

Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne de la délégation à la sécurité et à la circulation routières, J.O. du 14 août 2013.

Arrêté du 25 octobre 2013 modifiant l'arrêté du 5 août 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la police judiciaire, J.O. du 27 octobre 2013.

Arrêté du 9 mai 2014 relatif à la protection du secret de la défense nationale au sein de la direction générale de la sécurité intérieure, J.O. du 10 mai 2014.

Arrêté du 6 mars 2014 portant organisation des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur, J.O. du 7 mars 2014.

Arrêté du 9 mai 2014 portant application de la réforme des services de renseignement du ministère de l'intérieur, J.O. du 10 mai 2014.

Arrêté du 9 mai 2014 modifiant l'arrêté du 1er février 2011 modifié relatif aux missions et à l'organisation de la direction centrale de la sécurité publique, J.O. du 10 mai 2014.

- ✓ ***Ministère de la Jeunesse et des Sports***

Arrêté du 13 février 2013 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2005 portant organisation des directions et sous-directions de l'administration centrale du ministère chargé de la jeunesse, des sports et de la vie associative, J.O. du 28 février 2013.

- ✓ ***Ministère de la Justice***

Arrêtés du 9 juillet 2008 relatifs à l'organisation des services du ministère de la justice en sous-directions et bureaux, J.O. du 11 juillet 2008.

Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions et bureaux du service de la synthèse, de la stratégie et de la performance du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 11 juillet 2008.

Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions, départements et bureaux du service support et moyens du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 11 juillet 2008.

Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en départements et bureaux du service de l'administration centrale du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 11 juillet 2008.

Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 11 juillet 2008.

Arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en bureaux du service des affaires européennes et internationales du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 11 juillet 2008.

Arrêté du 23 juillet 2012 modifiant deux arrêtés du 9 juillet 2008 relatifs à l'organisation des services du secrétariat général du ministère de la justice, J.O. du 3 août 2012

- ✓ ***Ministère de la Santé***

Arrêté du 10 octobre 2012 portant organisation de la direction générale de la santé, J.O. du 12 octobre 2012.

Arrêté du 13 mars 2014 modifiant l'arrêté du 10 octobre 2012 portant organisation de la direction générale de la santé, J.O. du 15 mars 2014.

Arrêté du 7 mai 2014 portant organisation de la direction générale de l'offre de soins en sous-directions et en bureaux, J.O. du 13 juillet 2014.

- *Organisation spécifique de la défense nationale* -

Ordonnance n°59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la Défense, J.O. du 10 janvier 1959, p. 692.

Décret n°62-808 du 18 juillet 1962 relatif à l'organisation de la défense nationale, J.O. du 19 juillet 1962, p. 7115.

Décret n°78-78 du 25 janvier 1978 fixant les attributions du secrétaire général de la Défense nationale, J.O. du 26 janvier 1978, p. 502.

Décret n°98-608 du 17 juillet 1998 & Décret n°2009-254 du 4 mars 2009 relatif à certaines dispositions réglementaires de la deuxième partie du code de la défense, J.O. du 7 mars 2009.

Décret n°2007-207 du 19 février 2007 relatif aux attributions des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité, J.O. du 20 février 2007.

Décret n°2009-834 du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information », J.O. du 8 juillet 2009.

Décret n°2009-869 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du ministre de la défense, du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, J.O. du 16 juillet 2009 & Décret n°2013-816 du 12 septembre 2013 relatif aux attributions du ministre de la défense et du chef d'état-major des armées, J.O. du 13 septembre 2013.

Décret n°2009-870 du 15 juillet 2009 relatif aux attributions du délégué général pour l'armement et du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense, J.O. du 16 juillet 2009.

Décret n°2009-1177 du 5 octobre 2009 relatif aux attributions du chef d'état-major des armées et des chefs d'état-major d'armée.

Décret n°2009-1179 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation du secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense.

Décret n°2009-1180 du 5 octobre 2009 fixant les attributions et l'organisation de la direction générale de l'armement, J.O. du 6 octobre 2009.

Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O. du 29 décembre 2009.

Décret n°2011-170 du 11 février 2011 modifiant le décret n°2009-834 du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information », J.O. du 13 février 2011.

Décret n°2012-383 du 20 mars 2012 relatif aux attributions du haut fonctionnaire de défense et de sécurité auprès du Premier ministre, J.O. du 22 mars 2012.

Décret n°2014-88 du 30 janvier 2014 relatif aux conseillers du Gouvernement pour la défense, J.O. du 1er février 2014.

Décret n°2014-211 du 24 février 2014 modifiant la partie réglementaire du code de la défense relative au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, J.O. du 26 février 2014.

Décret n°2014-613 du 12 juin 2014 relatif au centre de transmissions gouvernemental, J.O. du 14 juin 2014.

- *Organisation du travail gouvernemental* -

Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du gouvernement, J.O. du 27 mai 1988, p. 7381.

Circulaire n°3758/SG du 10 avril 1992 relative au programme de travail du Gouvernement, B.O.S.P.M. n°92-2 du 21 juillet 1992, p. 5.

Circulaire n°3841/SG du 1er avril 1993 relative à l'organisation du travail gouvernemental, Bulletin officiel des services du Premier ministre n°93/2 p. 3-8.

Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, J.O. du 1er février 1997.

Circulaire du 6 juin 1997 relative à l'organisation du travail gouvernemental, J.O. du 7 juin 1997.

Circulaires Fillon du 18 mai 2007.

Charte de déontologie du 17 mai 2012.

Note n°2560/13/SG du 5 novembre 2013 relative à la Programmation du travail du Gouvernement et à la prévision de l'ordre du jour du Conseil des ministres pour le premier semestre 2014.

Circulaire Valls du 17 avril 2014.

- *Premier ministre* -

Article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958.

- *Secrétariat général du Gouvernement (et ses ancêtres)* -

Loi du 24 décembre 1934, budget général pour 1935, J.O. du 25 décembre 1934, p. 12695.

Décret du 31 janvier 1935 portant organisation des services administratifs de la présidence du Conseil, J.O. du 2 février 1935, p. 1330.

Loi du 13 août 1936 portant ouverture et annulation de crédit sur l'exercice 1936 comme conséquence des modifications apportées à la composition du gouvernement, J.O. du 14 août 1936, p. 8730.

Loi du 12 novembre 1940 modifiant le décret du 31 janvier 1935 sur l'organisation des services administratifs de la présidence du conseil, J.O. du 13 novembre 1940, p. 5660.

Décret n°45-1659 du 25 juillet 1945 modifiant le décret du 31 janvier 1935 sur l'organisation des services administratifs de la présidence du conseil, J.O. du 26 juillet 1945, p. 4645.

- *Secrétariat général des affaires européennes* -

Décret n°59-891 du 28 juillet 1959 relatif au conseiller du secrétariat général du Gouvernement pour les questions économiques, J.O. du 29 juillet 1959, p. 7539.

Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes, J.O. du 18 octobre 2005, p. 16488.

- *Services du Premier ministre à vocation interministérielle* -

Arrêté du 15 juin 1990 relatif à l'organisation du Service d'information du Gouvernement, J.O. du 17 juin 1990, p. 7070.

Décret n°2000-1027 du 18 octobre 2000 relatif au service d'information du Gouvernement, J.O. du 22 octobre 2000.

Décret n°2008-1413 du 22 décembre 2008 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, J.O. du 27 décembre 2008.

Décret n°2010-31 du 11 janvier 2010 relatif à la direction de l'information légale et administrative, J.O. du 12 janvier 2010.

Arrêté du 11 février 2011 portant organisation de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, J.O. du 13 février 2011.

Décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, J.O. du 31 octobre 2012.

- *Services à compétence nationale, Commissariats généraux missions interministérielles, délégués interministériels, hauts conseils et hauts comités, médiateurs ministériels* -

Décret n°82-10 du 8 janvier 1982 portant création du comité interministériel de lutte contre la toxicomanie et de la mission permanente de lutte contre la toxicomanie, J.O. du 12 janvier 1982, p. 242.

Décret n°98-1082 du 1er décembre 1998 instituant des médiateurs à l'éducation nationale, J.O. du 2 décembre 1998, p. 18163.

Décret n°2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, J.O. du 29 novembre 2012, p. 19646.

Décret n°2004-601 du 24 juin 2004 relatif au délégué interministériel au développement durable, J.O. du 26 juin 2004.

Décret n°2007-1062 du 5 juillet 2007 instituant un délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, J.O. du 6 juillet 2007.

Décret n°2008-335 du 14 avril 2008 instituant un délégué interministériel à la communication, J.O. du 15 avril 2008.

Décret n°2008-772 du 30 juillet 2008 modifiant le décret n 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, J.O. du 3 août 2008.

Décret n°2009-1053 du 26 août 2009 portant organisation du service des retraites de l'État, J.O. du 29 août 2009.

Décret n°2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, J.O. du 15 décembre 2009.

Décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement, J.O. du 23 janvier 2010 et modifié par le Décret n°2013-14 du 8 janvier 2013.

Décret n°2012-1305 du 26 novembre 2012 créant une mission interministérielle des anniversaires des deux Guerres mondiales, J.O. du 28 novembre 2012.

Décret n°2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement, J.O. du 23 janvier 2010 et modifié par le Décret n°2013-14 du 8 janvier 2013, J.O. du 9 janvier 2013.

Décret n°2010-1073 du 10 septembre 2010 relatif au délégué interministériel à la sécurité privée, J.O. du 11 septembre 2010.

Décret n°2011-130 du 31 janvier 2011 modifiant le décret n°2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale « Agence des participations de l'État », J.O. du 2 février 2011.

Décret n°2012-221 du 16 février 2012 instituant un délégué interministériel à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, J.O. du 17 février 2012.

Décret n°2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, J.O. du 28 avril 2002.

Décret n°2012-1305 du 26 novembre 2012 créant une mission interministérielle des anniversaires des deux Guerres mondiales, J.O. du 28 novembre 2012.

Décret n°2013-7 du 3 janvier 2013 portant création d'une mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains, J.O. du 5 janvier 2013.

Décret n°2013-8 du 3 janvier 2013 portant création du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 5 janvier 2013.

Décret n°2013-13 du 7 janvier 2013 relatif au délégué interministériel à la Méditerranée, J.O. du 8 janvier 2013.

Décret n°2013-115 du 4 février 2013 relatif au Haut Conseil de la famille, J.O. du 5 février 2013.

Décret n°2013-144 du 18 février 2013 relatif à la constitution initiale du Haut Conseil des finances publiques, J.O. du 16 mars 2013.

Décret n°2013-397 du 13 mai 2013 modifiant le décret n°93-236 du 22 février 1993 portant création de la mission interministérielle d'inspection du logement social, J.O. du 15 mai 2013.

Décret n°2014-14 du 8 janvier 2014 modifiant le décret n°92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, J.O. du 10 janvier 2014.

Décret n°2014-313 du 10 mars 2014 modifiant le décret n°2009-834 du 7 juillet 2009 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information », J.O. du 11 mars 2014, modifié par le décret n°2014-845 du 28 juillet 2014, J.O. du 30 juillet 2014.

Décret n°2014-385 du 29 mars 2014 portant création d'un délégué interministériel à l'égalité républicaine et à l'intégration, J.O. du 1er avril 2014.

Décret n°2014-394 du 31 mars 2014 portant création du Commissariat général à l'égalité des territoires, J.O. du 2 avril 2014.

Décret n°2014-462 du 7 mai 2014 modifiant le décret n°2005-122 du 11 février 2005 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat », J.O. du 10 mai 2014.

- *Statut des membres du Gouvernement* -

Article 23 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Article 25 al. 2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, J.O. du 9 novembre 1958, p. 10129.

Ordonnance n°58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, J.O. du 18 novembre 1958, p. 10334, modifiée par la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013, J.O. du 12 octobre 2013.

Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, J.O. du 23 décembre 1958, p. 11551.

Ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, J.O. du 30 décembre 1958, p. 12033, modifiée par la loi organique n°2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental, J.O. du 29 juin 2010.

Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'assemblée des communautés européennes, J.O. du 8 juillet 1977, p. 3579.

Loi n°77-680 du 30 juin 1977 autorisant l'approbation des dispositions annexées à la décision du conseil des Communautés européennes du 20 septembre 1976 et relatives à l'élection des représentants à l'assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct, J.O. du 1er juillet 1977, p. 3479.

Décret n°89-655 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, J.O. du 15 septembre 1989, p. 11648, modifié par le Décret n°2011-542 du 19 mai 2011, J.O. du 20 mai 2011.

Article 23 de la Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, J.O. du 5 février 1992, p. 1851, modifié par l'article 27 de la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 19 avril 2011.

Circulaire n°3792/SG du 12 août 1992 relative à l'utilisation des avertisseurs spéciaux, sirènes et gyrophares, Bulletin officiel des services du Premier ministre n°92/3 p. 11.

Loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République, J.O. du 24 novembre 1993, p. 16168.

Arrêté du 19 octobre 1994 portant organisation à la direction générale de la police nationale du service de protection des hautes personnalités, J.O. du 22 octobre 1994, p. 15017.

Arrêté du 19 octobre 1994 relatif à l'organisation du service de protection des hautes personnalités, J.O. du 22 octobre 1994, p. 15018.

Art. 35 de la Loi n°2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, J.O. du 16 juin 2000, p. 9039 (*in* Art. 652 à 656 du Code de procédure pénale).

Art. 14 de la Loi n°2002-1050 du 6 août 2002, Loi de finances rectificative pour 2002, J.O du 8 août, p.13577-13578, modifiée par l'art. 116 de la Loi n°2007-1822 du 24 décembre 2007, J.O. du 8 août 2002.

Décret n°2002-1058 du 6 août 2002 relatif au traitement des membres du Gouvernement, J.O. du 8 août 2002, p. 13600.

Circulaire n°5224/SG du 18 mai 2007 relative aux dépenses susceptibles d'être prises en charge par l'État.

Circulaire n°5225/SG du Premier ministre du 18 mai 2007 « escortes motocyclistes ».

Circulaire n°5226/SG du 18 mai 2007 sur les incompatibilités entre les fonctions de membres du gouvernement et certaines activités.

Circulaire n°5227/SG du 18 mai 2007 relative au respect des règles de transparence en matière financière.

Circulaire n°5228/SG du 18 mai 2007 relative à la gestion des cadeaux aux membres du Gouvernement et à leur conjoint.

Circulaire n°5229/SG du 18 mai 2007 relative aux déplacements ministériels dans les départements ou les régions.

Circulaire n°5230/SG du 18 mai 2007 relative aux déplacements à l'étranger des membres du Gouvernement et à l'accueil en France des hautes personnalités étrangères.

Circulaire du 9 juillet 2007 relative aux conditions de logement des membres du Gouvernement & Circulaire n°5077/SG du Premier Ministre du 30 juin 2005 sur les conditions de logement des membres du gouvernement.

Circulaire n°5241/SG du 9 juillet 2007 relative aux conséquences fiscales par les ministres d'un logement de fonction.

Circulaire du 10 juillet 2007 relative aux relations de travail entre les membres du Gouvernement.

Arrêté du 17 décembre 2008 relatif aux missions et à l'organisation du service de protection des hautes personnalités, J.O. du 18 décembre 2008.

Loi organique n°2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution, J.O. du 14 janvier 2009, p. 720.

Circulaire n°5456 du 31 mars 2010 sur les déplacements en France et à l'étranger, notamment par voie aérienne (Note n°5456/SG de M. J-P. Faugère du 31 mars 2010 à l'attention de Mesdames et Messieurs les membres de cabinet, relative à l'utilisation des moyens aériens pour le déplacement des membres du Gouvernement).

Lettre du président de la République au Premier ministre du 28 juin 2010.

Circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses des membres du Gouvernement, J.O. du 9 juillet 2010.

Circulaire n°5478/SG du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire - instructions concernant les cabinets ministériels et les personnalités en mission, J.O du 9 juillet 2010.

Circulaire du 2 juillet 2010 relative à l'État exemplaire et à la rationalisation de la gestion du parc automobile de l'État et de ses opérateurs.

Décret n°2011-141 du 3 février 2011 relatif aux conditions de prise en charge des frais de déplacement des membres du Gouvernement, J.O. du 4 février 2011, p. 2251.

Circulaire n°5514/SG du 23 février 2011 relative aux invitations et séjours à l'étranger des membres du Gouvernement.

Loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, J.O. du 30 mars 2011, p. 5497.

Note SCF/2012/05/9290P de M. Parini, directeur général des finances publiques, au ministre délégué au budget du 6 juin 2012 sur l'examen de la situation fiscale des nouveaux membres du Gouvernement.

Décret n°2012-983 du 23 août 2012 relatif au traitement du président de la République et des membres du Gouvernement, J.O. du 24 août 2012.

Note du ministre délégué au budget au directeur général des finances publiques du 10 décembre 2012, dite « muraille de Chine ».

Note de M. C. Chantepy du 19 août 2013 à l'intention de Mesdames et Messieurs les directeurs de cabinet, relative à la sécurité des systèmes d'information du Gouvernement.

Loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 12 octobre 2013.

Décret n°2013-1204 du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, J.O. du 24 décembre 2013.

Décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, J.O. du 27 décembre 2013.

Décret n°2014-34 du 16 janvier 2014 relatif à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles, J.O. du 17 janvier 2014.

Décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 2 février 2014.

Décret n°2014-386 du 29 mars 2014 relatif à la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement prévue à l'article 9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 1er avril 2014.

Circulaire n°5709/SG du 17 avril 2014 non publiée.

Décret n°2014-425 du 25 avril 2014 relatif au traitement des secrétaires d'État, J.O. du 27 avril 2014.

Décret n°2014-747 du 1er juillet 2014 relatif à la gestion des instruments financiers détenus par les membres du Gouvernement et par les présidents et membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique, J.O. du 2 juillet 2014.

- *Statut et nomination des membres de l'administration gouvernementale* -

Décret n°45-1753 du 6 août 1945 relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances, J.O. du 7 août 1945, p. 4888 & Décret n°50-196 du 6 février 1950 relatif à certaines indemnités dans les administrations centrales, J.O. du 11 février 1950, p. 1655.

Décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'État relevant du régime général des retraites, J.O. du 11 juillet 1948, p. 6740, modifié notamment par le Décret n°2008-385 du 23 avril 2008 relatif à l'échelonnement indiciaire des corps et emplois des personnels civils et militaires de l'État, J.O. du 24 avril 2008.

Décret n°49-1036 du 10 juillet 1949 fixant les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement, J.O. du 2 août 1949, p. 7524.

Décret n°55-1323 du 4 octobre 1955 portant institution d'un ordre des Palmes académiques, J.O. du 7 octobre 1955, p. 9873, modifié notamment par le Décret n°2002-563 du 19 avril 2002, J.O. du 24 avril 2002 p. 7295.

Article 13 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Ordonnance n°58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État, J.O. du 29 novembre 1958, p. 10687.

Décret n°59-442 du 21 mars 1959 portant règlement général d'administration publique et fixant les emplois supérieurs pour lesquels les nominations sont laissées à la décision du Gouvernement, J.O du 22 mars 1959, p. 3410, modifié par le décret n°78-369 du 20 mars 1978, J.O du 22 mars 1978, p. 1243 et le Décret n°79-61 du 23 janvier 1979, J.O. du 24 janvier 1979, p. 239.

Décret n°59-729 du 15 juin 1959 relatif à l'ordre du Mérite agricole, J.O. du 16 juin 1959, p. 5960.

Décret n°63-1196 du 3 décembre 1963 portant création d'un Ordre National du Mérite, J.O. du 5 décembre 1963, p. 10834.

Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, J.O. du 14 juillet 1983, p. 2174.

Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, J.O. du 12 janvier 1984, p. 271, modifiée par la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, J.O. du 13 mars 2012.

Décret n°85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'art. 25 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984, J.O. du 27 juillet 1985, p. 8535, modifié par le Décret n°2006-1213 du 4 octobre 2010, J.O. du 5 octobre 2006 et le Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009.

Décret n°85-344 du 18 mars 1985 portant application de l'article 24 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

Décret n°85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, J.O. du 5 novembre 1985, p. 12775.

Décret n°86-416 du 12 mars 1986 fixant les conditions et modalités de prise en charge par l'État des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif, J.O. du 15 mars 1986, p. 4096 & Décret n°2005-354 du 15 avril 2005 modifiant le décret n°86-416 du 12 mars 1986, J.O. du 19 avril 2005, p. 6882.

Circulaire n°3357/SG du 24 mai 1988 relative à l'inscription des nominations à l'ordre du jour du Conseil des ministres, B.O.S.P.M. n°2, p. 7.

Circulaire n°3643 du 9 janvier 1991 relative à la lettre de mission des directeurs d'administration, J.O. du 11 décembre 1991.

Article 87 de la Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, J.O. du 30 janvier 1993, p. 1588, modifiée par l'article 18 de la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, J.O. du 6 février 2007.

Loi n°94-530 du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'État et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées, J.O. du 29 juin 1994, p. 9371.

Circulaire du 1er octobre 1999 relative à l'élaboration et à la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires, J.O. du 20 octobre 1999, p. 15665.

Décret n°99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils, J.O. du 17 novembre 1999, p. 17055.

Décret n°2000-239 du 13 mars 2000 instituant une prime spéciale en faveur de certains personnels du ministère chargé de l'agriculture, J.O. du 14 mars 2000, p. 3997.

Décret n°2000-240 du 13 mars 2000 relatif à l'attribution d'une indemnité spéciale de sujétions à certains agents du ministère chargé de l'agriculture, J.O. du 14 mars 2000, p. 3997.

Décret n°2000-1088 du 10 novembre 2000 et Décret n°91-1054 du 14 octobre 1991 relatif aux parcs automobiles des administrations civiles et des établissements publics de l'État, J.O. du 16 octobre 1991, p. 13531.

Décret n°2001-1148 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels, J.O. du 6 décembre 2001, p. 19424.

Décret n°2002-62 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des administrations centrales, J.O. du 15 janvier 2002, p. 840.

Décret n°2002-710 du 2 mai 2002 relatif à l'allocation complémentaire de fonctions en faveur des personnels du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des établissements

publics administratifs placés sous sa tutelle, des juridictions financières et des autorités administratives indépendantes relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour leur gestion, J.O. du 4 mai 2002, p. 8297.

Décret n°2002-1090 du 7 août 2002 relatif à l'attribution d'une indemnité complémentaire de fonctions à certains personnels du ministère chargé de l'agriculture, J.O. du 11 août 2002, p. 13789.

Circulaire N2C-02-4515 relative aux procédures d'examen des textes statutaires et indemnitaires du 6 décembre 2002.

Décret n°2003-10 du 3 janvier 2003 relatif à l'attribution d'une indemnité forfaitaire d'activité au secrétaire général du Gouvernement et au secrétaire général de la défense nationale & son arrêté du 3 janvier 2003 fixant le montant moyen annuel de l'indemnité forfaitaire d'activité attribuée au secrétaire général du Gouvernement et au secrétaire général de la défense nationale, J.O. du 4 janvier 2003, p. 279-280.

Décret n°2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'indemnité spécifique de service allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement, J.O. du 28 août 2003, p. 14645.

Décret n°2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales, J.O. du 14 octobre 2004, p. 17505.

Décret n°2004-1126 du 15 octobre 2004 relatif à l'indemnisation des personnels effectuant des missions de coopération internationale, J.O. du 22 octobre 2004, p. 17864.

Décret n°2005-297 du 31 mars 2005 relatif à l'allocation de responsabilité et de résultats allouée à certains personnels des services du Premier ministre, J.O. du 1er 2005, p. 5861.

Décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, J.O. du 4 juillet 2006.

Décret n°2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales, J.O. du 11 août 2006, modifié par le décret n°2009-261 du 6 mars 2009, J.O. du 7 mars 2009 puis par le Décret n°2014-700 du 25 juin 2014, J.O. du 27 juin 2014.

Circulaire n°FP 2143 du 20 juillet 2007 relative à l'instruction et au contreseing des dispositions applicables aux fonctionnaires et agents publics.

Décret n°2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'État et de ses établissements publics, J.O. du 23 avril 2008.

Décret n°2008-836 du 22 août 2008 fixant l'échelonnement indiciaire des corps et des emplois communs aux administrations de l'État et de ses établissements publics ou afférent à plusieurs corps de fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics, J.O. du 24 août 2008.

Circulaire FP n°614 du 13 novembre 2008 relative aux conditions d'application du décret n°2008-646 du 30 juin 2008 portant diverses mesures relatives à certains emplois de l'encadrement supérieur de l'État.

Décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats, J.O. du 31 décembre 2008.

Circulaire FP n°2184 du 14 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats.

Circulaire n°5444/SG du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État.

Décret n°2010-752 du 5 juillet 2010 modifiant le décret n°55-1226 du 19 septembre 1955 relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'État, J.O. du 7 juillet 2010.

Décret n°2010-761 du 7 juillet 2010 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, J.O. du 8 juillet 2010.

Décret n°2011-142 du 3 février 2011 fixant les conditions d'indemnisation des personnes chargées d'une mission par les membres du Gouvernement, J.O. du 4 février 2011.

Loi n°2011-606 du 31 mai 2011 relative au maintien en fonctions au-delà de la limite d'âge de fonctionnaires nommés dans des emplois à la décision du Gouvernement, J.O. du 1er juin 2011.

Circulaire du 21 novembre 2011 relative à la mise en œuvre du protocole d'accord du 31 mars 2011 portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique.

Décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État, J.O. du 11 janvier 2012 (lequel est venu abroger le décret n°55-1226 du 19 septembre 1955 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service, de directeur adjoint et de sous-directeur des administrations centrales de l'État, J.O. du 20 septembre 1955).

Arrêté du 10 janvier 2012 fixant les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils des services du Premier ministre et des collaborateurs des membres du Gouvernement, rattachés pour leur gestion au secrétariat général du Gouvernement, J.O. du 12 janvier 2012.
Décret n°2012-205 du 10 février 2012 modifiant le décret n°99-945 du 16 novembre 1999 portant statut particulier du corps des administrateurs civils, J.O. du 12 février 2012.

Décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, J.O. du 10 mai 2012.

Circulaire du 19 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du décret n°2012-32 du 9 janvier 2012 lui-même relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État.

Circulaire relative à la mise en œuvre de la politique interministérielle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, J.O. du 24 août 2012.

Décret n°2012-1058 du 17 septembre 2012 fixant l'échelonnement indiciaire applicable à certains corps et emplois du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, J.O. du 28 décembre 2013.

Circulaire n°5657/SG du 3 mai 2013 relative au processus de nomination sur les emplois à la décision du Gouvernement.

Arrêté du 24 octobre 2013 modifiant l'arrêté du 21 juin 2011 fixant la liste des emplois de chef de mission des administrations relevant des ministères économique et financier, J.O. du 26 novembre 2013.

Décret n°2013-1244 du 23 décembre 2013 modifiant le décret n°2009-369 du 1er avril 2009 fixant l'échelonnement indiciaire de certains personnels relevant du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, J.O. du 28 décembre 2013.

Arrêté du 26 décembre 2013 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État relevant du ministère de la justice, J.O. du 28 décembre 2013.

Arrêté du 17 juillet 2013 fixant le montant de base mensuel pour le calcul de la rémunération d'une personne chargée d'une mission par un membre du Gouvernement, J.O. du 19 juillet 2013.

Arrêté du 13 décembre 2013 fixant le montant de la prime de restructuration de service attribuée aux personnels du ministère de l'intérieur J.O. du 19 décembre 2013.

Arrêté du 18 décembre 2013 portant extension de la prime de fonctions et de résultats aux membres de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et fixant les montants de référence de cette prime, J.O. du 26 décembre 2013.

Arrêté du 19 décembre 2013 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État relevant des services du Premier ministre, J.O. du 21 décembre 2013.

Arrêté du 7 janvier 2014 pris en application de l'article 7 du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 pour l'indemnisation des frais occasionnés lors des missions de vérification dirigées par l'inspection générale des finances en 2014, J.O. du 23 janvier 2014.

Arrêté du 14 janvier 2014 modifiant l'arrêté du 26 décembre 2012 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État relevant du ministère de l'intérieur, J.O. du 16 janvier 2014.

Arrêté du 28 mars 2014 modifiant l'arrêté du 7 mars 2003 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire dans les services du ministère des outre-mer, J.O. du 2 avril 2014.

Arrêté du 29 avril 2014 portant extension de la prime de fonctions et de résultats aux membres du corps et au chef du service de l'inspection générale des affaires culturelles et fixant les montants de référence de cette prime, J.O. du 14 mai 2014.

Arrêté du 12 mai 2014 fixant les montants moyens annuels de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des administrations centrales, J.O. du 14 mai 2014.

Arrêté du 12 mars 2014 modifiant l'arrêté du 29 novembre 2001 fixant la liste des emplois ouvrant droit à la nouvelle bonification indiciaire au titre de la politique de la ville à certains personnels du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, J.O. du 23 mars 2014.

Décret n°2014-826 du 21 juillet 2014 modifiant le décret n°91-1060 du 14 octobre 1991 modifié portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire à différents emplois du ministère de l'économie, des finances et du budget, de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, J.O. du 23 juillet 2014.

Arrêté du 21 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 14 octobre 1991 fixant les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire au ministère de l'économie, des finances et du budget, à la Cour des comptes et dans les chambres régionales des comptes, J.O. du 23 juillet 2014.

Arrêté du 24 juillet 2014 modifiant l'arrêté du 5 septembre 2012 portant classement des emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'État relevant du ministère de la culture et de la communication, J.O. du 26 juillet 2014.

- *Textes de droit comparé* -

- ✓ **Grande-Bretagne**

Questions of Procedure for Ministers (QPM), mai 1992.

Ministerial Code, mai 2010.

- ✓ **Australie**

Standard of ministerial ethics, septembre 2010.

- ✓ **Union européenne**

Code de conduite des commissaires européens, 1999 (adossé aujourd'hui à l'article 245 du TFUE).

- *Transparence et secret de l'organisation gouvernementale* -

Article 14 DDHC.

Article 15 DDHC.

Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J.O. du 18 juillet 1978, p. 2851, modifiée par l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 (J.O. du 7 juin 2005), l'ordonnance n°2009-483 du 29 avril 2009 (J.O. du 30 avril 2009), l'ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010 (J.O. du 7 mai 2010), la loi n°2011-334 du 29 mars 2011 (J.O. du 30 mars 2011) ainsi que par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 (J.O. du 18 mai 2011).

Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 12 mars 1988, p. 3290, modifiée par la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 19 avril 2011 puis par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 3 décembre 2013.

Loi n°98-567 du 8 juillet 1998 instituant une Commission consultative du secret de la défense nationale, modifiée par l'ordonnance n°2004-1374 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code de la défense, J.O. du 21 décembre 2004.

Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, J.O. du 13 avril 2000, p. 5646, modifiée par la Loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, J.O. du 13 novembre 2013.

Ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, J.O. du 7 juin 2005.

Décret n°2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n°78-753 du 17 juillet de 1978, J.O. du 31 décembre 2005.

Loi n°2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, J.O. du 16 juillet 2008.

Décret n°2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques, J.O. du 22 février 2011.

Circulaire n°5626/SG du 22 décembre 2012 relatives aux archives des membres du Gouvernement.

Loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Décret n°2012-459 du 6 avril 2012 portant diverses dispositions relatives à la transparence financière de la vie politique, J.O. du 8 avril 2012.

Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, J.O. du 12 octobre 2013.

Décret n°2013-1204 du 23 décembre 2013 précité.

Décret n°2013-1212 du 23 décembre 2013 précité.

Décret n°2014-34 du 16 janvier 2014 précité.

Décret n°2014-90 du 31 janvier 2014 précité.

Décret n°2014-386 du 29 mars 2014 précité.

Décret n°2014-747 du 1er juillet 2014 précité.

Circulaire n°5733/SG du 25 août 2014 relatives aux archives des membres du Gouvernement.

Annexe au projet de loi de finances pour 2014, *Personnels affectés dans les cabinets ministériels.*

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe I – Affaire en instance devant le TA de Paris : *Matthieu Caron c/Ministre de l'économie et des finances*

Annexe I-A : Requête et mémoire de M. Caron devant le TA de Paris
Annexe I-B : Mémoire en défense du Ministère des Finances
Annexe I-C : Communication d'un mémoire en défense du requérant M. Caron

Annexe II – Première partie du règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947

Annexe III – Essai de synthèse des différentes prérogatives hiérarchiques des ministres de plein exercice en comparaison de celles des ministres délégués

Annexe IV – Essai de synthèse des différentes prérogatives hiérarchiques des secrétaires autonomes en comparaison de celles des secrétaires d'État ordinaires et des ministres délégués

Annexe V – Essai de synthèse du régime des décrets d'attribution et des décrets de délégation des membres du Gouvernement

Annexe I – Affaire en instance devant le TA de Paris : *Matthieu Caron c/Ministre de l'économie et des finances*

Annexe I-A : Requête et mémoire de M. Caron devant le TA de Paris

REPUBLIQUE FRANCAISE

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS
7 rue de Jouy
75181 Paris cedex 04
Téléphone : 01.44.59.44.00
Télécopie : 01.44.59.46.46

Greffe ouvert du lundi au vendredi de
9h30 à 16h30

Paris, le 05/09/2013

1312624/12-1

Monsieur CARON Matthieu
155 rue de la Fontaine
62250 Bazinghen

Dossier n° : 1312624/12-1
(à rappeler dans toutes correspondances)
Monsieur Matthieu CARON c/ MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

ACCUSE DE RECEPTION REQUETE ET DEMANDE DE REGULARISATION
Lettre recommandée avec avis de réception

Monsieur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre requête et de vous informer qu'elle a été enregistrée le 03/09/2013, sous le numéro mentionné ci-dessus.

L'état de l'instruction de ce dossier peut être consulté avec le code d'accès confidentiel *T75 - 1312624 - 13433* sur le site internet *http://sagace.juradm.fr.*

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Greffier en Chef,
ou par délégation le Greffier,

Mathias Tallet

Affaire suivie par :
n° de téléphone : 01 44 59 44 40

I mail / 9 pj

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS
03 SEP. 2013
N° Courriel
№ 1312624

Bazinghen, le 29 août 2013

Tribunal administratif de Paris
7 rue de Jouy
75181 Paris Cedex 04

À Monsieur le président du Tribunal Administratif de Paris,

REQUÊTE ET MÉMOIRE

POUR :

Matthieu Caron
Né le 2 janvier 1980 à Boulogne sur Mer (62)
Enseignant-chercheur à l'Université de Lille 2
Demeurant au 155, Rue de la Fontaine
62 250 BAZINGHEN

CONTRE :

Le refus implicite persistant de Monsieur le ministre de l'Économie et des Finances de me communiquer un certain nombre de documents administratifs, nonobstant l'avis favorable rendu par la CADA en date du 23 mai 2013 (*Avis n°20132470*).

FAITS

Le 9 mars 2013, j'ai sollicité de la bienveillance de Monsieur le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère des Finances, la communication de documents administratifs à caractère financier (Cf. Annexe 1). Dans le cadre de mon travail de thèse sur « le droit gouvernemental », je souhaitais simplement avoir accès au détail de certaines actions de la loi de finances de l'année, la nomenclature budgétaire disponible sur internet se limitant aux grandes lignes des missions et programmes. Il me paraissait évident qu'il était possible d'avoir accès publiquement et facilement à la connaissance détaillée de toutes les lignes du budget de l'Etat, ce qui n'est incroyablement pas le cas.

Le 12 mars 2013, en guise de réponse, le ministère des Finances m'a envoyé un mail pour le moins original puisqu'il ne comprenait que les coordonnées d'une chargée de mission (Cf. Annexe 2). Ce mail ne comportant aucun commentaire, j'en ai conclu qu'il fallait que je m'adresse à cette personne pour en savoir davantage.

Ce même-jour, j'ai donc décidé de téléphoner à l'agent du ministère qui m'avait laissé ses coordonnées. En substance, la personne qui m'a répondu – au demeurant très cordialement –, m'a fait passer plusieurs messages :

1) « Vous auriez dû dévoiler votre identité et indiquer que vous étiez universitaire ; ce genre de demande fait toujours peur ''aux services'' ; vous pourriez très bien être un journaliste mal intentionné » ;
2) « Vous auriez dû éviter d'employer un ton comminatoire ; le fait d'invoquer les articles 14 et 15 de la DDHC et la loi de 1978 irrite toujours ''les services'' » ;
3) « Vous auriez dû formuler votre demande de manière informelle, en étant introduit par quelqu'un auprès de nos ''services'' plutôt que de formuler une requête écrite » ;
4) « Votre demande est trop générale ; on ne voit pas précisément quels sont les documents dont vous exigez la communication » ;
5) « Si vous voulez une réponse, réécrivez-nous de manière plus précise, sans adresser votre demande à une autorité en particulier, sans mentionner les articles 14 et 15 de la DDHC ni même la loi de 1978 et en nous communiquant une pièce d'identité numérisée afin que nous sachions à qui nous avons affaire ».

Le 12 mars toujours, dans l'espoir d'obtenir une réponse, j'ai rédigé une nouvelle requête détaillée en acceptant de me soumettre aux *desiderata* de l'administration (Cf. Annexe 3). Le ministère s'est contenté d'accuser réception de ce nouveau courrier (Cf. Annexe 4).

N'ayant obtenu aucune réponse de la part de l'administration dans le mois qui a suivi, j'ai alors saisi pour avis, comme m'y autorise la loi, Monsieur le Président de la CADA, en date du 18 avril 2013 (Cf. Annexes 5 et 6).

Le 6 mai 2013, la CADA a accusé réception de ma demande d'avis par courrier enregistré à son secrétariat le 30 avril 2013, l'examen de ma demande étant prévu pour la séance du 23 mai 2013 (Cf. Annexe 7).

Le 24 mai 2013, la CADA m'a notifié l'avis rendu lors de sa séance du 23 mai. La Commission a estimé que les documents demandés revêtaient le caractère de documents administratifs communicables et que, sous réserve qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une diffusion publique, elle émettait un avis favorable à ma demande (Cf. Annexes 8 et 9).

Aujourd'hui, au 29 août 2013, alors que l'avis de la CADA a été transmis au ministre de l'Economie et des Finances depuis près de deux mois, aucun des documents demandé ne m'a encore été adressé.

C'est ce refus implicite de communication, lequel constitue un excès de pouvoir, que j'attaque devant vous aujourd'hui.

MOYENS

Selon moi, le refus de communication par le ministre des Finances, et partant, par le Gouvernement, du détail du budget de l'Etat à un citoyen, méconnaît d'abord les principes constitutionnels suivants :

- L'ARTICLE 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui dispose que : *« Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » ;*

- L'ARTICLE 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 qui dispose que : *« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. ».*

À mon sens, ces principes trouvent ensuite leur pleine portée juridique dans deux dispositions légales très précises :

- L'ARTICLE 1er de la loi n°78-753 du 7 juillet 1978 qui dispose notamment que : *« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti (...) en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs. Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat (...). Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. » ;*

- L'ARTICLE 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 qui dispose notamment que : *« Les budgets et les comptes des autorités administratives mentionnées à l'article 1er et dotées de la personnalité morale sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précitée. La communication de ces documents peut être obtenue tant auprès de l'autorité*

administrative concernée que de celles qui les détiennent. ». Or, au sens de l'article 1er de la loi du 12 avril 2000 : « *Sont considérés comme autorités administratives (...)* ***les administrations de l'Etat****, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif* ».

C'est précisément sur ces deux fondements juridiques que la CADA a émis un avis favorable à ma demande de communication de documents administratifs (Avis n° n°20132470, cf. Annexes 8 et 9). Autrement dit, sur cette double base légale, elle a considéré que tout citoyen devait avoir accès à l'intégralité des documents budgétaires relatifs à l'utilisation de fonds publics employés pour les « *dépenses d'état-major* » du Gouvernement en tant qu'il s'agit sans conteste de documents légalement communicables, le Gouvernement ne jouissant théoriquement pas, à la différence d'autres pouvoirs publics constitutionnels, de l'autonomie financière, les fonds mis à sa disposition lui étant attribués par le Parlement et contrôlés par celui-ci ainsi que par la Cour des comptes ; leur utilisation étant soumise aux principes de l'ordonnateur et du comptable ainsi qu'à la démarche de performance de la LOLF.

Ainsi, en clair et en définitive, il est manifeste que Monsieur le ministre des Finances, en refusant de me communiquer les montants détaillés des crédits de plusieurs actions de la loi de finances pour l'année 2013, a commis un excès de pouvoir, au même titre que Monsieur le Ministre de l'Intérieur a pu le faire récemment dans une affaire relativement similaire, s'agissant de la communication des montants de subventions consacrés à la réserve parlementaire (TA de Paris, 23 avril 2013, *Association pour une démocratie directe*, n° 1120921/6-1).

CONCLUSIONS

Par ces motifs, je sollicite de M. le président du Tribunal administratif de Paris :

- **Qu'il ANNULE le refus implicite de communication de Monsieur le ministre de l'Economie et des Finances et qu'il lui ENJOIGNE subséquemment de me transmettre les documents suivants :**

Disposant déjà des données publiques de ces dernières années fournies par les projets annuels de performances, les rapports annuels de performances ainsi que par les jaunes budgétaires relatifs aux personnels affectés dans les cabinets ministériels, je serais reconnaissant à Monsieur le ministre de me communiquer les documents suivants pour l'année 2013, afin que je puisse accéder à la connaissance la plus fine de la nomenclature budgétaire :

1) Le détail des crédits de l'action n°01, « État-major et services centraux » du programme n°216, c'est-à-dire la communication de toutes les lignes budgétaires retraçant les 348 988 459 euros d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement du programme n°216, en particulier les crédits alloués au cabinet de Monsieur le ministre ;

2) Le détail des crédits des actions n°01 « Coordination du travail gouvernemental »[1] mais également des actions 02, 03 et 10 du programme n°129 ;
3) Le détail des crédits de l'action n°01, « État-major, médiation et politiques transversales » du programme n°218 ;
4) Le détail des crédits de l'action n°01, « État-major » du programme n°310 ;
5) Le détail des crédits de l'action n°01, « Moyens de l'administration centrale » du programme n°215 ;
6) Le détail des crédits de l'action n°07, « Personnels œuvrant pour les politiques du programme ''Conduite et pilotage des politiques de l'écologie » du programme n°217 ;
7) Le détail des crédits de l'action n°01, « Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme » du programme n°337 ;
8) Le détail des crédits de l'action n°01, « État-major, médiation et politiques transversales » du programme n°218 ;
9) Le détail des crédits de l'action n°10, « Fonctionnement des services » du programme n°124.

- **Que, dans l'hypothèse où Monsieur le ministre de l'Economie et des Finances, estime que ces données sont publiques ou ont déjà été publiées, M. le président du Tribunal lui ENJOIGNE de m'indiquer clairement et précisément où les citoyens peuvent les trouver.**

- **Qu'il prononce une ASTREINTE à l'égard de l'Etat en cas de non communication de ces documents administratifs dans les délais légaux.**

Matthieu Caron

Liste des pièces jointes au recours :

- **Annexe 1** – Lettre à M. le contrôleur budgétaire et comptable ministériel de Bercy en date du 9 mars 2013
- **Annexe 2** – Courriel de réponse du ministère des Finances en date du 12 mars 2013
- **Annexe 3** – Lettre à M. le ministre des Finances en date du 12 mars 2013
- **Annexe 4** – Courriel accusant réception du courrier adressé à M. le ministre des Finances en date du 12 mars 2013
- **Annexe 5** – Courriel de saisine de M. le Président de la CADA en date du 18 avril 2013
- **Annexe 6** – Lettre de saisine de M. Le Président de la CADA en date du 18 avril 2013
- **Annexe 7** – Accusé de réception de ma demande d'avis par la CADA en date du 6 mai 2013
- **Annexe 8** – Notification de l'avis n°20132470 de la CADA
- **Annexe 9** – Avis favorable de la CADA n°20132470 du 23 mai 2013

[1] En particulier le détail des sous-actions « Cabinet du Premier ministre » et « Secrétariat général du Gouvernement ».

A1 – Lettre à M. le contrôleur budgétaire et comptable ministériel de Bercy en date du 9 mars 2013

Matthieu Caron
155, Rue de la Fontaine
62 250 BAZINGHEN
Matthieucaron62@hotmail.com

Bazinghen, le 9 mars 2013

Objet : demande de communication de documents administratifs

Monsieur le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel,

En vertu des articles 14 et 15 de la DDHC du 26 août 1789 et conformément à la loi n°78-753 du 17 juillet 1978, je me permets de solliciter de votre bienveillance, la communication des documents administratifs suivants :

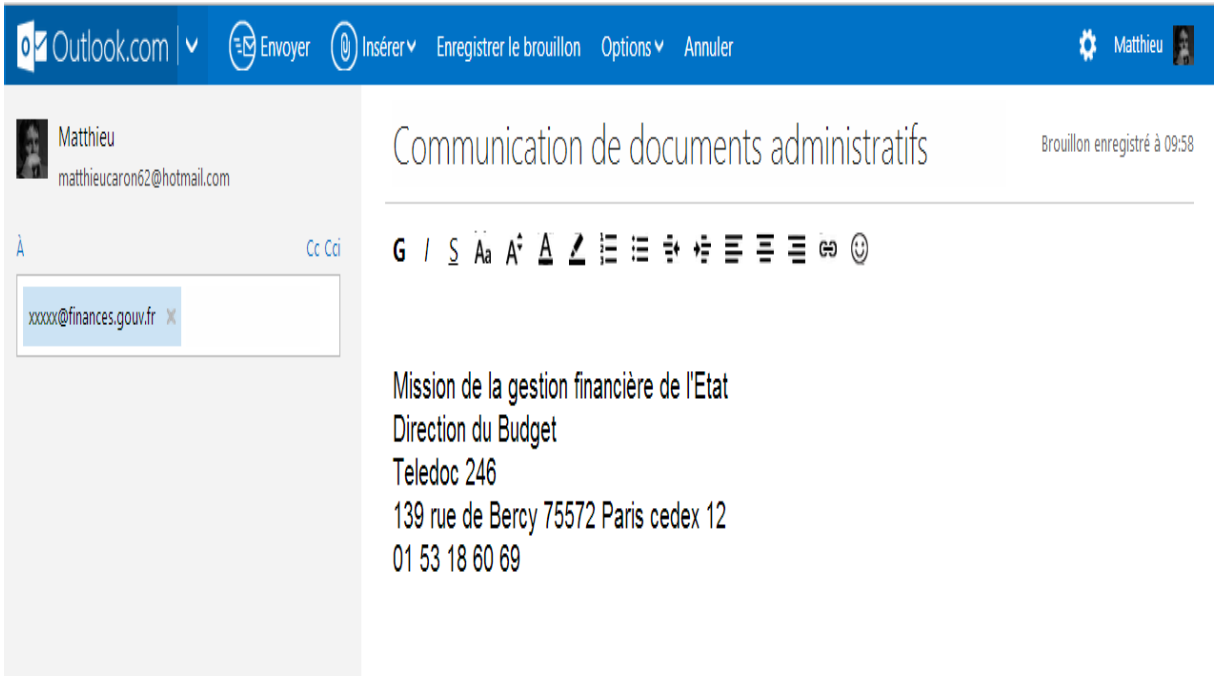
a) Les derniers budgets disponibles et les plus détaillés possibles des services de l'administration centrale du ministère placé sous votre contrôle ;
b) Les derniers budgets disponibles et les plus détaillés possibles du cabinet de Monsieur le Ministre ;
c) Les documents attestant des résultats les plus récents de votre contrôle budgétaire et comptable ministériel sur les services de l'administration centrale et sur le cabinet de Monsieur le Ministre.

Comme l'article 4 de la loi de 1978 précitée m'y autorise, je vous serais reconnaissant de me transmettre ces pièces par voie postale ou électronique.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie de croire en l'intention purement citoyenne de cette demande et d'agréer l'expression de mes respectueuses salutations.

Matthieu Caron

A2 – Courriel de réponse du ministère des Finances en date du 12 mars 2013



Nota : Plaise au tribunal de remarquer qu'il s'agit d'une étrange pratique que d'envoyer à un citoyen les coordonnées d'un service administratif en guise de réponse.

A3 – Lettre à M. le ministre des Finances en date du 12 mars 2013

Matthieu Caron
155, Rue de la Fontaine
62 250 BAZINGHEN
Matthieucaron62@hotmail.com

Bazinghen, le 12 mars 2013

Objet : demande de communication de documents administratifs dans le cadre d'une recherche universitaire.

Madame, Monsieur,

J'achève en ce moment une thèse de droit constitutionnel visant à théoriser « le droit gouvernemental de la Ve République », c'est-à-dire à conceptualiser l'organisation et le fonctionnement intérieurs du Gouvernement.

Dans le cadre de ce travail de recherche, j'ai besoin des informations suivantes pour écrire un passage sur le statut des collaborateurs administratifs et politiques du Gouvernement :

1) Détail des dépenses relatives aux personnels de l'administration centrale de chaque ministère : masse salariale, primes, frais de déplacement, frais de restauration, frais de logement et frais de mission ;
2) Détail des dépenses relatives au fonctionnement des cabinets ministériels de chaque ministère : montant global et ventilation très précise de la « dotation cabinet »[3488].

Disposant déjà des données publiques de ces dernières années fournies par les projets annuels de performances, les rapports annuels de performances ainsi que par les jaunes budgétaires relatifs aux personnels affectés dans les cabinets ministériels, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me communiquer les documents suivants pour l'année 2013, afin que je puisse accéder à la connaissance la plus fine de la nomenclature budgétaire :

3) Le détail des crédits de l'action n°01, « État-major et services centraux » du programme n°216, c'est-à-dire la communication de toutes les lignes budgétaires retraçant les 348 988 459 euros d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement du programme n°216, en particulier les crédits alloués au cabinet de Monsieur le ministre ;
4) Le détail des crédits des actions n°01 « Coordination du travail gouvernemental »[3489] mais également des actions 02, 03 et 10 du programme n°129 ;

[3488] Le ministère des affaires étrangères faisait récemment référence à un « BOP de cabinet » du programme 105 dont on ne trouve pourtant aucune trace publique (Réponse à la question écrite n°75892 de M. René Dosière (J.O.A.N. du 1er mars 2011, p. 1959).
[3489] En particulier le détail des sous-actions « Cabinet du Premier ministre » et « Secrétariat général du Gouvernement ».

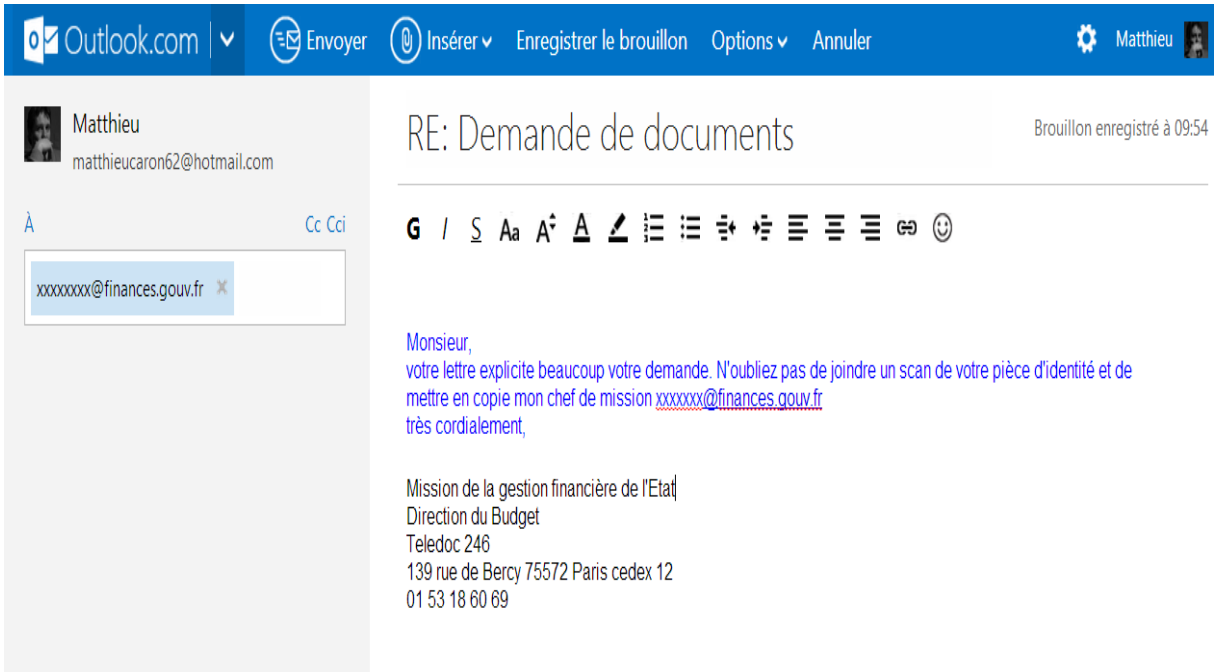
5) Le détail des crédits de l'action n°01, « État-major, médiation et politiques transversales » du programme n°218 ;
6) Le détail des crédits de l'action n°01, « État-major » du programme n°310 ;
7) Le détail des crédits de l'action n°01, « Moyens de l'administration centrale » du programme n°215 ;
8) Le détail des crédits de l'action n°07, « Personnels œuvrant pour les politiques du programme ''Conduite et pilotage des politiques de l'écologie » du programme n°217 ;
9) Le détail des crédits de l'action n°01, « Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme » du programme n°337 ;
10) Le détail des crédits de l'action n°01, « État-major, médiation et politiques transversales » du programme n°218 ;
11) Le détail des crédits de l'action n°10, « Fonctionnement des services » du programme n°124.

Vous comprendrez qu'en me communiquant ces documents, vous me permettrez d'écrire dans ma thèse que l'administration centrale française met un point d'honneur à respecter le principe de la transparence financière publique.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie de croire en l'intention purement citoyenne de cette demande et d'agréer l'expression de mes respectueuses salutations.

Matthieu Caron
Enseignant-chercheur à l'Université de Lille 2

A4 – Courriel accusant réception du courrier adressé à M. le ministre des Finances en date du 12 mars 2013



A5 – Courriel de saisine de M. le Président de la CADA en date du 18 avril 2013

Rechercher des mess

Dossiers

Boîte de réception 6...

Courrier indésirable 15

Brouillons 51

Messages envoyés

Messages supprimés

Résultats de la recherc...

Nouveau dossier

Filtres

Avec indicateur 3

Documents 385

Photos 332

Nouvelle catégorie

Lettre de saisine

Matthieu 18/04/2013 Documents

À : cada@cada.fr

1 pièce jointe (18,1 Ko) Affichage dynamiq

Télécharger en tant que zip

Monsieur le Président,

Vous trouverez en pièce jointe ma lettre de saisine de votre Commission à la suite d'un refus de communication de documents administratifs de la part du ministère des Finances.

Pour preuve, je vous transfère également les deux courriels que j'ai envoyés au ministère des Finances.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie de croire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Matthieu Caron

A6 – Lettre de saisine de M. Le Président de la CADA en date du 18 avril 2013

Matthieu Caron
155, Rue de la Fontaine
62 250 BAZINGHEN
Matthieucaron62@hotmail.com

Monsieur le Président de la CADA
35, rue Saint-Dominique
75700 PARIS 07 SP

Objet : refus implicite de communication de documents administratifs de la part du ministère des Finances à la suite d'un courriel envoyé le 12 mars 2013.

Monsieur le Président,

Dans le cadre de l'écriture de ma thèse de doctorat en droit public, j'ai besoin d'un certain nombre d'informations dont j'ai demandé la communication au ministère des Finances.

Après un premier courrier électronique en date du 9 mars 2013[3490] adressé au contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère des Finances, les services de Bercy m'ont invité par voie téléphonique : 1) à préciser ma requête ; 2) à leur écrire de manière plus informelle, sans faire référence de manière comminatoire, comme à l'occasion de ma première demande, aux articles 14 et 15 de la DDHC ainsi qu'à la loi du 17 juillet 1978 ; 3) à leur envoyer une pièce d'identité.

Dans un second courrier électronique en date du 12 mars 2013[3491], j'ai donc naturellement reformulé ma sollicitation en respectant les exigences qui avaient été posées par le ministère des Finances.

Malheureusement, à ce jour, je n'ai pourtant encore reçu aucune communication des documents administratifs que j'ai réclamés au ministère des Finances par mon courriel en date 12 mars 2013.

Face à ce refus implicite, comme la loi m'y autorise, j'ai ainsi l'honneur de solliciter de votre bienveillance, Monsieur le Président, votre concours afin de m'aider à obtenir ces informations.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Matthieu Caron

[3490] Cf. Copie du mail du 9 mars envoyé et de sa pièce jointe *in* Courriel n°2.
[3491] Cf. Copie du mail du 12 mars envoyé et de sa pièce jointe *in* Courriel n°3.

A7 – Accusé de réception de ma demande d'avis par la CADA en date du 6 mai 2013

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Cada

Monsieur Matthieu CARON
155 rue de la Fontaine
62250 BAZINGHEN

La Secrétaire générale

Paris, le 06 mai 2013

Références à rappeler : 20132470
Vos références :

Monsieur,

J'ai l'honneur d'accuser réception de la demande d'avis que vous avez présentée à la commission d'accès aux documents administratifs par courrier enregistré à son secrétariat le 30 avril 2013.(1)

L'examen de votre demande est prévu pour la séance du 23 mai 2013. L'avis de la commission vous sera ensuite transmis par courrier ou par courrier électronique(2) dans les meilleurs délais.

Si avant cette date **vous avez obtenu entière satisfaction** de la part de l'administration, je vous recommande de le faire connaître aussitôt à la Commission **en indiquant que vous vous désistez** de votre demande d'avis. Vous faciliterez ainsi, dans l'intérêt de tous les autres usagers, la recherche d'efficacité en permettant de concentrer les efforts sur les affaires non réglées et de réduire les délais d'intervention.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Anne JOSSO

(1) Conformément aux dispositions de la loi du 6 janvier 1978, je vous informe que vos nom, adresse et qualité sont enregistrés sur le système automatisé de gestion des affaires de la CADA. Les membres de la CADA, ses rapporteurs et collaborateurs sont seuls destinataires de ces informations. Vous pouvez exercer votre droit d'accès et de rectification en vous adressant au secrétariat de la commission.

(2) Afin d'améliorer le service rendu aux usagers et sa performance en matière de développement durable, la CADA a dématérialisé le traitement des dossiers d'instruction et adresse de préférence par voie électronique les avis qu'elle rend. Aussi vous êtes invité(e) à lui transmettre, si vous en disposez ou si ce n'est pas déjà fait, une adresse de messagerie électronique.

35, rue Saint-Dominique 75700 PARIS 07 SP ☎ 01 42 75 79 99 • Télécopie : 01 42 75 80 70 • www.cada.fr • cada@cada.fr

A8 – Notification de l'avis n°20132470 de la CADA

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Cada

Le Président

Monsieur Matthieu CARON
155 rue de la Fontaine
62250 BAZINGHEN

Paris, le 24 mai 2013

Références à rappeler : 20132470
Vos références :

Monsieur,

Je vous prie de trouver ci-joint l'avis rendu par la commission d'accès aux documents administratifs dans sa séance du 23 mai 2013 sur votre demande. Cet avis est également adressé à l'autorité administrative que vous aviez saisie.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Pour le Président,
La Secrétaire générale

Anne JOSSO

35, rue Saint-Dominique 75700 PARIS 07 SP ☎ 01 42 75 79 99 • Télécopie : 01 42 75 80 70 • www.cada.fr • cada@cada.fr

A9 – Avis favorable de la CADA n°20132470 du 23 mai 2013

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Cada

Le Président

Avis n° 20132470 du 23 mai 2013

Monsieur Matthieu CARON a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 30 avril 2013, à la suite du refus opposé par le ministre de l'économie, des finances à sa demande de
communication des documents suivants, pour l'année 2013 :
1) le détail des crédits de l'action n° 01, « État-major et services centraux » du programme n° 216 (toutes les lignes budgétaires retraçant les 348 988 459 euros d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement du programme n° 216, en particulier les crédits alloués au cabinet du ministre) ;
2) le détail des crédits des actions n° 01, « Coordination du travail gouvernemental », y compris des actions 02, 03 et 10 du programme n° 129 ;
3) le détail des crédits de l'action n° 01, « État-major, médiation et politiques transversales » du programme n° 218 ;
4) le détail des crédits de l'action n° 01, « État-major » du programme n° 310 ;
5) le détail des crédits de l'action n° 01, « Moyens de l'administration centrale » du programme n°215 ;
6) le détail des crédits de l'action n° 07, « Personnels œuvrant pour les politiques du programme, conduite et pilotage des politiques de l'écologie » du programme n° 217 ;
7) le détail des crédits de l'action n° 01, « Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme » du programme n° 337 ;
8) le détail des crédits de l'action n° 01, « État-major, médiation et politiques transversales » du programme n° 218 ;
9) le détail des crédits de l'action n° 10, « Fonctionnement des services » du programme n° 124.

La commission rappelle qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, applicable aux administrations de l'État : "Les budgets et les comptes des autorités administratives (...) sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 (...). La communication de ces documents peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent."

La commission relève également qu'en application de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2000, "Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation."

La commission estime dès lors les documents demandés revêtent le caractère de documents administratifs communicables de plein droit à toute personne qui en fait la demande, en application des dispositions précitées de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et de l'article 2 de la loi du 7 juillet 1978, sous réserve qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une diffusion publique. Elle émet donc, sous cette réserve, un avis favorable.

35, rue Saint-Dominique 75700 PARIS 07 SP ☎ 01 42 75 79 99 • Télécopie : 01 42 75 80 70 • www.cada.fr • cada@cada.fr

Annexe I-B : Mémoire en défense du Ministère des Finances

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MEMOIRE EN DEFENSE

Tribunal administratif de Paris,
7 rue de JOUY
75181 Paris cedex 04

Réf. : dossier n° 1312624/6-2
Monsieur CARON c/ MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

POUR :

Le ministre de l'économie et des finances
139 rue de Bercy
75572 Paris cedex 12

CONTRE :

Monsieur Mathieu CARON, né le 2 janvier 1980 à Boulogne sur Mer (62), de nationalité française, enseignant-chercheur à l'Université de Lille 2, demeurant au 155, rue de la Fontaine, 62 250 BAZINGHEN

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

REF-1391438048544-60

RAPPEL DES FAITS

La direction du budget a été saisie, par mail du 12 mars 2013, par Monsieur Mathieu CARON, enseignant-chercheur, doctorant à l'université de Lille 2. Ce dernier, dans le cadre d'un travail de recherche (thèse de doctorat en droit constitutionnel) souhaite avoir communication des informations suivantes :

- 1) le détail des crédits de l'action n°01 « État-major et services centraux » du programme 216 ;
- 2) le détail des crédits des actions n°01 « Coordination du travail gouvernemental » mais également des actions 02, 03 et 10 du programme n°129 ;
- 3) le détail des crédits de l'action n°01 « État major, médiation et politiques transversales » du programme 218 ;
- 4) le détail des crédits de l'action n°01, « État-major » du programme 310 ;
- 5) le détail des crédits de l'action n°01 « Moyens de l'administration centrale » du programme 215 ;
- 6) le détail des crédits de l'action n° 07 « Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie » du programme 217 ;
- 7) le détail des crédits de l'action n°01 « Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme » du programme 337 ;
- 8) le détail des crédits de l'action n°01 « État major, médiation et politiques transversales » du programme 218 ;
- 9) le détail des crédits de l'action n°10 « Fonctionnement des services » du programme n°124.

Par le présent mémoire en défense, l'exposant entend démontrer au Tribunal administratif que la requête en recours pour excès de pouvoir formée par Monsieur Mathieu Caron, tendant à annuler le refus implicite de communication, est dénuée de tout fondement.

SUR LES MOYENS DU RECOURS

Sur le refus de communication par le ministre de l'économie et des finances du détail du budget de l'État à un citoyen :

En vertu de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, les budgets et les comptes des autorités administratives sont communicables à toute personne qui en fait la demande, dans les conditions prévues par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*. C'est en ce sens, que la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pose le principe selon lequel les budgets et comptes détenus ou élaborés par l'administration constituent des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 précitée et sont communicables sur le fondement de cette loi.

En l'espèce, le détail des informations demandées par Monsieur CARON est inscrit dans les projets et rapports annuels de performance, respectivement annexés aux lois de finances et aux lois de règlement. Depuis la loi de finances pour 2006, les projets annuels de performance retracent ainsi, pour chaque programme budgétaire, la justification des crédits au premier euro. Cette justification des crédits au premier euro explicite la construction des crédits au niveau le plus fin.

Les éléments demandés par Monsieur CARON sont publics. C'est en ce sens, qu'un courrier et un mail ont été adressés par le Ministère de l'économie et des finances à Monsieur CARON dont vous trouverez copies jointes au dossier ainsi que les avis de réception de ce dernier (cf. pièces n°1 et 2). Ce courrier précise au requérant que les informations demandées sont publiques et accessibles à partir du site du forum de la performance (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/) de la direction du budget. Dans le même sens et, afin de faciliter les recherches de ce dernier, un tableau recensant les liens directs vers l'ensemble des documents demandés ainsi qu'une copie papier de ceux-ci ont été joints au courrier précité.

A titre accessoire, il est à signaler que les documents demandés par le requérant au 3) et au 8) sont identiques.

Ainsi, par la transmission de l'ensemble de ces documents, il a été donné entière satisfaction à la requête du demandeur.

TA PARIS
11-04-14

CONCLUSION

Par ces motifs, l'exposant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal administratif de Paris de bien vouloir rejeter la présente requête.

A Paris, le 25/02/14

SIGNATURE
La conseillère référendaire
à la Cour des Comptes
chargée de la 2ème sous direction

Marine CAMIADE

PIECES JOINTES :

PIECE N° 1 : Lettre de la direction du budget à Monsieur Caron avec les éléments demandés joints

PIECE N° 2 : Avis de réception de la lettre transmise à Monsieur Caron

REF-1391438048544-60

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DU BUDGET

TÉLÉDOC
139, RUE DE BERCY
75572 PARIS CEDEX 12

Paris, le 18 FEV. 2014

Lettre recommandée avec avis de réception

Affaire suivie par C. Valès
Bureau MGFE
Téléphone : 01 53 18 65 31

N° DF-MGFE-13-3260

Objet : Votre courrier du 12 mars 2013 relatif à la communication de documents administratifs

Monsieur,

Par courrier cité en référence, vous avez demandé communication des documents suivants pour l'année 2013 :

- 1) le détail des crédits de l'action n°01 « État-major et services centraux » du programme 216 ;
- 2) le détail des crédits des actions n°01 « Coordination du travail gouvernemental » mais également des actions 02, 03 et 10 du programme n°129 ;
- 3) le détail des crédits de l'action n°01 « État major, médiation et politiques transversales » du programme 218 ;
- 4) le détail des crédits de l'action n°01, « État-major » du programme 310 ;
- 5) le détail des crédits de l'action n°01 « Moyens de l'administration centrale » du programme 215 ;
- 6) le détail des crédits de l'action n° 07 « Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie » du programme 217 ;
- 7) le détail des crédits de l'action n°01 « Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme » du programme 337 ;
- 8) le détail des crédits de l'action n°01 « État major, médiation et politiques transversales » du programme 218 ;
- 9) le détail des crédits de l'action n°10 « Fonctionnement des services » du programme n°124.

Monsieur Mathieu Caron
155, rue de la Fontaine
62 250 Bazinghen

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

REF-1391438102299-62

Je vous informe que la connaissance la plus fine de la nomenclature budgétaire est retracée dans la partie intitulée « Justification au premier euro » des projets annuels de performance portant sur l'année 2013 et des rapports annuels de performance relatifs à l'année 2012 (dernière année d'exécution connue).

Ces informations sont publiques et accessibles à partir du site du forum de la performance (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/) de la direction du budget. Afin de vous en faciliter l'accès vous trouverez, en annexes de ce courrier, un tableau recensant les liens directs vers l'ensemble des documents demandés ainsi qu'une copie papier de ceux-ci.

A titre accessoire, je vous signale que les documents demandés au 3) et au 8) sont identiques.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes salutations distinguées.

Pour le Directeur
La Sous-directrice

Marine CAMIADE

REF-1391438102299-62

Tableau identifiant les éléments demandés par Monsieur Caron dans les PAP 2013 et RAP 2012

Source : site www.performance.gouv.fr

Programme / Mission	Action	PAP 2013	RAP 2012
Programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » **Mission Administration générale et territoriale de l'État**	**Action 1** « État major et services centraux »	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/html/DBGPGMJPEPGM216.htm p.14-15 / 23	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/rap/html/DRGPGMJPEPGM216.htm p.13-14 / 22
Programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » **Mission Direction de l'action du Gouvernement**	- **Action 1** « Coordination du travail gouvernemental ; - **Action 2** « Coordination de la sécurité et de la défense ; - **Action 3** « Coordination de la politique européenne » ; - **Action 10** « Soutien ».	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/html/DBGPGMJPEPGM129.htm p.13-26 / 34	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/rap/html/DRGPGMJPEPGM129.htm p.15-30 / 35
Programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » **Mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines**	**Action 1** « État major, médiation et politiques transversales »	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/html/DBGPGMJPEPGM218.htm p.11-13 / 25	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/rap/html/DRGPGMJPEPGM218.htm p.14-18 / 29

Programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » **Mission Justice**	**Action 1** « État major »	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/html/DBGPGMJPEPGM310.htm p.10 / 24	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/rap/html/DRGPGMJPEPGM310.htm p.12 / 26
Programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » **Mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales**	**Action 1** « Moyens de l'administration centrale »	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/html/DBGPGMJPEPGM215.htm p.10-12 / 20	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/rap/html/DRGPGMJPEPGM215.htm p.13-15 / 23
Programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » **Mission Écologie, développement et mobilité durables**	**Action 7** « Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer"	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/html/DBGPGMJPEPGM217.htm p.33-34 / 45	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/rap/html/DRGPGMJPEPGM217.htm p.46-47 / 50
Programme 337 « Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville » **Mission Égalité des territoires, logement et ville**	**Action 1** « Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de l'habitat »	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/html/DBGPGMJPEPGM337.htm p. 9 / 10	Le programme 337 a été créé à la suite de la répartition des moyens de personnel portés en 2012 par le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » entre le ministère de l'égalité des territoires et du logement et

			celui de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, liée à la recomposition des périmètres ministériels en mai 2012. => Pas de RAP 2012.
Programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » **Mission Solidarité, insertion et égalité des chances**	**Action 10** « Fonctionnement des services »	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/html/DBGPGMJPEPGM124.htm p.11 / 22 En 2013, la liste des actions a été modifiée. Les dépenses de fonctionnement (hors rémunérations) sont désormais présentées de manière plus lisible par domaine de dépenses. Ainsi, les crédits auparavant inscrits dans l'action « Fonctions de pilotage et de contrôle » sont désormais répartis entre les actions « Communication », « Affaires européennes et internationales » et, pour la part des crédits liés à la modernisation des services, «Fonctionnement des services ». Les crédits initialement regroupés au sein de l'action « Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la	http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/rap/html/DRGPGMJPEPGM124.htm cf. commentaire précédent relatif aux modifications de la maquette du programme 124.

		jeunesse et de la vie associative » sont détaillés dans les actions thématiques « Fonctionnement des services », « Systèmes d'information », « Affaires immobilières », « Certification des formations » et « Autres dépenses de personnel ».	

Annexe I-C : Communication d'un mémoire en défense du requérant M. Caron

Matthieu Caron
155, Rue de la Fontaine
62250 BAZINGHEN
DOSSIER 1312624
Monsieur CARON Matthieu/Ministre de l'Economie et des Finances
6ème section, 2ème chambre TA Paris

Bazinghen, le 1er mars 2014,

Monsieur le Président du Tribunal administratif de Paris,

Je tenais à porter à votre connaissance le fait que la Direction du budget, dans un courrier en date du 18 février 2014, a décidé de répondre à ma demande de communication de documents administratifs datant du 12 mars 2013.

Malheureusement, le ministère des Finances n'a visiblement toujours pas compris ma réelle demande puisqu'il s'est contenté de m'envoyer les projets annuels de performance (PAP) ainsi les rapports annuels de performance (RAP) qui sont disponibles en ligne sur le site www.performance.gouv.fr.

Dans ma requête enregistrée au greffe de votre tribunal le 3 septembre 2013 et qui a été normalement portée à la connaissance de la direction du budget, j'avais bien pris le soin de préciser que : « Disposant déjà des données publiques de ces dernières années fournies par les projets annuels de performances, les rapports annuels de performances ainsi que par les jaunes budgétaires relatifs aux personnels affectés dans les cabinets ministériels, je serais reconnaissant à Monsieur le ministre de me communiquer les documents suivants pour l'année 2013, afin que je puisse accéder à la connaissance la plus fine de la nomenclature budgétaire :

1) Le détail des crédits de l'action n°01, « État-major et services centraux » du programme n°216, c'est-à-dire la communication de toutes les lignes budgétaires retraçant les 348 988 459 euros d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement du programme n°216, en particulier les crédits alloués au cabinet de Monsieur le ministre ; etc ».

Pour me faire bien comprendre, si je reprends cet exemple des crédits de l'action 01 du programme n°216, je voudrais avoir connaissance du détail de la ventilation des 348 988 459 euros à l'euro près, information qui n'est absolument pas disponible dans les PAP et les RAP lesquels restent très vagues, ainsi que je vous en laisse juge (Cf. pièce jointe).

A la vérité, il semblerait que le ministère des Finances n'est pas disposé à communiquer le détail le plus fin des finances de l'Etat à un citoyen. Je soutiens toujours qu'il s'agit là d'un excès de pouvoir violant la loi.

Dans ces conditions, vous comprendrez, Monsieur le Président, que je maintiens ma requête en l'état à l'encontre de Monsieur le ministre de l'Economie et des Finances.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie, Monsieur le président, de croire en l'assurance de ma respectueuse considération.

Matthieu Caron

Pièce jointe – Dossier n°1312624

JUSTIFICATION PAR ACTION

ACTION n° 01 — 47,4 %
État-major et services centraux

Ma question : Où est le détail de la ventilation de ces 382 millions d'euros ????

	Titre 2	Hors titre 2	Total	
Autorisations d'engagement	350 566 992	31 783 831	**382 350 823**	[illegible]
Crédits de paiement	350 566 992	32 177 714	**382 744 706**	833 715

L'action 1 « Etat-major et services centraux » rassemble les activités des directions transversales du ministère, y compris les activités d'inspection et de prospective. Cette action a pour finalité d'assurer le pilotage des missions du ministère et son accompagnement.
Cette action porte l'ensemble des effectifs et des crédits de titre 2 des actions 1, 3, 4 et 5, et comprend en outre les crédits nécessaires au fonctionnement courant des services d'état-major et autres services centraux.

EFFECTIFS

Les personnels du ministère des outre-mer sont [illegible] on de gestion entre les ministères de l'intérieur et des ou[illegible]

Je voudrais le détail du budget du cabinet de M. le ministre, du cabinet de M. le secrétaire général, etc.

L'action regroupe les services suivants :
- le cabinet du ministre ;
- le cabinet du secrétaire général ;
- le service du haut fonctionnaire de défense ;
- la mission des archives nationales ;
- la délégation à l'information et à la communication ;
- l'inspection générale de l'administration ;
- le centre des hautes études du ministère de l'intérieur ;
- la mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication ;
- la direction des systèmes d'information et de communication ;
- la direction générale des outre-mer ;
- la direction générale des collectivités locales ;
- la direction des libertés publiques et des affaires juridiques ;
- la direction de la modernisation et de l'action territoriale (hors sous-direction de l'administratio[illegible] direction du corps préfectoral et des administrateurs civils) ;
- la direction des ressources humaines ;
- la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières.

Les PAP et les RAP ne contiennent pas les détails que j'ai demandés. Ce sont des documents de comptabilité interne aux ministères qui les contiennent vraisemblablement.

L'action 1 « Etat-major et services centraux » est constituée de 5 216 ETPT ainsi répartis :
393 hauts fonctionnaires
2 038 personnels administratifs
1 254 personnels techniques
1 397 personnels relevant des cultes
3 militaires hors GN
5 ouvriers d'Etat
29 personnels relevant de la catégorie des « hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction, corps de commandement de la Police nationale

Annexe II – Première partie du règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947

I. - ORGANISATION DES SÉANCES DU GOUVERNEMENT

A) Conseil des ministres

1. Avant-projet d'ordre du jour

Le Secrétaire général du Gouvernement adresse au Président de la République, au Président du Conseil et aux autres membres du Gouvernement, en principe l'avant-veille du Conseil des ministres, la liste des textes qui pourront, éventuellement, être inscrits à l'ordre du jour de la prochaine séance du Conseil.

2. Ordre du jour

L'ordre du jour est arrêté par le Président du Conseil, soumis au Président de la République et adressé personnellement à tous les membres du Gouvernement, en principe et au plus tard la veille de la séance.

L'ordre du jour des séances du Gouvernement se divise en trois parties :

a) la partie *A* comprend les projets de loi et de décret soumis au Gouvernement et pour lesquels il n'est pas nécessaire de provoquer une délibération ;

b) la partie *B* est consacrée aux communications du Président de la République, du Président du Conseil et des ministres.

Les demandes de communications sont adressées au Secrétaire général du Gouvernement vingt-quatre heures au plus tard avant la séance. Elles sont accompagnées, dans toute la mesure du possible, d'une courte note explicative qui est diffusée avant la séance. Tout membre du Gouvernement qui prend l'initiative d'une communication doit, au préalable, en informer ceux de ses collègues qui sont particulièrement intéressés par son objet.

Font également l'objet de communications les nominations qui doivent être délibérées en Conseil des ministres en vertu des textes en vigueur ou d'une décision du Président du Conseil.

c) la partie *C* est consacrée à la délibération des projets de loi et de décret intéressant la politique générale du Gouvernement ou impliquant tout au moins une discussion.

3. Réunion du Conseil

Le secret des délibérations constitue une obligation d'Etat qui engage l'honneur de tous ceux qui assistent aux séances du Conseil des ministres.

La présence au Conseil des ministres est indispensable. Tout ministre empêché d'y assister en fait aviser le Président de la République et le Président du Conseil par le Secrétaire général du Gouvernement.

Ce dernier assiste aux séances du Conseil et en assure le secrétariat.

4. Procès-verbal des séances

Le procès-verbal des séances est préparé par les soins du Secrétaire général du Gouvernement et soumis au Président du Conseil. Il est arrêté et signé par le Président de la République qui le fait conserver dans ses archives.

SCD Lille II

Un relevé des projets de loi délibérés et des décrets adoptés ainsi que des décisions prises au cours de la séance est adressé aux membres du Gouvernement par le Secrétaire général.

B) Conseil de cabinet

Lorsque le Président du Conseil décide de réunir sous sa présidence les membres du Gouvernement en Conseil de cabinet, ceux-ci en sont avisés par les soins du Secrétaire général du Gouvernement.

Les règles relatives à la préparation de l'ordre du jour et à la tenue des séances du Conseil des ministres sont applicables aux Conseils de cabinet.

C) Comités, conférences et commissions interministériels

Les comités interministériels prévus par les textes en vigueur sont appelés à étudier, dans les conditions définies par leur règlement, les affaires qui sont de leur compétence.

Lorsque l'accord n'a pu se faire entre les différents ministres compétents sur un projet de loi ou de décret ou sur toute autre question concernant plusieurs départements ministériels, le Président du Conseil a la faculté de réunir sous sa présidence une conférence groupant les ministres intéressés assistés, le cas échéant, de leurs chefs de service. Le Secrétaire général du Gouvernement assure le secrétariat de ces conférences. Le Président peut également provoquer, notamment pour la rédaction des textes après accord sur leur principe, la réunion d'une commission interministérielle composée des représentants des ministères intéressés et du Secrétariat général du Gouvernement.

D) Application des décisions du Gouvernement

Les ministres adressent au Secrétariat général du Gouvernement copie de tous arrêtés, circulaires ou instructions pris pour l'application des décisions du Gouvernement.

II. - PRÉPARATION ET PROMULGATION DES LOIS

A) Préparation des projets de loi

Aux termes de l'article 13 de la Constitution, le Président du Conseil a l'initiative des lois concurremment avec les membres du Parlement. D'autre part, l'article 25 de la Constitution et la loi du 27 octobre 1946 relatifs au Conseil économique, l'article 71 de la Constitution relatif à l'Assemblée de l'Union française, prévoient que le Gouvernement peut soumettre pour avis à l'une ou l'autre

Annexe III – Essai de synthèse des différentes prérogatives hiérarchiques des ministres de plein exercice en comparaison de celles des ministres délégués

	Ministre de plein exercice	**Ministre délégué**	**Ministre délégué autonome**
Dépendance vis-à-vis du ministre de tutelle	Aucun ministre de tutelle	Le champ de délégation du ministre délégué est théoriquement défini dans son décret de délégation Le ministre de tutelle lui adresse néanmoins des instructions Le ministre de tutelle peut également lui confier des missions qu'il doit accomplir Le ministre de tutelle arbitre les divergences entre ses différents ministres délégués	Aucun ministre de tutelle
Signature des arrêtés, circulaires, actes et décisions concernant le ministère	Seul	Son décret lui donne automatiquement délégation du ministre pour signer, en son nom, tous actes, arrêtés et décisions, dans la limite de ses attributions	Seul
Contreseing des décrets relatifs à ses attributions	Contreseing obligatoire	Contreseing non obligatoire mais systématiquement sollicité pour les sujets qui appartiennent à son champ de délégation	Seul
Qualité de ministre rapporteur d'une ordonnance ou d'un décret	Oui	Exceptionnelle	Oui
Autorité sur les services	Le ministre dispose d'une administration propre et exerce une pleine et entière autorité sur l'ensemble de ses services et peut voir des services d'autres ministères mis à sa disposition ou certains auxquels il peut faire appel en tant que de besoin	Simple mise à disposition de services ou services d'autres ministères auxquels il peut faire appel en cas de besoin	Autorité pleine et entière sur les services mis à disposition par le décret de délégation et peut voir des services d'autres ministères mis à sa disposition ou certains auxquels il peut faire appel en tant que de besoin
Participation au Conseil des ministres	Obligatoire	Systématique depuis 1986	Pas systématique, seulement pour les affaires relevant de leurs attributions

Annexe IV – Essai de synthèse des différentes prérogatives hiérarchiques des secrétaires autonomes en comparaison de celles des secrétaires d'État ordinaires et des ministres délégués

	Ministre délégué	**Secrétaire d'État**	**Secrétaire d'État autonome**
Dépendance vis-à-vis du ministre de tutelle	Le champ de délégation du ministre délégué est théoriquement défini dans son décret de délégation Le ministre de tutelle lui adresse néanmoins des instructions Le ministre de tutelle peut également lui confier des missions qu'il doit accomplir Le ministre de tutelle arbitre les divergences entre ses différents ministres délégués	Le champ de délégation du secrétaire d'État n'est pas nécessairement défini dans son décret de délégation ; il connaît des affaires que le ministre de tutelle veut bien lui confier Le ministre de tutelle lui adresse néanmoins des instructions Le ministre de tutelle peut également lui confier des missions qu'il doit accomplir Le ministre de tutelle arbitre les divergences entre ses différents ministres délégués	Aucun ministre de tutelle
Signature des arrêtés, circulaires, actes et décisions intervenant dans son domaine de délégation	Seul	Seul	Seul
Contreseing des décrets relatifs à ses attributions	Contresigne conjointement les décrets avec son ministre de tutelle mais son contreseing n'est pas obligatoire	Contresigne conjointement les décrets avec son ministre de tutelle mais son contreseing n'est pas obligatoire	Seul
Qualité de ministre rapporteur d'une ordonnance ou d'un décret	Non	Exceptionnelle	Oui
Autorité sur les services	Simple mise à disposition des services placés sous l'autorité de son ministre de tutelle sans exercer lui-même d'autorité à leur égard	Simple mise à disposition des services placés sous l'autorité de son ministre de tutelle sans exercer lui-même d'autorité à leur égard	Autorité pleine et entière sur les services mis à disposition par le décret de délégation
Participation au Conseil des ministres	Systématique depuis 1986	Le principe : la participation occasionnelle (Lorsqu'un sujet de l'ordre du jour entre dans leur domaine de délégation). L'exception : la participation permanente (si le Président en décide ainsi ou lorsqu'il occupe le poste de porte-parole du Gouvernement)	Le principe : la participation occasionnelle (si sujet entre dans son domaine délégation). L'exception : la participation permanente (si le Président en décide ainsi ou lorsqu'il occupe le poste de porte-parole du Gouvernement)

Annexe V – Essai de synthèse du régime des décrets d'attribution et des décrets de délégation des membres du Gouvernement

<table>
<tr><th></th><th>Décret d'attribution</th><th>Décret de délégation</th><th>Cas atypiques</th></tr>
<tr><td>Membres du Gouvernement concernés</td><td>Ministres de plein exercice
Ministres délégués autonomes
Secrétaires d'État autonomes</td><td>Ministres délégués
Secrétaires d'État
Haut Commissaires
Porte-parole du Gouvernement</td><td rowspan="6">Le ministre de la Justice
(pas de décret d'attribution ; attributions définies dans la partie législative du code de procédure pénale ainsi que dans la partie réglementaire du code pénal et du code de l'organisation judiciaire)

Le ministre de la Défense
(Décret d'attribution très sommaire renvoyant au code de la défense)

Le ministre des affaires étrangères
(pas de décret d'attribution jusqu'en avril 2014, ses attributions étaient définies par l'arrêté du directoire du 22 messidor de l'An VII, le décret du 25 décembre 1810 & par les coutumes gouvernementales et internationales). Or, les décrets de délégation des ministres ou secrétaires d'État placés auprès de lui sont souvent très détaillés</td></tr>
<tr><td>Texte de référence</td><td>Décret du 22 janvier 1959</td><td>Aucun</td></tr>
<tr><td>Nature du décret</td><td>Décret en Conseil des ministres, le Conseil d'État entendu</td><td>Décret simple du Président de la République</td></tr>
<tr><td>Rédaction du décret</td><td>Décret impersonnel
(ex : le ministre de l'Ecologie…)</td><td>Décret nominatif
(ex : M. Untel…)</td></tr>
<tr><td>Signature</td><td>Président de la République</td><td>Président de la République</td></tr>
<tr><td>Contreseings</td><td>Premier ministre, ministre dont le décret fixe les attributions et autre(s) ministre(s) éventuellement concerné(s) par les attributions énumérées dans le décret (en particulier ceux qui ont une autorité conjointe sur les services du ministère)</td><td>Premier ministre, ministre dont le décret fixe le domaine de délégation et ministre de tutelle</td></tr>
</table>

Annexe VI – Tableau de bord des réunions interministérielles mis à jour au 31 juillet 2014 *(Source : SGG)*

▷ Les réunions convoquées :

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	total
2003	152	149	153	177	149	160	193	45	175	188	187	191	1919
2004	139	127	140	87	131	183	156	34	153	129	130	131	1540
2005	149	134	147	148	133	109	136	54	154	174	162	134	1634
2006	159	138	150	124	153	200	153	66	132	142	192	160	1769
2007	136	104	128	63	19	49	88	56	122	120	132	126	1143
2008	110	128	108	156	139	174	160	38	130	146	108	123	1520
2009	122	93	129	120	108	152	129	23	153	135	128	147	1439
2010	133	142	115	125	153	166	145	43	129	146	127	126	1550
2011	138	120	166	133	190	179	163	23	137	144	145	136	1674
2012	138	120	129	82	14	62	84	38	121	156	146	134	1224
2013	115	134	104	106	124	144	155	37	124	117	168	139	1467
2014	111	93	137	20	49	92							502

▷ Les réunions annulées :

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	total
2003	4	2	4	5	13	7	8	2	11	6	11	6	79
2004	4	14	14	9	8	6	7	1	4	5	6	6	84
2005	6	8	11	8	16	21	11	3	7	6	8	6	111
2006	9	6	9	6	10	6	8	4	4	8	6	6	82
2007	7	5	6	6	0	3	2	2	6	3	8	4	52
2008	3	4	9	10	6	7	4	2	4	9	5	4	67
2009	8	4	5	5	3	12	2	1	3	0	4	6	53
2010	3	6	7	10	7	8	5	0	6	13	22	4	91
2011	7	7	13	4	5	7	12	2	6	8	5	9	85
2012	8	6	7	8	1	4	2	2	9	8	8	8	71
2013	11	10	11	7	6	10	8	0	9	7	8	13	100
2014	1	3	17	12	1	4							38

▷ Les réunions tenues :

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	total
2003	148	147	149	172	136	153	185	43	164	182	176	185	1840
2004	135	113	126	78	123	177	149	33	149	124	124	125	1456
2005	143	126	136	140	117	88	125	51	147	168	154	128	1523
2006	150	132	141	118	143	194	145	62	128	134	186	154	1687
2007	129	99	122	57	19	46	86	54	116	117	124	122	1091
2008	107	124	99	146	133	167	156	36	126	137	103	119	1453
2009	114	89	124	115	105	140	127	22	150	135	124	141	1386
2010	130	136	108	115	146	158	140	43	123	133	105	122	1459
2011	131	113	153	129	185	172	151	21	131	136	140	127	1589
2012	130	114	122	74	13	58	82	36	112	148	138	126	1153
2013	104	124	93	99	118	134	147	37	115	110	160	126	1367
2014	110	90	120	8	48	88							464

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE ..... - 1 -

§1. – L'OBJET ETUDIÉ : L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT DE LA Ve RÉPUBLIQUE ..... - 16 -
A. Proposition de définition de la notion de « Gouvernement de la Ve République » ..... - 17 -
1. Proposition de définition organique du Gouvernement ..... - 17 -
a) L'exclusion du « président de la République » de la définition du Gouvernement ..... - 18 -
b) L'exclusion du « Conseil des ministres » de la définition du Gouvernement ..... - 21 -
c) L'exclusion de « l'administration » de la définition du Gouvernement ..... - 22 -
d) Le Gouvernement est le collège dirigé par le Premier ministre et composé des membres figurant dans le décret de composition pris sur le fondement de l'article 8 de la Constitution ..... - 23 -
2. Proposition de définition fonctionnelle du Gouvernement ..... - 24 -
a) Les fonctions politiques du Gouvernement ..... - 24 -
b) Les fonctions administratives du Gouvernement ..... - 26 -
c) Les fonctions financières du Gouvernement ..... - 27 -
d) Les fonctions extraordinaires du Gouvernement ..... - 27 -
B. Proposition de définition de la notion d' « organisation du Gouvernement de la Ve République » ..... - 29 -
1. La notion d' « organisation du Gouvernement de la Ve République » est moins étendue que celle de « Gouvernement » sur le plan fonctionnel ..... - 32 -
a) Proposition de définition fonctionnelle de l'organisation politique du Gouvernement ..... - 32 -
b) Proposition de définition fonctionnelle de l'organisation administrative du Gouvernement au regard de la loi du 6 février 1992 et du décret du 1er juillet 1992 ..... - 33 -
2. La notion d' « organisation du Gouvernement de la Ve République » est plus large que celle de « Gouvernement » sur le plan organique ..... - 36 -
a) Proposition de définition organique de l'organisation politique du Gouvernement ..... - 36 -
b) Proposition de définition organique de l'organisation administrative du Gouvernement au regard des décrets d'attribution des membres du Gouvernement et du décret du 27 juillet 2005 ..... - 38 -
§2. – LA MÉTHODE EMPLOYÉE : LA COLLATION DES RÈGLES RELATIVES À L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT DE LA Ve RÉPUBLIQUE ..... - 46 -
A. Typologie des règles générales relatives à l'organisation du Gouvernement ..... - 46 -
1. Les dispositions constitutionnelles ..... - 47 -
a) Les dispositions constitutionnelles contraignantes pour le Gouvernement en matière organisationnelle ..... - 47 -
b) Les dispositions constitutionnelles habilitant le Gouvernement en matière organisationnelle ..... - 48 -
c) Les nombreux silences du texte constitutionnel en matière organisationnelle ..... - 49 -
2. Les dispositions législatives organiques et ordinaires ..... - 51 -
a) Les dispositions législatives contraignantes pour le Gouvernement en matière organisationnelle. - 52 -
b) Les dispositions législatives habilitant le Gouvernement en matière organisationnelle ..... - 55 -
c) Les dispositions législatives protégeant et encadrant le secret gouvernemental ..... - 57 -
3. Les jurisprudences constitutionnelle, administrative, financière et judiciaire ..... - 60 -
a) La jurisprudence constitutionnelle relative à l'organisation du Gouvernement ..... - 61 -
b) La jurisprudence administrative relative à l'organisation du Gouvernement ..... - 65 -
c) La jurisprudence financière relative à l'organisation du Gouvernement ..... - 69 -
d) La jurisprudence judiciaire relative à l'organisation du Gouvernement ..... - 70 -
B. Typologie des règles dégagées par le Gouvernement lui-même pour régir son organisation ..... - 71 -
1. Le règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947 ..... - 71 -
2. Les décrets relatifs à l'organisation du Gouvernement ..... - 73 -
a) Les décrets relatifs à la nomination du Premier ministre et à la composition du Gouvernement . - 73 -
b) Les décrets d'attribution et de délégation des membres du Gouvernement ..... - 74 -
c) Les décrets à vocation organisationnelle pris sur le fondement de l'article 37 alinéa 1 de la Constitution ..... - 75 -
d) Les décrets réglementaires à vocation organisationnelle pris sur le fondement de l'article 21 alinéa 1 de la Constitution ..... - 78 -
e) Les décrets individuels de nomination des collaborateurs administratifs du Gouvernement ..... - 79 -
3. Les arrêtés et décisions ministériels relatifs à l'organisation du Gouvernement ..... - 80 -
a) Les arrêtés relatifs à l'organisation interne des ministères ..... - 80 -
b) Les arrêtés relatifs à la nomination des collaborateurs du Gouvernement ..... - 81 -

c) Les arrêtés et décisions relatifs aux délégations de signature ..... - 81 -
4. Les circulaires ministérielles relatives à l'organisation du Gouvernement ..... - 81 -
a) Les circulaires de Matignon relatives à l'organisation du Gouvernement ..... - 82 -
b) Les circulaires budgétaires de Bercy envoyées par le ministre du budget à ses collègues du Gouvernement ..... - 89 -
c) Les instructions ou circulaires ministérielles et interministérielles relatives à l'organisation du Gouvernement ..... - 90 -
5. Les « interna acta corporis » relatifs à l'organisation du Gouvernement ..... - 92 -
a) Les « actes de gouvernement » relatifs à l'organisation du Gouvernement ..... - 92 -
b) Les « mesures d'ordre intérieur » relatives à l'organisation du Gouvernement ..... - 93 -
c) Les documents internes relatifs à l'organisation du Gouvernement ..... - 94 -
6. Les pratiques, coutumes et conventions de la Constitution ..... - 96 -
a) Pratiques, coutumes et conventions de la Constitution : essai de définition ..... - 97 -
b) Les principaux domaines organisationnels régis par des pratiques gouvernementales ..... - 100 -
c) Les principaux domaines organisationnels régis par des coutumes gouvernementales ..... - 101 -
d) Les rares domaines organisationnels régis par des conventions de la Constitution ..... - 102 -
§3. – L'HYPOTHÈSE DÉGAGÉE : L'AUTONOMIE ORGANISATIONNELLE DU GOUVERNEMENT DE LA Ve RÉPUBLIQUE ..... - 103 -
A. Essai de définition de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement ..... - 104 -
1. Les sources de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement ..... - 105 -
a) L'autonomie organisationnelle résultant d'une habilitation constitutionnelle, législative ou jurisprudentielle ..... - 105 -
b) L'autonomie organisationnelle résultant d'une auto-habilitation du Gouvernement ..... - 106 -
2. Les détenteurs de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement ..... - 107 -
a) L'autonomie organisationnelle du Premier ministre ..... - 108 -
b) L'autonomie organisationnelle des autres membres du Gouvernement ..... - 109 -
c) L'autonomie organisationnelle des collaborateurs du Gouvernement bénéficiant d'une délégation de signature ..... - 109 -
B. Essai de mesure de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement ..... - 110 -
1. L'autonomie forte : la pleine autonomie organisationnelle ..... - 110 -
2. L'autonomie moyenne : l'autonomie organisationnelle partagée ..... - 111 -
3. L'autonomie faible : l'autonomie organisationnelle résiduelle ..... - 112 -
C. Enoncé de la thèse et justification du plan analytico-didactique ..... - 113 -
1. Enoncé de la thèse soutenue ..... - 114 -
2. Justification du plan retenu ..... - 114 -

PREMIÈRE PARTIE L'AUTONOMIE VARIABLE DU GOUVERNEMENT DANS SON ORGANISATION POLITIQUE- 117 -

TITRE 1ER L'AUTONOMIE VARIABLE DU GOUVERNEMENT ..... - 121 -
EN MATIÈRE ORGANIQUE ..... - 121 -
Chapitre 1er L'autonomie variable dans la création et la structuration des organes politiques gouvernementaux ..... - 123 -
SECTION 1 – L'AUTONOMIE PARTAGÉE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DU GOUVERNEMENT ..... - 124 -
§1 – Une autonomie résultant de l'histoire constitutionnelle et de l'elliptique article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958 ..... - 124 -
A. Une autonomie partagée résultant d'une longue résistance aux incursions du législateur ..... - 125 -
1. La première tentative de juridicisation de la structure gouvernementale en 1791 ..... - 125 -
2. La seconde tentative de juridicisation de la structure gouvernementale en 1920 ..... - 126 -
3. Le débat persistant autour de la nécessité de réglementer la structure gouvernementale ..... - 127 -
B. Une autonomie partagée résultant de l'inconsistance de la Constitution et du silence de la loi ..... - 130 -
1. L'absence de dispositions juridiques spécifiques fixant la structure gouvernementale ..... - 131 -
2. Une base juridique fondatrice pour la composition du Gouvernement : l'article 8 al. 2 de la Constitution ..... - 132 -
C. La marge d'autonomie variable du Premier ministre résultant de son « pouvoir de proposition » tiré de l'article 8 al. 2 de la Constitution ..... - 132 -
§2 – Une autonomie se manifestant dans la construction de l'architecture gouvernementale ..... - 134 -

A. Une autonomie quant au choix, au nombre, au titre et au rang des membres du Gouvernement ..... - 134 -
1. Une autonomie quant au choix des personnalités ministérielles : l'autonomie de désignation ..... - 135 -
a) Une autonomie juridique quant au choix des personnalités appelées à entrer au Gouvernement- 135 -
b) Une autonomie juridique contingentée par des considérations politiques ..... - 136 -
2. Une autonomie quant au choix du nombre de portefeuilles ministériels : l'autonomie de numération ... - 137 -
a) L'absence de numerus clausus gouvernemental dans la Constitution et dans la loi ..... - 137 -
b) Les avantages politiques de l'absence de numerus clausus gouvernemental ..... - 138 -
3. Une autonomie quant au titre et au rang attribués à chaque portefeuille ministériel dans le décret de composition du Gouvernement : l'autonomie de hiérarchisation ..... - 139 -
a) Une autonomie quant au choix des titres ministériels ..... - 139 -
b) Une autonomie quant au choix du rang gouvernemental ..... - 140 -
B. Une autonomie quant au choix des appellations ministérielles : l'autonomie de dénomination ..... - 141 -
1. Les dénominations ministérielles qui ont disparu ..... - 142 -
2. Les dénominations ministérielles qui ont survécu ..... - 145 -
3. Les dénominations ministérielles qui sont apparues ..... - 147 -
SECTION 2 – L'AUTONOMIE VARIABLE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DES ORGANES POLITIQUES DE DÉLIBÉRATION GOUVERNEMENTALE ..... - 150 -
§1 – Une autonomie partagée dans l'organisation du Conseil des ministres et des organes de délibération gouvernementaux présidés par le chef de l'État ..... - 151 -
A. Une autonomie inégalement partagée dans la composition, la préparation et le déroulement du Conseil des ministres ..... - 151 -
1. Une autonomie partagée dans la composition et la préparation du Conseil des ministres ..... - 152 -
a) Une autonomie partagée quant au choix des membres du Gouvernement et des personnalités extérieures ayant le droit de participer au Conseil des ministres ..... - 152 -
b) Une autonomie partagée dans la confection de l'ordre du jour du Conseil des ministres ..... - 154 -
2. Une autonomie partagée dans le déroulement du Conseil des ministres ? ..... - 159 -
a) La tenue du Conseil des ministres à l'Élysée sous la présidence du chef de l'État ..... - 159 -
b) La définition du protocole du Conseil des ministres par le président de la République ..... - 161 -
c) Le droit d'expression des membres du Gouvernement lors du Conseil des ministres ..... - 163 -
d) Le rôle clé de Matignon dans la verbalisation du Conseil des ministres ..... - 164 -
3. Le cas atypique du Conseil des ministres franco-allemand ou la limitation de l'autonomie organisationnelle du Gouvernement par voie conventionnelle : la déclaration du 22 janvier 2003 .... - 166 -
B. Une autonomie variable dans la création et la structuration des organes de délibération gouvernementaux présidés par le chef de l'État ..... - 168 -
1. Une autonomie partagée dans la création et la structuration des Conseils et comités supérieurs de Défense nationale ..... - 168 -
2. Une absence d'autonomie dans la création et la structuration des Conseils interministériels et des Conseils restreints ..... - 170 -
§2 – Une autonomie variable dans la création et la structuration des autres organes de délibération politiques du Gouvernement ..... - 172 -
A. Une autonomie variable dans la création et la structuration des Comités interministériels ..... - 173 -
1. Une autonomie partagée du Premier ministre pour créer des Comités interministériels permanents et des Comités interministériels *ad hoc* ..... - 174 -
a) Les Comités interministériels créés par voie de décret du Premier ministre ..... - 174 -
b) Les Comités interministériels créés par voie de décret en Conseil des ministres ..... - 176 -
2. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la structuration des Comités interministériels .... - 178 -
B. Une autonomie variable dans la tenue de réunions ministérielles ..... - 181 -
1. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la réunion d'un Conseil de cabinet en période de cohabitation puis en période de concordance des majorités depuis avril 2014 ..... - 182 -
a) Une pleine autonomie dans la réunion d'un Conseil de cabinet en période de cohabitation ..... - 182 -
b) Une innovation institutionnelle récente : la décision de Manuel Valls, annoncée lors du Conseil des ministres du 4 avril 2014, de convoquer un Conseil de cabinet en période de concordance des majorités ..... - 184 -
2. Une autonomie variable du Premier ministre dans la tenue des autres réunions ministérielles ..... - 185 -

a) Une autonomie partagée dans la tenue de séminaires gouvernementaux ..... - 185 -
b) Une pleine autonomie dans la tenue de réunions ministérielles informelles ..... - 187 -
Chapitre 2nd L'autonomie variable dans la définition du statut des membres du Gouvernement ..... - 191 -
SECTION 1 – L'AUTONOMIE VARIABLE DANS LA DÉFINITION DES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT GOUVERNEMENTAL ..... - 193 -
§1 – Le statut des membres du Gouvernement : l'un des rares domaines où le constituant et le législateur viennent limiter très fortement l'autonomie organisationnelle du Gouvernement ..... - 193 -
A. Les dispositions constitutionnelles et législatives régissant le statut des membres du Gouvernement - 194 -
B. Le mouvement inexorable de transparence financière ayant conduit à l'adoption de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 ..... - 198 -
1. La mise en place du dispositif de publication électronique des « déclarations d'intérêts » : la décision du Conseil des ministres du 9 février 2011 confirmée par la charte de déontologie du 17 mai 2012 ..... - 199 -
2. La mise en place du dispositif de publication électronique des « déclarations de patrimoine » : une décision du Conseil des ministres du 10 avril 2013 consécutive à l'affaire Cahuzac ..... - 200 -
3. Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale du 8 octobre 2013 ou la révélation d'une tradition républicaine relativement méconnue : l'examen préventif de la situation fiscale des membres du Gouvernement par la direction du budget ..... - 202 -
C. La loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique : une autolimitation du Gouvernement en matière organique d'une ampleur inédite ..... - 204 -
1. Les principales dispositions introduites par la loi n°2013-907 pour soumettre les membres du Gouvernement aux impératifs de la transparence financière ..... - 205 -
a) L'introduction dans la loi d'une définition des conflits d'intérêts et de l'obligation de déport pour les membres du Gouvernement ..... - 205 -
b) L'introduction dans la loi de l'obligation pour les membres du Gouvernement de déposer une déclaration de situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration d'intérêts au moment de leur nomination et de leur démission ..... - 206 -
c) L'introduction dans la loi d'une obligation pour les membres du Gouvernement de faire gérer leur patrimoine par un tiers ..... - 207 -
d) L'introduction dans la loi de nombreuses prérogatives de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique vis-à-vis des membres du Gouvernement ..... - 207 -
e) L'introduction dans la loi de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement : l'inscription dans la loi d'une tradition républicaine ..... - 209 -
f) L'introduction dans la loi d'une obligation pour les membres du Gouvernement de solliciter l'avis de la Haute autorité pour déterminer la comptabilité de l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur privé après leur départ du Gouvernement ..... - 209 -
g) L'introduction dans la loi d'un large dispositif de sanctions pénales pour sanctionner le non-respect des règles qu'elle impose aux membres du Gouvernement ..... - 210 -
2. Les principales dispositions des décrets pris pour l'application de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 - 210 -
a) Le décret n°2013-1212 contient les formulaires types des déclarations d'intérêts et de patrimoine et précise les modalités de publication de ces déclarations ..... - 211 -
b) Le décret n°2014-34 du 16 janvier 2014 vise à renforcer la prévention contre les conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions ministérielles ..... - 211 -
c) Le décret n°2014-386 du 29 mars 2014 définit les modalités de la procédure de vérification fiscale des membres du Gouvernement ..... - 212 -
d) Le décret n°2014-747 du 1er juillet 2014 pris pour l'application de l'article 8 de la loi n°2013-907 prive les membres du Gouvernement de tout droit de regard dans la gestion de leurs instruments financiers ..... - 213 -
§2 – La subsistance d'une marge d'autonomie résiduelle dans la définition des conditions déontologiques d'exercice du mandat gouvernemental ..... - 214 -
A. L'autonomie du Premier ministre dans la définition des cumuls interdits et autorisés aux membres du Gouvernement : les atermoiements autour de la « doctrine Jospin » ..... - 214 -
1. La question du cumul d'une fonction gouvernementale avec un mandat local ..... - 214 -
2. La question du cumul d'une fonction gouvernementale avec l'exercice de responsabilités partisanes nationales ..... - 217 -

B. L'autonomie du Premier ministre dans la définition du comportement imposé aux membres du Gouvernement lors d'une mise en examen : les atermoiements autour de « la jurisprudence Bérégovoy-Balladur » ..... - 218 -
C. L'autonomie du Premier ministre dans l'encadrement des cadeaux reçus par les membres du Gouvernement pour limiter les risques de concussion ..... - 220 -
§3 – Une autonomie partagée avec le président de la République dans deux domaines importants : les intérims et les révocations ministériels ..... - 221 -
A. Une autonomie partagée quant à l'organisation des intérims ministériels ..... - 221 -
1. La Constitution est muette à propos de l'intérim du Premier ministre : la fixation des modalités de l'intérim par la pratique gouvernementale ..... - 222 -
2. La Constitution est muette à propos de l'intérim des autres membres du Gouvernement : le pratique gouvernementale analogue à celle de l'intérim primo-ministériel ..... - 223 -
B. Une autonomie à géométrie variable quant à la cessation des fonctions gouvernementales ..... - 225 -
1. Une absence totale d'autonomie du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement dans les trois grandes hypothèses de révocation collective ..... - 225 -
a) La révocation du Gouvernement par l'Assemblée nationale : une hypothèse d'école en raison de l'avènement du fait majoritaire ..... - 225 -
b) La révocation du Gouvernement par le président de la République : une convention de la Constitution ..... - 226 -
c) La révocation du Gouvernement à la suite des élections nationales : une tradition républicaine- 227 -
2. Une autonomie partagée du Premier ministre avec le chef de l'État en matière de révocation individuelle des ministres ..... - 228 -
3. Une autonomie retrouvée du Premier ministre en période de cohabitation ..... - 230 -
4. La liberté de démissionner du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement ..... - 231 -
SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA FIXATION DES MODALITÉS DE RÉMUNERATION, D'INDEMNISATION ET DE DÉPLACEMENT DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT ..... - 232 -
§1. Une pleine autonomie dans la fixation des rémunérations des membres du Gouvernement ..... - 233 -
A. Le système originel de fixation des rémunérations (1958-2002) : le règne illégitime de l'autonomie gouvernementale ..... - 234 -
B. La refonte du système de fixation des rémunérations (2002-2012) : la fin légitime du règne de l'autonomie gouvernementale ..... - 234 -
C. Le nouveau système de fixation des rémunérations depuis la décision du Conseil constitutionnel du 9 août 2012, le décret du 23 août 2012 et le décret du 25 avril 2014 : l'autonomie gouvernementale étrangement restaurée ..... - 236 -
D. Les rares résistances du législateur à la pleine autonomie en matière de rémunération ..... - 238 -
§2 – Une pleine autonomie du Premier ministre dans la fixation des conditions de prise en charge des frais de représentation, de logement et de transport des membres du Gouvernement ..... - 240 -
A. La prise en charge des frais de représentation des membres du Gouvernement ..... - 240 -
B. La prise en charge des frais de logement pour une partie des membres du Gouvernement : la circulaire du 30 juin 2005 et la circulaire du 9 juillet 2007 ..... - 242 -
C. La prise en charge des frais de transport des membres du Gouvernement ..... - 246 -
§3 – Le principe de la pleine autonomie du Premier ministre et du ministre de l'intérieur dans l'organisation des déplacements des membres du Gouvernement ..... - 249 -
A. Une pleine autonomie quant à la fixation des modalités organisationnelles des déplacements ministériels en France : les grands principes rappelés dans la circulaire n°5229 du 18 mai 2007 ..... - 249 -
B. Une pleine autonomie quant à l'organisation des séjours ministériels à l'étranger : les grands principes rappelés dans les circulaires n°5230 du 18 mai 2007 et n°5514 du 23 février 2011 ..... - 251 -
1. Les déplacements à l'étranger à caractère officiel : la circulaire n°5230 du 18 mai 2007 ..... - 251 -
2. Les séjours à l'étranger à caractère privé : la circulaire n°5514 du 23 février 2011 ..... - 253 -
C. Une pleine autonomie du ministre de l'Intérieur quant à la fixation des conditions de protection des membres du Gouvernement lors de leurs déplacements : les arrêtés de 1994 et de 2008 ..... - 254 -
D. Une exception à la pleine autonomie : l'autonomie partagée dans l'organisation des cérémonies publiques et des honneurs rendus au Gouvernement : le décret n°89-655 du 13 septembre 1989 ..... - 256 -
1. Les cérémonies publiques : des cérémonies organisées sur ordre du Gouvernement et selon des modalités définies par celui-ci ..... - 257 -
2. Le Gouvernement a défini lui-même les honneurs qui doivent lui être rendus ..... - 258 -

a) Les honneurs civils rendus au Gouvernement ..... - 258 -
b) Les honneurs militaires rendus au Gouvernement ..... - 258 -
c) Les honneurs funèbres rendus au Gouvernement ..... - 258 -
TITRE 2ND L'AUTONOMIE VARIABLE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE FONCTIONNELLE ..... - 261 -
Chapitre 1er L'autonomie variable dans la définition des fonctions propres à chaque membre du Gouvernement ..... - 263 -
§ Préliminaire – La Constitution, la coutume gouvernementale et la jurisprudence ont défini les fonctions hiérarchiques propres au Premier ministre ..... - 265 -
A. La Constitution et la coutume gouvernementale définissent le Premier ministre comme le supérieur hiérarchique des autres membres du Gouvernement *au sens politique* ..... - 265 -
B. La jurisprudence administrative ne définit pas le Premier ministre comme le supérieur hiérarchique des autres membres du Gouvernement *au sens administratif* ..... - 269 -
SECTION 1 – UNE AUTONOMIE PARTAGÉE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS HIÉRARCHIQUES PROPRES AUX MEMBRES DU GOUVERNEMENT ..... - 270 -
§1 – Une autonomie partagée conditionnée par la coutume dans la définition des fonctions hiérarchiques propres aux ministres ..... - 271 -
A. La coutume gouvernementale a défini les fonctions hiérarchiques propres au « ministre de plein exercice » et au « ministre d'État » ..... - 271 -
1. Le « ministre de plein exercice », supérieur hiérarchique de ses « ministres délégués » et de ses « secrétaires d'État » ..... - 272 -
2. La possibilité pour le président de la République et le Premier ministre d'élever un ministre de plein exercice au rang de ministre d'État ..... - 273 -
a) Un titre ministériel hérité de l'Ancien Régime et attribué régulièrement sous la Cinquième République ..... - 273 -
b) Un titre pouvant être attribué dans le décret de composition du Gouvernement pour divers motifs politiques ..... - 274 -
B. La coutume gouvernementale a défini les fonctions hiérarchiques propres au « ministre délégué » ... - 276 -
1. Le recours à la formule de « ministre délégué auprès du Premier ministre » dès 1959 ..... - 278 -
2. Le recours à la formule du « ministre délégué auprès d'un ministre » à partir de 1981 ..... - 279 -
3. Le recours à la formule du « ministre délégué autonome » à partir de 1983 ..... - 280 -
§2 – Une autonomie partagée conditionnée par la coutume dans la définition des fonctions hiérarchiques propres aux autres membres du Gouvernement ..... - 281 -
A. La coutume gouvernementale a défini les fonctions hiérarchiques propres au « secrétaire d'État » ... - 281 -
B. La coutume gouvernementale a défini les fonctions hiérarchiques propres au « secrétaire d'État autonome » ..... - 286 -
C. La résurrection éphémère de la fonction de « haut-commissaire » au sein du Gouvernement entre 2007 et 2010 ..... - 288 -
SECTION 2 – L'AUTONOMIE VARIABLE DANS LA DÉFINITION DES ATTRIBUTIONS ET DES DÉLÉGATIONS PROPRES À CHAQUE MEMBRE DU GOUVERNEMENT ..... - 291 -
§1 – Une autonomie partagée : les décrets d'attribution et de délégation définissent les principales fonctions propres à chaque membre du Gouvernement ..... - 292 -
A. De la nécessité de distinguer préliminairement les décrets d'attribution des décrets de délégation ... - 293 -
B. Les décrets d'attribution et de délégation définissent les fonctions politiques propres à chaque membre du Gouvernement ..... - 296 -
1. Les décrets définissent d'abord le champ d'action politique général propre à chaque membre du Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale ..... - 297 -
a) Le champ d'action politique défini par les décrets d'attribution ..... - 297 -
b) Le champ d'action politique défini par les décrets de délégation ..... - 298 -
2. Les décrets définissent ensuite les fonctions politiques particulières propres à chaque membre du Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique gouvernementale ..... - 299 -
a) Les fonctions politiques particulières définies par les décrets d'attribution ..... - 299 -
b) Les fonctions politiques particulières définies par les décrets de délégation ..... - 300 -
c) La portée juridique variable des fonctions politiques conférées aux membres du Gouvernement - 301 -
C. Les décrets d'attribution et de délégation définissent les fonctions de direction d'un département ministériel propres à chaque membre du Gouvernement ..... - 303 -

1. L'attribution *d'une pleine autorité* sur les services ..... - 303 -
2. L'attribution d'*une autorité conjointe* sur les services ..... - 304 -
3. L'attribution d'un *droit de disposer* de certains services ..... - 305 -
4. L'attribution d'un *droit de faire appel* à certains services ..... - 306 -
5. Le cas atypique du ministre ou secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement ..... - 306 -
D. Le retour à la pleine autonomie gouvernementale ou la liberté pour le Premier ministre de déléguer certains de ses pouvoirs à ses ministres : l'article 21 alinéa 2 de la Constitution ..... - 307 -
§2 – Une limite à cette autonomie partagée : les lois viennent toujours définir une partie des autres fonctions propres à chaque membre du Gouvernement ..... - 310 -
A. L'ingérence du législateur organique dans la définition des fonctions propres au Premier ministre ..... - 310 -
B. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions propres aux ministres régaliens ..... - 312 -
1. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre de la Défense ..... - 312 -
2. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre de l'Intérieur ..... - 314 -
3. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre de la Justice, garde des Sceaux ... - 315 -
4. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre de l'Économie et des Finances ... - 316 -
5. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions du ministre des Affaires étrangères ..... - 318 -
C. L'ingérence du législateur dans la définition des fonctions propres aux autres membres du Gouvernement- 318 -
Chapitre 2ème L'autonomie variable dans la définition des fonctions communes à tous les membres du Gouvernement ..... - 321 -
SECTION 1 – LE GOUVERNEMENT NE DÉFINIT PAS LUI-MÊME L'ÉTENDUE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DE SES MEMBRES ..... - 323 -
§1 – La reconnaissance d'une pleine autonomie des membres du Gouvernement dans la direction de leur département ministériel ..... - 323 -
A. Le juge administratif reconnaît au ministre un pouvoir réglementaire dans la direction de son département ministériel ..... - 324 -
1. L'arrêt *Distillerie Brabant* de 1969 : la réaffirmation du principe de l'absence de pouvoir réglementaire d'ordre général du ministre ..... - 324 -
2. L'arrêt *Jamart* du 7 février 1936 : le principe de l'assimilation du ministre à un chef de service pouvant prendre des décisions de manière pleinement autonome ..... - 325 -
3. La portée pratique de la jurisprudence *Jamart* ..... - 325 -
a) Le ministre dispose d'un pouvoir d'organisation de son département ministériel ..... - 326 -
b) Le ministre dispose d'un pouvoir hiérarchique sur les personnels de son département ministériel ..... - 327 -
4. Les limites pratiques de la jurisprudence *Jamart* ..... - 328 -
B. La loi organique et plusieurs dispositions réglementaires confèrent au ministre le pouvoir de prendre des mesures individuelles au sein de son département ministériel ..... - 329 -
1. Un pouvoir de nomination des agents de son ministère ..... - 329 -
2. Un pouvoir disciplinaire et de mise en retraite ..... - 331 -
§2 – Le constituant associe le ministre au pouvoir réglementaire par le mécanisme du contreseing ..... - 331 -
A. La fonction de « ministre responsable » des actes du président de la République au sens de l'article 19 de la Constitution et de la jurisprudence *Pelon* de 1966 ..... - 332 -
B. La fonction de « ministre chargé de l'exécution » des actes du Premier ministre au sens de l'article 22 de la Constitution et de la jurisprudence Sicard de 1962 ..... - 335 -
C. La critique de la jurisprudence « Chambre de commerce d'Orléans » de 1957 considérant le contreseing des ministres comme une règle de forme et non comme une règle de partage des compétences ..... - 336 -
SECTION 2 – UNE PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS POLITIQUES COMMUNES À TOUS LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT ..... - 338 -
§1 – La pleine autonomie dans la définition de la fonction d'initiative et d'adoption des décisions gouvernementales ..... - 338 -
A. La fonction d'initiative des décisions gouvernementales ..... - 339 -
B. La fonction d'adoption des décisions gouvernementales ..... - 340 -
§2 – L'autonomie dans la définition des fonctions de « ministre chef de file » et de « ministre rapporteur » - 341 -

A. La fonction politique de *ministre chef de file* d'un projet de loi ..... - 342 -
B. La fonction politique de *ministre-rapporteur* d'une ordonnance ou d'un décret ..... - 348 -
§3 – La pleine autonomie dans la définition de la fonction de participation aux travaux du Parlement ..... - 349 -
SECTION 3 – L'AUTONOMIE VARIABLE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS FINANCIÈRES, MILITAIRES ET EUROPÉNNES COMMUNES AUX MEMBRES DU GOUVERNEMENT ..... - 351 -
§1 – L'autonomie variable dans la définition des fonctions financières communes à tous les membres du Gouvernement ..... - 352 -
A. Le législateur organique a défini et encadré les fonctions financières du ministre au sein de son département ministériel ..... - 352 -
1. Le ministre constitue l'autorité financière la plus élevée de son ministère ..... - 352 -
2. Le législateur organique a néanmoins imposé un certain nombre de contraintes au ministre ..... - 353 -
B. La pleine autonomie du Gouvernement dans la définition des fonctions ministérielles relatives à la gestion budgétaire et comptable publique : le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 ..... - 354 -
§2 – L'autonomie résiduelle dans la définition des fonctions communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense ..... - 355 -
A. Les fonctions communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense sont fixées par le législateur ..... - 356 -
B. Le pouvoir réglementaire précise néanmoins les fonctions communes à tous les membres du Gouvernement en matière de défense ..... - 357 -
§3 – L'autonomie résiduelle dans la définition de la fonction européenne des membres du Gouvernement- 358 -
A. L'autonomie du Premier ministre dans le choix des émissaires gouvernementaux envoyés à Bruxelles au Conseil des ministres de l'Union ..... - 358 -
B. Le rôle des membres du Gouvernement au sein du Conseil des ministres de l'Union ..... - 359 -
C. La participation ponctuelle des ministres au Comité interministériel sur l'Europe ..... - 361 -
Chapitre 3ème L'autonomie variable dans la définition des fonctions des organes politiques de délibération gouvernementale ..... - 363 -
SECTION 1 – L'AUTONOMIE RÉSIDUELLE DU GOUVERNEMENT DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DU CONSEIL DES MINISTRES ..... - 364 -
§1 – Les fonctions du Conseil des ministres sont définies et précisées essentiellement par le constituant, le législateur et le juge ..... - 365 -
A. Les fonctions du Conseil des ministres définies par la Constitution ..... - 366 -
B. Les fonctions du Conseil des ministres définies par la loi ..... - 368 -
C. La portée des fonctions du Conseil des ministres a été précisée par la jurisprudence ..... - 371 -
1. Le Conseil d'État a défini la portée de la fonction délibérative du Conseil des ministres ..... - 371 -
2. Le Conseil d'État a défini la portée des décrets pris en Conseil des ministres ..... - 372 -
a) La jurisprudence Meyet : une limitation du pouvoir réglementaire du Premier ministre ? ..... - 373 -
b) Les tempéraments jurisprudentiels à l'arrêt Meyet ou la préservation du pouvoir réglementaire du Premier ministre ..... - 374 -
§2 – Les fonctions du Conseil des ministres ont néanmoins été définies résiduellement par le règlement intérieur des travaux du Gouvernement du 3 février 1947 et par la coutume gouvernementale ..... - 376 -
A. Le règlement intérieur du 3 février 1947 et la coutume ont défini les fonctions de *la partie A* du Conseil des ministres ..... - 377 -
B. Le règlement intérieur du 3 février 1947 et la coutume ont défini les fonctions de *la partie B* du Conseil des ministres ..... - 379 -
C. Le règlement intérieur du 3 février 1947 et la coutume ont défini les fonctions de *la partie C* du Conseil des ministres ..... - 380 -
D. Le président de la République a défini les fonctions de *la partie D* du Conseil des ministres qui a été expérimentée entre mai 2007 et août 2010 puis de nouveau à partir d'avril 2014 ..... - 383 -
SECTION 2 – L'AUTONOMIE VARIABLE DU PREMIER MINISTRE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES AUTRES ORGANES DE DÉLIBERATION GOUVERNEMENTAUX ..... - 385 -
§1 – Une autonomie variable du Premier ministre dans la définition des fonctions des autres organes de délibération présidés par le chef de l'État ..... - 385 -
A. Une autonomie partagée dans la définition des fonctions des Conseils et comités supérieurs de Défense nationale ..... - 386 -
B. Une absence d'autonomie partagée dans la définition des fonctions des Conseils interministériels et des Conseils restreints à vocation non militaire ..... - 387 -

1. La définition des fonctions des Conseils interministériels ..... - 387 -
2. La définition des fonctions des Conseils restreints ..... - 388 -
§2 – Une pleine autonomie du Premier ministre dans la définition des fonctions des Comités interministériels permanents, des Comités interministériels *ad hoc* et des réunions ministérielles ..... - 389 -
A. La pratique gouvernementale et la jurisprudence administrative ont façonné la fonction générale des Comités interministériels ..... - 389 -
B. Les décrets régissant les Comités interministériels permanents définissent néanmoins les fonctions spécifiques de chacun d'eux ..... - 391 -
C. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la définition des fonctions des réunions ministérielles ..... - 393 -
1. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des séminaires gouvernementaux se tenant à l'Hôtel Matignon ..... - 393 -
2. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des réunions ministérielles informelles ..... - 395 -
a) La réunion informelle de ministres à Matignon ..... - 395 -
b) L'entretien bilatéral du Premier ministre avec un membre de son Gouvernement ..... - 396 -
c) Le petit-déjeuner de la majorité du mardi matin ..... - 397 -
d) Les réunions de ministres en dehors de Matignon ..... - 397 -
e) Le petit-déjeuner célébrant la nouvelle année à l'Hôtel de Beauvau : la rentrée médiatique du Gouvernement ..... - 398 -

SECONDE PARTIE LA PLEINE AUTONOMIE DU GOUVERNEMENT DANS L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ..... - 403 -

TITRE 1ER LA PLEINE AUTONOMIE DU GOUVERNEMENT ..... - 409 -
EN MATIÈRE ORGANIQUE ..... - 409 -
Chapitre 1er La pleine autonomie du Gouvernement dans la création et la structuration des organes de l'administration gouvernementale ..... - 411 -
SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DES CABINETS MINISTÉRIELS - 413 -
§1 – La coutume gouvernementale a créé et fixé progressivement la *structure type* des cabinets ministériels ..... - 414 -
A. Le décret du 28 juillet 1948 est progressivement tombé en désuétude mais il a façonné l'organigramme-type du cabinet ministériel d'aujourd'hui ..... - 414 -
B. Le jaune budgétaire annuel relatif aux personnels affectés dans les cabinets ministériels définit l'organigramme-type des cabinets d'aujourd'hui ..... - 415 -
1. Les emplois de cabinet définis dans le jaune budgétaire pour 2014 ..... - 415 -
a) Les titres de collaborateurs de cabinet définis dans le jaune budgétaire pour 2014 ..... - 416 -
b) Les fonctions support définies dans le jaune budgétaire pour 2014 ..... - 416 -
2. L'organigramme-type d'un cabinet ministériel en 2014 ..... - 417 -
3. Le cas particulier de l'organigramme du cabinet du Premier ministre ..... - 417 -
a) La coutume gouvernementale a dégagé un organigramme-type du cabinet civil du Premier ministre - 418 -
b) Le cabinet militaire du Premier ministre est en revanche régi par un texte : l'arrêté du 14 février 1959 ..... - 419 -
§2 – Le Premier ministre et les membres du Gouvernement jouissent néanmoins d'une pleine autonomie dans la structuration interne des cabinets ..... - 419 -
A. La pleine autonomie du Premier ministre quant à la fixation des effectifs de collaborateurs travaillant au sein des cabinets ministériels ..... - 420 -
1. La définition des plafonds d'effectifs des cabinets ministériels : une compétence discrétionnaire du Premier ministre ..... - 420 -
2. Des plafonds d'effectifs rarement respectés faute de volonté politique du Premier ministre ..... - 422 -
B. La pleine autonomie des membres du Gouvernement quant au choix des dénominations et de la hiérarchisation des fonctions exercées au sein de leur cabinet ..... - 424 -
1. L'autonomie de dénomination des emplois de cabinet ..... - 424 -
2. L'autonomie de hiérarchisation des emplois de cabinet ..... - 426 -
SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DES ORGANES CHARGÉS DE LA COORDINATION GOUVERNEMENTALE ..... - 428 -

§1 – La pleine autonomie dans la création et la structuration du Secrétariat général du Gouvernement placé auprès du Premier ministre ..... - 428 -
A. Les naissances juridiques de la présidence du Conseil et de son Secrétariat général : deux actes fondateurs pour l'autonomie gouvernementale ..... - 429 -
1. Les ancêtres du SGG : des organes administratifs ou politiques créés discrétionnairement par les présidents du Conseil de la Troisième République ..... - 429 -
2. La première naissance juridique du SGG et de la présidence du Conseil résultant de la loi du 24 décembre 1934 et du décret du 31 janvier 1935 : un moment capital pour l'affirmation de l'autonomie gouvernementale ..... - 430 -
3. La seconde naissance juridique du SGG pendant la guerre et de la Présidence du Conseil sous la IVe République : le moment de la consolidation de l'autonomie gouvernementale ..... - 432 -
B. Une institution dont l'architecture intérieure a été fixée par la coutume gouvernementale ..... - 434 -
§2 – La pleine autonomie dans la création et la structuration des organes chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre ..... - 436 -
A. Une pleine autonomie dans la création et la structuration de l'organe chargé de la coordination gouvernementale de la politique européenne : le SGAE ..... - 436 -
1. Le SGCI ou l'ancêtre du SGAE : une institution gouvernementale créée en 1948 et régie par un décret du Président du Conseil ..... - 437 -
2. Le SGAE : une institution gouvernementale créée en 2005 et régie par un décret pris en Conseil d'État . - 438 -
B. Une exception à la pleine autonomie : la création et la structuration de l'organe chargé de la coordination gouvernementale de la politique de défense et de sécurité : le SGDSN ..... - 440 -
1. Le SGDN ou l'ancêtre du SGDSN : une institution gouvernementale créée par un décret en Conseil des ministres en 1962 mais que le Président a néanmoins placée sous l'autorité du Premier ministre ..... - 441 -
2. Le SGDSN : une institution gouvernementale créée en 2009 et demeurant placée sous l'autorité du Premier ministre ..... - 441 -
C. Une pleine autonomie dans la direction et la structuration des autres secrétariats chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre ..... - 443 -
1. Une pleine autonomie dans la création, la direction et la structuration du SGMAP ..... - 443 -
2. Une pleine autonomie dans la direction et la structuration du SIG ..... - 444 -
3. Une pleine autonomie dans la direction et la structuration du SGMer ..... - 446 -
§3 – La pleine autonomie de Matignon dans la convocation et la structuration des réunions interministérielles ou « *RIM* » ..... - 448 -
A. Une pleine autonomie de Matignon dans la convocation des réunions interministérielles ..... - 448 -
B. Une pleine autonomie de Matignon dans la structuration des réunions interministérielles ..... - 450 -
SECTION 3 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA CRÉATION ET LA STRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ..... - 454 -
§1 – La pleine autonomie du Premier ministre dans la création et la structuration de l'administration centrale .. - 458 -
A. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la création et la structuration des services centraux de chaque ministère en secrétariats généraux ..... - 458 -
B. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la création et la structuration des services centraux de chaque ministère en directions générales, directions et services ..... - 461 -
1. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des « directions générales » et des « directions » des ministères ..... - 462 -
2. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des directions placées sous l'autorité de Matignon ..... - 463 -
a) La Direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (ou DSAF) ..... - 464 -
b) La direction générale de l'administration et de la fonction publique (ou DGAFP) ..... - 464 -
3. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des « services » des ministères ..... - 464 -
4. Les décrets d'organisation des ministères actuellement en vigueur suite aux restructurations administratives des années 2000 ..... - 465 -
C. Une pleine autonomie du Premier ministre dans la création et la structuration des autres organes d'administration centrale sauf exception ..... - 467 -
1. Une exception à la pleine autonomie : la structuration des inspections générales des ministères .. - 468 -

2. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des acteurs de la gestion budgétaire et comptable du ministère ..... - 469 -
a) Le responsable de la fonction financière ministérielle ..... - 469 -
b) Les responsables de programme (RPROG), de budget opérationnel de programme (BOP) et d'unité opérationnelle (UO) de l'administration centrale ..... - 470 -
c) Les ordonnateurs au sein de l'administration centrale ..... - 470 -
d) Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (ou CBCM) ..... - 470 -
3. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des organes d'un ministère atypique: le ministère de la Défense ..... - 471 -
a) L'organigramme spécifique du ministère de la Défense et des Anciens combattants ..... - 471 -
b) Le pouvoir du Premier ministre dans l'organisation interne du ministère de la Défense ..... - 472 -
4. Une pleine autonomie dans la création et la structuration des organes administratifs chargés de la fonction de communication ministérielle ..... - 473 -
a) Les délégations, directions, services ou départements en charge de la communication ..... - 474 -
b) La fonction de porte-parole du ministère ..... - 474 -
5. La pleine autonomie dans la création et la structuration des postes de *hauts fonctionnaires* rattachés à chaque ministère et chargés d'une mission spécifique ..... - 475 -
a) Le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (ou HFDS) ..... - 475 -
b) Le haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie ..... - 476 -
c) Le haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation ..... - 476 -
d) Le haut fonctionnaire au développement durable ..... - 477 -
e) Le haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits ..... - 477 -
D. La pleine autonomie dans la création et la structuration de divers services et organismes rattachés aux ministères sauf exception ..... - 478 -
§2 – La pleine autonomie du ministre dans la structuration détaillée de son administration centrale ..... - 480 -
A. Une pleine autonomie du ministre pour préciser la structuration des secrétariats généraux, directions générales, directions, services et inspections générales par voie d'arrêtés ..... - 481 -
B. Une pleine autonomie du ministre dans la structuration des sous-directions et des bureaux de son ministère ..... - 483 -
C. Une pleine autonomie dans la création des emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet - 485 -
D. Essai de synthèse de la répartition des compétences entre le Premier ministre et ses ministres en matière d'organisation des structures d'administration centrale ..... - 485 -
1. Type de structure et autorité de création des structures de l'administration centrale ..... - 486 -
2. Type de structure et autorité d'organisation des structures de l'administration centrale ..... - 486 -
Chapitre 2nd La pleine autonomie du Gouvernement dans le recrutement et la définition du statut des collaborateurs de l'administration gouvernementale ..... - 489 -
SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LE RECRUTEMENT DES MEMBRES DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ? ..... - 490 -
§1 – La pleine autonomie des membres du Gouvernement dans le recrutement des membres de leurs cabinets ministériels ..... - 490 -
A. Une autonomie juridique totale quant aux profils de collaborateurs potentiellement recrutables ..... - 491 -
B. Les formalités à respecter à l'occasion de la nomination des membres du cabinet ..... - 493 -
§2 – Une exception paradoxale et très relative au principe de la pleine autonomie : la nomination aux « emplois à la décision du Gouvernement » ..... - 494 -
A. Les emplois à la décision du Gouvernement : un exemple archétypal d'une autonomie organisationnelle que le législateur a conféré au pouvoir exécutif ..... - 496 -
1. Une pratique ancienne régie aujourd'hui par l'article 25 de la loi du 11 janvier 1984 ..... - 496 -
2. À la recherche de critères pour définir les emplois à la décision ..... - 497 -
B. Les collaborateurs de l'administration gouvernementale appartenant à la catégorie des *emplois à la décision du Gouvernement* ..... - 501 -
1. Les *emplois à la décision du Gouvernement* énumérés par le décret du 24 juillet 1985 ..... - 501 -
2. Les emplois à la décision concernant les collaborateurs de l'administration gouvernementale ..... - 503 -
3. L'interprétation extensive de cette liste par le Gouvernement et par le Conseil d'État ..... - 504 -
C. Les modalités pratiques du recrutement des *emplois à la décision du Gouvernement* : la circulaire n°5444 du 10 février 2010 et la circulaire n°5657 du 3 mai 2013 ..... - 505 -

§3 – La pleine autonomie dans la nomination aux autres emplois supérieurs de l'administration centrale sauf exception ..... - 506 -
A. Une pleine autonomie dans la nomination aux emplois de chefs de service et de sous-directeurs d'administration centrale : le décret en Conseil d'État du 9 janvier 2012 ..... - 507 -
B. Une pleine autonomie de nomination aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet : le décret en Conseil d'État du 21 avril 2008..... - 510 -
C. Une exception à la pleine autonomie : les nominations aux emplois d'inspecteurs généraux des ministères ..... - 511 -
D. La pleine autonomie de nomination aux emplois de chef de bureau, de responsable de la fonction financière ministérielle, de contrôleur budgétaire, de haut-fonctionnaire spécialisé et de porte-parole de ministère ..... - 514 -
E. Le cas atypique de la pleine autonomie offerte au ministre pour confier des missions, des études et des expertises : le décret n°2011-142 du 3 février 2011 et l'article LO144 du Code électoral ..... - 516 -
1. La possibilité pour un membre du Gouvernement de confier des missions, études et expertises à des personnalités appartenant ou non à l'administration : le décret n°2011-142 du 3 février 2011 ..... - 516 -
2. La possibilité pour un membre du Gouvernement de confier une mission temporaire à un parlementaire : L'article LO144 du Code électoral ..... - 517 -
§4 – Essai de synthèse des actes et autorités de nomination des collaborateurs de l'administration gouvernementale..... - 518 -
SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DU STATUT DES MEMBRES DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ..... - 521 -
§1 – La pleine autonomie du Gouvernement dans la définition du statut des membres des cabinets ministériels - 522 -
A. La pleine autonomie du Gouvernement dans la définition des conditions d'exercice de la fonction de collaborateur de cabinet ..... - 522 -
1. Une pleine autonomie du Gouvernement quant à la définition des différents statuts des emplois de cabinet : la typologie officielle établie par le jaune budgétaire sur les personnels affectés en cabinet ministériel ..... - 522 -
a) La liberté de recourir à des personnels affectés par le ministère..... - 523 -
b) La liberté de recourir à des personnels recrutés par la voie du détachement ..... - 524 -
c) La liberté de recourir à des personnels mis à disposition ..... - 524 -
d) La liberté de recourir à des personnels recrutés sur contrat : « les contrats-cabinet » ..... - 526 -
e) La liberté de recourir à des personnels officieux ou clandestins..... - 527 -
2. Une pleine autonomie du Premier ministre quant à la déontologie applicable aux emplois de cabinet ... - 528 -
a) Les cumuls interdits par le Gouvernement aux membres des cabinets ministériels..... - 529 -
b) Les cumuls autorisés par le Gouvernement aux membres des cabinets ministériels ..... - 529 -
c) Le devoir de réserve et de présence imposés par le Gouvernement aux membres des cabinets ministériels ..... - 530 -
d) La fin de l'autonomie gouvernementale dans la définition des règles relatives aux déclarations patrimoniales et d'intérêts des membres des cabinets ministériels : l'article 11 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 ..... - 531 -
e) Le règne persistant de l'opacité entourant les libéralités et les moyens matériels mis à la disposition des membres des cabinets ministériels par le Gouvernement ..... - 532 -
3. Une autonomie du Gouvernement quant à la définition du régime de la responsabilité des membres des cabinets ministériels et au régime de leur révocation..... - 534 -
a) Le principe de la responsabilité individuelle du membre du cabinet devant son ministre : la « jurisprudence » Habache..... - 534 -
b) Les deux hypothèses de révocation ordinaires : la révocation ad nutum et la révocation liée au sort du ministre ..... - 537 -
c) Les conséquences distinctes de la révocation selon les types d'emploi de cabinet occupés ..... - 537 -
B. La pleine autonomie des membres du Gouvernement dans la fixation de la rémunération de certains membres des cabinets ministériels..... - 539 -
1. Une autonomie variable des membres du Gouvernement quant à la fixation du salaire des personnels travaillant au sein de leur cabinet ..... - 539 -

a) Une exception à la pleine autonomie : l'autonomie résiduelle dans la fixation du salaire des fonctionnaires affectés par le ministère ou recrutés par la voie du détachement ..... - 539 -
b) La pleine autonomie dans la fixation des salaires des personnels recrutés sur contrat, des personnels mis à disposition et des personnels officieux ..... - 540 -
2. La pleine autonomie des membres du Gouvernement quant à la fixation des primes des personnels travaillant au sein de leur cabinet ..... - 541 -
a) La fin du système des « fonds spéciaux » ou « fonds secrets » à la suite d'une polémique née à l'été 2001 ..... - 542 -
b) Le nouveau système des « ISP » ou « indemnités pour sujétions particulières » institué par le décret du 5 décembre 2001 ..... - 544 -
3. Essai de synthèse des modalités de fixation des rémunérations principales et accessoires des personnels travaillant au sein des cabinets ministériels ..... - 545 -
§2 – La pleine autonomie dans la définition d'une partie du statut des collaborateurs des administrations centrales et des organes chargés de la coordination gouvernementale ..... - 546 -
A. La pleine autonomie quant à la fixation de la rémunération des collaborateurs des administrations centrales et des organes chargés de la coordination gouvernementale ..... - 547 -
1. Une pleine autonomie quant à la fixation de leur rémunération principale : le traitement brut ..... - 547 -
a) Une pleine autonomie du Premier ministre dans la fixation du classement indiciaire des collaborateurs de l'administration gouvernementale : le décret du 10 juillet 1948 ..... - 548 -
b) L'autonomie des membres du Gouvernement dans la précision de l'échelonnement indiciaire des collaborateurs de leur département ministériel : les arrêtés interministériels ..... - 550 -
2. Une pleine autonomie quant à la fixation de leurs rémunérations accessoires : les primes et indemnités ..... - 551 -
a) L'indemnité forfaitaire d'activité du Secrétaire général du gouvernement et du secrétaire général de la défense nationale : le décret du 3 janvier 2003 ..... - 551 -
b) L'indemnité de performance attribuée aux secrétaires généraux, directeurs généraux et directeurs : le décret du 11 août 2006 ..... - 552 -
c) La prime de fonctions et de résultats (PFR) attribuée aux administrateurs civils, aux attachés d'administration centrale, aux chefs de service, aux sous-directeurs, aux experts de haut niveau et aux directeurs de projet : le décret du 22 décembre 2008 ..... - 554 -
d) Un premier pas vers l'élargissement de la prime de fonctions et de résultats aux inspecteurs et inspecteurs généraux des ministères : le décret du 12 octobre 2010 ..... - 558 -
e) Les conditions particulières d'indemnisation des personnes chargées d'une mission par les membres du Gouvernement dans le cadre du décret du 3 février 2011 ..... - 559 -
B. La pleine autonomie quant à la fixation des modalités de déplacement, de logement et de promotion des collaborateurs des administrations centrales et des organes chargés de la coordination gouvernementale .... - 560 -
1. Une pleine autonomie quant à la fixation des modalités de règlement des frais occasionnés par leurs déplacements ..... - 561 -
a) Les déplacements sur le territoire français : le décret du 3 juillet 2006 ..... - 561 -
b) Les déplacements à l'étranger : le décret du 12 mars 1986 ..... - 563 -
2. Une pleine autonomie quant à la fixation des modalités d'attribution de leurs logements de fonction ... - 564 -
a) Le régime général défini par le décret du 9 mai 2012 ..... - 564 -
b) Une pratique peu transparente mais apparemment exceptionnelle ..... - 565 -
3. Une pleine autonomie quant à la fixation des modalités de leur promotion ..... - 566 -
a) La promotion par la voie de l'article 13 de la Constitution : la pleine autonomie de proposition des ministres au président de la République ..... - 567 -
b) La promotion par la voie du tour extérieur pour les personnels appartenant ou non à la fonction publique ..... - 568 -
c) La pleine autonomie en matière de proposition de décoration des collaborateurs méritants .... - 570 -
TITRE 2ND LA PLEINE AUTONOMIE DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE FONCTIONNELLE ..... - 575 -
Chapitre 1er La pleine autonomie dans la définition des fonctions des cabinets ministériels et de leurs membres ..... *- 577 -*
SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES CABINETS MINISTÉRIELS ..... - 578 -
§ Préliminaire – Rappel : l'organigramme-type d'un cabinet ministériel ..... - 579 -

§1 – Une autonomie dans la définition des fonctions des cabinets ministériels en général et du cabinet du Premier ministre en particulier ..... - 579 -
A. La coutume gouvernementale a conféré une fonction d'assistance et de conseil aux cabinets ministériels . - 580 -
1. La fonction de centralisation, de filtrage et de transmission de l'information ..... - 580 -
2. La fonction d'expertise politique, de proposition et d'impulsion ..... - 581 -
3. La fonction de préparation des décisions et des textes ..... - 581 -
4. La fonction de communication ..... - 582 -
a) La fonction d'écriture des courriers, des discours, des communiqués et des entretiens du ministre .. - 582 -
b) La fonction de définition de la politique de communication institutionnelle du ministère ..... - 583 -
B. La coutume gouvernementale a conféré une fonction de liaison aux cabinets ministériels ..... - 584 -
1. La fonction de liaison entre le ministre et son administration centrale ..... - 584 -
2. La fonction de liaison entre le ministre, Matignon, l'Élysée et les autres départements ministériels - 585 -
3. La fonction de liaison avec le Conseil d'État ..... - 586 -
4. La fonction de liaison avec le Parlement, les élus, la circonscription électorale du ministre, la société civile et les médias ..... - 587 -
C. La coutume gouvernementale a conféré des fonctions spécifiques au cabinet du Premier ministre .... - 589 -
1. La fonction de définition de la politique gouvernementale ..... - 589 -
2. La fonction de coordination et de contrôle des autres cabinets ministériels ..... - 590 -
3. La fonction de coordination et d'arbitrage interministériels ..... - 591 -
4. La fonction de liaison institutionnelle avec l'Élysée ..... - 592 -
§2 – Une pleine autonomie des membres du Gouvernement dans la définition des fonctions du Bureau du cabinet ..... - 593 -
A. Une structure dont les missions sont fixées par voie d'arrêtés ministériels et de décrets du Premier ministre ..... - 594 -
B. Une structure administrative dont les fonctions ont également été fixées par la coutume ..... - 594 -
SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES MEMBRES DES CABINETS MINISTÉRIELS ..... - 597 -
§1 – Une pleine autonomie dans la répartition des fonctions entre le directeur de cabinet, le chef de cabinet et leurs adjoints ..... - 598 -
A. La coutume gouvernementale a façonné les fonctions de directeur et de directeur-adjoint de cabinet - 598 -
1. Les fonctions du directeur de cabinet ..... - 598 -
2. Les fonctions du directeur adjoint de cabinet ..... - 600 -
B. La coutume gouvernementale a façonné les fonctions de chef et de chef-adjoint de cabinet ..... - 601 -
1. Les fonctions exercées directement pour le compte du ministre ..... - 601 -
2. Les fonctions de gestion administrative et financière du cabinet ..... - 602 -
§2 – Une pleine autonomie dans la répartition des fonctions entre les autres membres du cabinet ..... - 603 -
A. La coutume gouvernementale a toujours toléré la présence de conseillers *hors hiérarchie* au sein du cabinet ..... - 603 -
B. La coutume gouvernementale a toujours organisé le noyau dur du cabinet autour des conseillers et des conseillers techniques ..... - 604 -
C. La coutume gouvernementale n'est pas figée : l'exemple de la mutation progressive des fonctions de chargé de mission, d'attaché parlementaire et d'attaché de presse ..... - 607 -
§3 – Une pleine autonomie dans la répartition des fonctions au sein du cabinet du Premier ministre ..... - 609 -
A. La coutume gouvernementale a conféré au directeur de cabinet du Premier ministre une primauté fonctionnelle sur l'ensemble des directeurs de cabinet ..... - 609 -
B. La coutume gouvernementale a conduit à organiser fonctionnellement le cabinet du Premier ministre autour de *conseillers chefs de file* ..... - 610 -
Chapitre 2ème La pleine autonomie dans la définition des fonctions des organes chargés de la coordination gouvernementale placés auprès du Premier ministre ..... - 615 -
SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT ..... - 616 -
§1 – La coutume gouvernementale a conféré au SGG une fonction de garant de la continuité de l'État ..... - 617 -

A. La coutume gouvernementale confère au SGG la fonction de chef d'orchestre de l'installation d'un nouveau Gouvernement ..... - 617 -
B. La coutume gouvernementale confère au SGG la fonction de « mémoire du Gouvernement » ..... - 620 -
§2 – La coutume gouvernementale a conféré au SGG une fonction d'organisateur du travail gouvernemental .... - 621 -
A. La coutume gouvernementale confère au SGG une fonction de directeur et de planificateur de l'action gouvernementale ..... - 622 -
1. La direction des services du Premier ministre ..... - 622 -
2. La planification de l'action gouvernementale ..... - 623 -
3. Le suivi de la politique gouvernementale ..... - 624 -
B. La coutume gouvernementale confère au SGG une fonction de coordinateur de l'action gouvernementale et de secrétaire des délibérations gouvernementales ..... - 625 -
1. Le SGG assure la coordination générale de l'action gouvernementale ..... - 626 -
2. Le SGG assure le secrétariat des réunions interministérielles et de certains comités interministériels .... - 627 -
3. Le SGG assure la préparation et le secrétariat du Conseil des ministres ..... - 628 -
§3 – La coutume gouvernementale a conféré au SGG une fonction de légiste et de jurisconsulte ..... - 630 -
A. La coutume gouvernementale confère une fonction de légiste au SGG ..... - 630 -
1. Le SGG, point de passage obligé de tous les textes gouvernementaux ..... - 631 -
2. Le SGG, acteur de la rédaction des textes d'origine gouvernementale ..... - 632 -
3. Le SGG, autorité de saisine du Conseil d'État et du C.E.S.E pour le compte du Premier ministre ..... - 633 -
4. Le SGG, courroie de transmission des textes et des documents gouvernementaux au Parlement .. - 634 -
5. Le SGG, collecteur des signatures et des contreseings ..... - 636 -
6. Le SGG, organe de suivi des décrets d'application ..... - 637 -
7. Le SGG, organe de publication des textes au Journal officiel ..... - 638 -
B. La coutume gouvernementale confère une fonction de jurisconsulte au SGG ..... - 639 -
1. Le SGG, conseiller pour toute question relative à l'organisation et au travail gouvernemental ..... - 639 -
2. Le SGG, conseiller juridique pour la rédaction des textes ..... - 639 -
3. Le SGG, conseiller juridique pour les études d'impact ..... - 640 -
4. Le SGG, conseiller juridique pour les nominations ..... - 641 -
5. Le SGG, conseiller juridique pour les contentieux administratif et constitutionnel ..... - 642 -
a) Le SGG et le Conseil d'État ..... - 642 -
b) Le SGG et le Conseil constitutionnel ..... - 643 -
6. Le SGG, conseiller juridique pour la gestion de dossiers sensibles ..... - 643 -
7. Le SGG, conseiller ou pilote de la modernisation administrative ? ..... - 644 -
SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES AUTRES ORGANES CHARGÉS DE LA COORDINATION GOUVERNEMENTALE ..... - 645 -
§1 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions du SGAE ..... - 646 -
A. Un décret en Conseil d'État définit les fonctions du secrétariat général des affaires européennes ..... - 646 -
B. La pratique gouvernementale a défini progressivement les fonctions du secrétaire général des affaires européennes ..... - 649 -
§2 – Une exception à la pleine autonomie : la définition des fonctions du SGDSN ou le retour à l'autonomie partagée dans un domaine réservé du chef de l'État ..... - 651 -
A. Un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres définit les fonctions du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ..... - 651 -
B. Un décret en Conseil d'État et en Conseil des ministres ainsi que des dispositions réglementaires prises par le Premier ministre définissent les fonctions du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale ..... - 654 -
§3 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des autres secrétariats généraux chargés de la coordination placés auprès du Premier ministre ..... - 655 -
A. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du SGMer ..... - 656 -
1. Un décret en Conseil des ministres définit les fonctions du secrétariat général mais ce service est placé auprès du Premier ministre ..... - 656 -
a) Le SGMer, un secrétariat au service du Premier ministre ..... - 656 -
b) Le SGMer, un organe de coordination interministérielle de la politique maritime du Gouvernement - 656 -

c) Le SGMer, un organe de supervision de la politique maritime du Gouvernement ..... - 656 -
d) Le SGMer, un organe de coordination des actions de l'État en mer ..... - 657 -
2. Les fonctions du secrétaire général sont également définies par le décret du 22 novembre 1995 .. - 657 -
B. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du SIG ..... - 658 -
Un décret en Conseil des ministres du 18 octobre 2000 définit les fonctions générales du SIG..... - 658 -
2. Un arrêté du Premier ministre du 15 juin 1990 définit les fonctions des divisions internes du SIG.. - 659 -
a) Les fonctions de la division de l'information du Gouvernement du SIG..... - 659 -
b) Les fonctions de la division de l'information sur l'action gouvernementale du SIG ..... - 659 -
c) Les fonctions de la division de l'administration et des moyens du SIG ..... - 660 -
C. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du SGMAP..... - 660 -
§4 – La pleine autonomie de Matignon dans la définition des fonctions des réunions interministérielles .... - 661 -
A. Les pratiques gouvernementales de Matignon ont défini la fonction générale des réunions interministérielles ..... - 661 -
1. Les réunions interministérielles ont pour fonction de centraliser le processus décisionnel gouvernemental à Matignon..... - 662 -
2. Les réunions interministérielles ont pour fonction de rendre des arbitrages au nom du Premier ministre ..... - 663 -
B. Matignon définit la fonction spécifique de chaque réunion interministérielle..... - 665 -
Chapitre 3ème La pleine autonomie dans la définition des fonctions des organes de l'administration centrale..... - 669 -
SECTION 1 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX, DES DIRECTIONS ET DES SERVICES..... - 670 -
§1 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des secrétaires généraux des ministères ..... - 670 -
A. Les décrets attribuent généralement au secrétaire général une fonction de direction des services du ministère ..... - 671 -
B. Les décrets attribuent toujours au secrétaire général une fonction de coordination des services du ministère mais cette fonction est à géométrie variable..... - 672 -
C. Les décrets attribuent toujours au secrétaire général une fonction de modernisation du ministère ... - 674 -
D. Les autres fonctions pouvant être attribuées aux secrétaires généraux ..... - 678 -
E. Vers l'harmonisation des attributions des secrétaires généraux : le décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 ... - 678 -
§2 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des directions générales, des directions et des services ..... - 680 -
A. Les fonctions des directions générales et des directions d'administration centrale sont définies par des décrets en Conseil d'État..... - 680 -
1. Les directions participent à la définition de la politique de leur ministère ..... - 681 -
2. Les directions participent à la préparation des projets de loi et des textes réglementaires ..... - 682 -
3. Les directions peuvent participer à la préparation et à l'exécution du budget du ministère en liaison avec le secrétaire général du ministère ..... - 684 -
4. Les directions participent à la préparation et la conduite des politiques internationale et européenne .. - 684 -
5. Les directions peuvent participer à la gestion des ressources humaines du ministère en liaison avec le secrétaire général du ministère ..... - 685 -
6. Les directions se voient souvent confier des fonctions de tutelle et de contrôle ..... - 686 -
7. Les fonctions spécifiques de la DSAF et de la DGFAP ..... - 687 -
B. Les fonctions des services sont définies par voie d'arrêtés ministériels et d'avis publiés au Journal officiel . - 688 -
1. L'autonomie du ministre dans la définition des fonctions des chefs de service ..... - 688 -
2. L'autonomie du ministre dans la définition des fonctions de directeur de projet et d'expert de haut niveau placés auprès des plus hauts responsables de l'administration centrale ..... - 690 -
3. L'autonomie du ministre dans la définition des fonctions des sous-directions et de leurs sous-directeurs ..... - 691 -
4. L'autonomie du ministre dans la définition des fonctions des bureaux..... - 693 -
SECTION 2 – LA PLEINE AUTONOMIE DANS LA DÉFINITION DES FONCTIONS DES AUTRES ORGANES D'ADMINISTRATION CENTRALE SAUF EXCEPTION..... - 695 -
§1 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des inspections générales des ministères..... - 696 -

A. Les principales fonctions des inspections ministérielles sont définies par décret simple et par voie d'arrêtés ministériels ..... - 696 -
1. La fonction de contrôle du fonctionnement des services centraux, des services déconcentrés, des services à l'étranger, des établissements publics et des organismes relevant du ministère ..... - 698 -
2. La fonction d'audit interne des services ..... - 699 -
3. La fonction d'évaluation des politiques publiques ..... - 700 -
4. La fonction de conseil et d'assistance du ministre ..... - 701 -
B. Les principales fonctions des inspections interministérielles sont définies par décret en Conseil d'État contresigné par les ministres intéressés ..... - 701 -
1. Le décret du 14 mars 1973 définit les principales fonctions de l'inspection générale des finances - 701 -
2. Le décret du 12 mars 1982 définit les principales fonctions de l'inspection générale de l'administration - 702 -
3. Le décret du 1er août 2011 définit les principales fonctions de l'inspection générale des affaires sociales ..... - 702 -
§2 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des acteurs de la gestion budgétaire et comptable du ministère ..... - 703 -
A. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des responsables de la préparation et de l'exécution du budget du ministère ..... - 703 -
1. Une autonomie dans la définition des fonctions du *responsable de la fonction financière ministérielle* : l'article 69 du décret du 7 novembre 2012 ..... - 704 -
2. Une autonomie dans la définition des fonctions des responsables de programme de l'administration centrale : l'article 70 du décret du 7 novembre 2012 ..... - 704 -
3. Une autonomie dans la définition des fonctions des responsables de budget opérationnel et d'unité opérationnelle au sein de l'administration centrale ..... - 705 -
B. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du contrôleur budgétaire et comptable ministériel - 705 -
§3 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des hauts fonctionnaires en charge d'une mission spécifique ainsi que des organismes rattachés aux ministères ..... - 708 -
A. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des hauts fonctionnaires des ministères chargés d'une mission spécifique ..... - 708 -
1. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire de défense et de sécurité - 708 -
2. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire chargé de la terminologie et de la néologie ..... - 709 -
3. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation ..... - 710 -
4. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire au développement durable ..... - 710 -
5. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions du haut fonctionnaire en charge de l'égalité des droits ..... - 711 -
6. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des hauts fonctionnaires chargés de la communication du ministère ..... - 712 -
B. Une pleine autonomie dans la définition des fonctions des divers services et organismes rattachés aux ministères sauf exception ..... - 712 -
1. Une autonomie dans la définition des fonctions des services à compétence nationale ..... - 713 -
2. Une autonomie dans la définition des fonctions des commissariats généraux ..... - 714 -
3. Une autonomie dans la définition des fonctions des missions interministérielles ..... - 715 -
4. Une autonomie dans la définition des fonctions des délégués interministériels ..... - 715 -
5. Une autonomie dans la définition des fonctions des Hauts Conseils et des Hauts comités ..... - 717 -
6. Une autonomie dans la définition des fonctions des médiateurs ministériels ..... - 718 -
§4 – La pleine autonomie dans la définition des fonctions des organes du ministère de la défense sauf exception ..... - 718 -
A. La pleine autonomie dans la définition du Sécrétaire général pour l'administration du ministère de la Défense ou *SGA* ..... - 719 -
B. Une exception à la pleine autonomie : la définition des fonctions des chefs d'état-major du ministère de la Défense ..... - 720 -

1. L'autonomie partagée dans la définition des grandes fonctions dévolues aux différents chefs d'état-major ..... - 720 -
a) Les grandes fonctions du chef d'état-major des armées ..... - 720 -
b) Les grandes fonctions des chefs d'état-major de la marine, du chef d'état-major de l'armée de terre et du chef d'état-major de l'armée de l'air ..... - 721 -
2. Une exception à la pleine autonomie : l'autonomie partagée dans la définition du détail des fonctions dévolues aux différents chefs d'état-major ..... - 721 -
a) Les fonctions détaillées du chef d'état-major des armées ..... - 721 -
b) Les fonctions détaillées des chefs d'état-major de la marine, de l'armée de terre et de l'armée de l'air ..... - 722 -
C. La pleine autonomie dans la définition des fonctions du Délégué général pour l'armement ou DGA et des autres organes du ministère de la Défense ..... - 723 -
1. La pleine autonomie dans la définition des fonctions du DGA et de sa direction ..... - 723 -
2. La pleine autonomie dans la définition des fonctions des autres organes dépendants du ministre de la Défense : l'exemple topique de la *DGSE* ..... - 724 -

CONCLUSION GÉNÉRALE ..... - 727 -

BIBLIOGRAPHIE ..... - 743 -

DISPOSITIONS TEXTUELLES RELATIVES À L'ORGANISATION DU GOUVERNEMENT ..... - 795 -

ANNEXES ..... - 837 -

TABLE DES MATIÈRES ..... - 875 -

Résumé de la thèse en français

L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la Ve République.

La doctrine constitutionnelle française a reconnu, à la suite des traités de Jules Poudra et d'Eugène Pierre, que le *droit parlementaire* représentait une réalité juridique positive qui méritait d'être conceptualisée et d'accéder au rang de discipline universitaire. Paradoxalement, aucune étude approfondie du Gouvernement n'a jamais été menée pour déterminer s'il existait un *droit gouvernemental*.

En procédant au récolement et à l'analyse des règles relatives à l'ordonnancement intérieur du Gouvernement de la Ve République, cette thèse entend précisément démontrer que le Gouvernement régit de manière autonome sa propre organisation et son fonctionnement internes au même titre que le Parlement. D'une part, elle permet de soutenir que le Gouvernement dispose d'une autonomie de portée variable (résiduelle, partagée ou pleine) lorsqu'il élabore le droit régissant son organisation politique. D'autre part, elle établit qu'il jouit d'une pleine autonomie pour réglementer l'organisation de son administration gouvernementale (cabinets ministériels, administrations chargées de la coordination interministérielle et administrations centrales).

Cette thèse ne prétend pas pour autant constituer une théorie générale du *droit gouvernemental*. Elle se veut une première recherche de droit constitutionnel destinée à susciter un débat doctrinal au sujet de l'existence juridique du *droit gouvernemental* et de son utilité pour la démocratie.

Titre et Résumé de la thèse en anglais

Autonomy in Government Organisation. Research on Governmental Law under the Fifth Republic.

French constitutional doctrine, following the treaties of Jules Poudra and Eugène Pierre, acknowledged that Parliamentary Law represented a positive reality which deserved to be conceptualised and take its full place as a university discipline. It is paradoxical that no in-depth study has ever been carried out on Government to determine if Governmental law really exists

By collecting, gathering and analysing the rules concerning the internal organisation of the Government of the Fifth Republic, this thesis wishes to prove that the Government regulates its own organisation and internal operations in an autonomous manner in much the same way as the Parliament. On the one hand this thesis defends the fact that the Government has a variable scope of autonomy (Residual, shared or complete) when drawing up laws governing its own organisation policy. On the other hand, it points out that the Government exercises full autonomy to regulate the organisation of its administration (Ministries, Offices in charge of coordinating the different Ministries and the Central Administration).

The intention of this thesis is not to put forward a general theory on Governmental Law. It is an initial research into constitutional law with a purpose of stimulating doctrinal debate on the existence of Governmental Law and its utility for Democracy.

Discipline : DROIT PUBLIC

Mots clés

Gouvernement – Droit gouvernemental –– Organisation gouvernementale – Autonomie gouvernementale – Pouvoir réglementaire autonome – Décret d'attribution – Décret de délégation – Premier ministre – Ministre d'État – Ministre – Ministre délégué – Secrétaire d'État – Haut-commissaire – Conseil des ministres – Conseil des ministres franco-allemand – Conseil interministériel – Comité interministériel – Réunion ministérielle – Réunion interministérielle – Cabinet ministériel – Administration centrale – Administration gouvernementale – Interministériel – Coordination interministérielle – Services du Premier ministre – Matignon – SGG – SGAE – SGDSM – SGMer – SGMAP – SIG – DSAF – DGAP – Direction d'administration centrale – Secrétaire général ministère – Inspection générale – Service à compétence nationale – Mission interministérielle – Délégation interministérielle – Commission interministérielle – Commissariat général – État-major des armées – Délégation signature des membres du Gouvernement – Emplois à la décision du Gouvernement – Tour extérieur – Travail gouvernemental – Légistique gouvernementale – Pratique gouvernementale – Coutume gouvernementale.

Laboratoire : *Centre de recherches Droits et Perspectives du droit – Équipe de recherches en droit public* (CRDP-ERDP, Lille 2, EA 4487), 1 place Déliot - BP 629 - 59024 Lille Cedex.

École doctorale : *École doctorale n°74, Université de Lille 2 Droit et santé,* 1, place Déliot - BP 629 - 59024 Lille Cedex, ecodoc.univ-lille2.fr, edoctorale74.univ-lille2.fr

Université : Université Lille 2, Droit et Santé, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille, www.univ-lille2.fr